

**KAMILA TABAKA**

Uniwersytet Pierre Mendès w Grenoble, Francja

## **ROZWÓJ MIEJSKICH POLITYK TRANSPORTOWYCH WE FRANCJI: OD MIEJSKICH AUTOSTRAD PO KONTRAKTY LINII**

**Abstract: Development of Urban Transportation Politics in France: from Urban Highways to the Axis Contract.** To overview the French transportation politics history is important to understand their modern landscape. In the early sixties, the will is to modernize and dynamize the country, basing the transportation system at the only car and road-network hierarchy. In result because of new and performant road-infrastructures (urban and suburban highways) the congestion problem becomes even bigger. In contrary, the latest period witnesses the new approach to the complex urban-transportation problem. The need is to modernize the transportation in order to offer a car-alternative way of moving, so important for the European compact urban-forms and urban-quality. The need of local-level co-operating work between the spatial-planning authorities and transportation-planning ones is underlined in this case. Moreover, every transportation project needs to suite to the particular local aspects and constraints. The example of the first French way of making true the “transportation and urban planning cohesion” is given, based on very last Grenoble experience.

**Key words:** Car-based development, French urban transportation politics, local level public action innovation, transit-based development, transportation and urban planning cohesion.

### **Wstęp**

W dziedzinie rozwoju miejskiego, a szczególnie związanego z nim transportu, doświadczenia oraz rozwiązania innych krajów mogą pomóc w uniknięciu pewnych błędnych i prowadzących do impasu rozwiązań. Spojrzenie na doświadczenia francuskie w tej dziedzinie może być interesujące, szczególnie gdy kwestionowana jest przyszłość form miejskich, odnowienie atrakcyjności tych form: w dużych i mniejszych metropoliach, jak i w miasteczkach.

„Pejzaż” aktualnych polityk miejskich we Francji w dziedzinie transportu i przemieszczania się jest, jak każdy, składową historycznie nachodzących na siebie elementów. Miejskie polityki transportowe ewoluują we Francji wraz z tendencja-

mi ogółu polityk publicznych: narodowych, lokalnych i również globalnych („planetarynych”) [Gallez 2010]. Bezsprzeczna jest istotność wpływu polityk transportu na całość polityk zagospodarowania przestrzennego: miejskiego i regionalnego [Wiel 1999, 2002]. Delikatnym ale istotnym punktem, ale i motywacją do lepszej organizacji i „inteligencji lokalnej” jest to, że koszty tych polityk publicznych oraz idących za nimi technicznych rozwiązań są w każdym okresie bardzo wysokie.

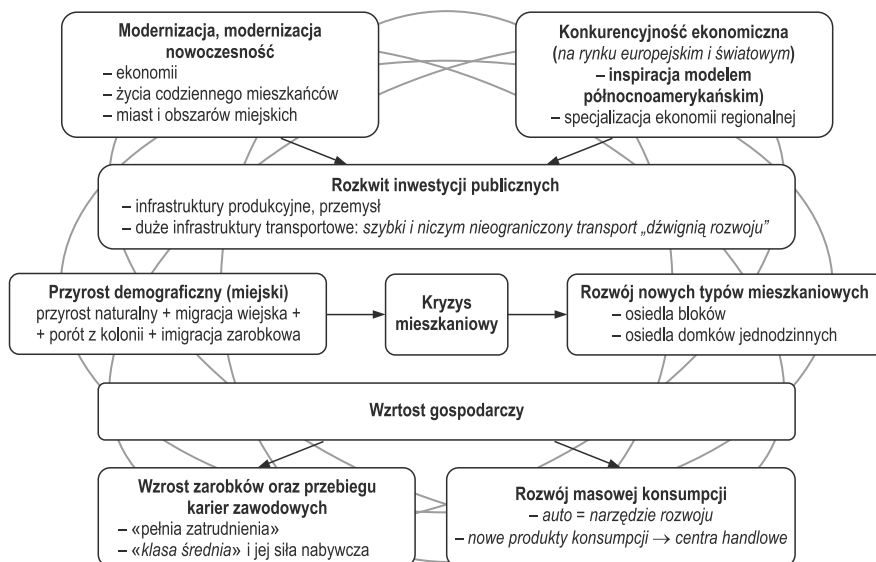
## 1. Synteza historycznego spojrzenia na miejskie polityki transportowe

Powojenny okres zwany we Francji „30 Wspaniałych” (lat) (fr. *Les Trente Glorieuses* 1945-1973), uważany za okres złotego rozwoju społeczno-ekonomicznego, to czas synergii kilku czynników, gdzie m.in. specjalizacja produkcji (regionalizacja funkcji produkcyjnych) ma wpływ zarówno na morfologię regionów i obszarów miejskich, jak i na liczbę oraz jakość połączeń regionalnych i międzyregionalnych (ryc. 1). W latach 50. zdemontowane zostają wszystkie tramwaje miejskie i pozamiejskie, gdyż ich zbyt kosztowna modernizacja uważana jest za sprzeczną z postawionym celem rozwoju opartym na szybkim i konkurencyjnym transporcie drogowym. Samochód uważany jest za niezbędny czynnik rozwoju lokalnego i krajowego, zmniejszający dystansu między rozwojem gospodarczym oraz stylem życia Amerykanów i Europejczyków, mieszkańców miast i obszarów wiejskich. Dlatego też promuje się duże inwestycje drogowe: m.in. budowę autostrad miejskich przecinających historyczne śródmieścia, mające za zadanie rozwiązać problem korków drogowych [Dupuy 1999].

Lata 70. i 80. naznaczone są kryzysami: ekonomicznymi, odnoszącymi się do wartości współczesnego społeczeństwa konsumpcyjnego, jak i roli Państwa *vis à vis* siły jednostek lokalnych. Powrót na scenę polityczną i miejską Transportu Komunikacji Miejskiej (TKM) wsparty jest wprowadzeniem nowych zasad organizacji ruchu (1971 r. – Plan Ruchu, fr. *Plan de circulation*, 1982 r. – Plan Przemieszczeń Miejskich PPM, fr. *Plan de Déplacements Urbains PDU*), finansowania transportu we Francji (1973 r. – Wpłata transportowa WT, fr. *Versement Transport VT*) oraz wprowadzeniem nowych, ważnych *Ustaw*: w 1982 r. o *transporcie*, w 1982/1983 *reformy administracji jednostek terytorialnych*.

Jednak mimo ogłoszonych dla TKM priorytetów, jest on niekonkurencyjny wobec szybkości i uniwersalności samochodu, szczególnie dla obszarów suburbii i dalszych peryferii dużych aglomeracji. Aby zmienić wizerunek TKM oraz zwiększyć jego szybkość, poszukuje się technicznej nowości (inwestycje w metro oraz różne rodzaje kolejek miejskich: lekkie, nadziemno-podziemne, itd.). Pojawiają się także pierwsze eksperymenty powrotu nowoczesnego tramwaju, a dwoma pierwszymi „pilotowymi” aglomeracjami są Nantes (tramwaj oddany do użytku w 1985 r.) i Grenoble (1987 r., gdzie powrót przygotowywany jest od wczesnych lat 70.). Sukces, z jakim spotkało się

„30 Wspaniałych”: modernizacja i rozwój kraju

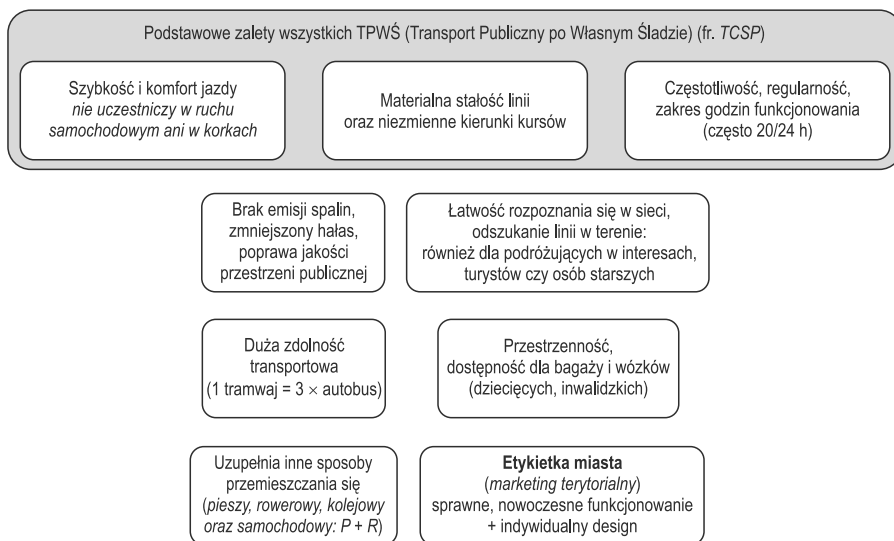


Ryc. 1. Schemat elementów konstytucyjnych przemian przestrzenno-społeczno-gospodarczych w okresie „30-stu Wspaniałych” we Francji

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1-4).

wprowadzenie tego odnowionego, XIX-wiecznego środka transportu, przeszedł wyobrażenia nie tylko samych aglomeracji – pilotów, ale podbił w ciągu następujących 20 lat zarówno duże, jak i małe metropolie w całej Francji [Laisney 2011]. Ten sukces oparty jest na sile zjednoczonych efektów „nowoczesnego tramwaju” (ryc. 2), które wsparte zostały ideałami następnego, nowej epoki: zrównoważonego rozwoju.

W latach 1990-2000 walka z zanieczyszczeniami, nowe wymogi energetyczne (oszczędniejsze zużycie energii, zmniejszenie produkowanych spalin) oraz walka z rozproszaniem zabudowań miejskich stają się pierwszymi celami polityk przestrzennych. Aby zmniejszyć liczne koszty publiczne związane z rozwojem sieci (elektryczność, woda, ścieki, transport, itp), oraz chronić grunty rolne i zasoby naturalne, zapowiedziana jest otwarta walka z budownictwem peryferyjnym i z samochodem – uważanym za jeden z motorów rozproszonego układu miejskiego. Popieranie transportu „przyjaznego dla środowiska” staje się jednym z podstawowych zadań polityk miejskich. Wprowadzony obowiązek sporządzania PPM dla aglomeracji liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, ma na celu ograniczenie ruchu samochodowego. Tramwaj staje się symbolem nowej epoki i dynamiki miejskiej, przychylny dla całości Transportu po Własnym Śladzie (TPWŚ) (*fr. Transport Collectif en Site Propre TCSP*: metro, kolejki miejskie, tramwaj). Wszystkie typy TPWŚ mają na celu łączenie podstawowych zalet: wysokiej częstości przejazdów, szybkości i punktualności (dzięki swoistości własne-



Ryc. 2. Elementy przemawiające za renesansem tramwaju w miastach XXI w.

go śladu: nieuczestniczenia w ruchu samochodowym i korkach). Autostrady miejskie z okresu „30-stu Wspaniałych”, stają się okazją wdrażania tramwaju: ich rekwalfikacja ma na celu zwolnienie ruchu drogowego oraz zmniejszenie miejsca dla aut. Począwszy od 2000 r. pojawiają się inne, mniej kosztowne rozwiązania techniczne TPWŚ, a przede wszystkim *Autobus o Wysokiej Jakości Usług AWJU* (fr. *Bus à Haute Niveau de Service BHNS*, ang. *Bus Rapid Transit BRT*).

## 2. „Kontrakt linii”: zjednoczenie celów i partnerów wokół linii „Transportu po Własnym Śladzie”

Taka promocja inwestycji tramwajowych, gdzie na przełomie lat 1990-2000 każda aglomeracja francuska wyposażyła się w co najmniej jedną linię tramwajową, ma jednak wysoką cenę (szacowaną na 10 do 25 mln €/km). W związku z rosnącymi kosztami, aglomeracje zadają coraz częściej i głośniejszy pytania dotyczące racjonalności i opłacalności takich wydatków publicznych, mających na celu walkę o czystsze powietrze i jakość życia metropolii.

Rozwiązania oscylują między inwestycjami w inny, tańszy typ TPWŚ: AWJU, poszukiwaniami nowych, dodatkowych źródeł finansowania (przez podnoszenie stopy Wpłaty Transportowej, wprowadzenie podatku ze sprzedaży gruntów i nieruchomości sąsiadujących z nową linią TPWŚ, które dzięki tej ostatniej zyskały na wartości, itp.), mobilizacją nowych partnerów (publicznych i prywatnych) oraz lepszą organizacją przestrzenną (urbanizacją) wokół linii transportowej. Ten ostatni typ roz-

wiązań jest najbardziej kompleksowy i interesujący, ponieważ pozwala przekroczyć barierę, oddzielającą kompetencje i decyzje transportowe od tych dotyczących urbanizacji i form miejskich (metropolitalnych). Po raz pierwszy aktorzy polityk transportowych zapraszają do wspólnych obrad i negocjacji aktorów miejskich polityk przestrzennych. Takie kroki mają na celu wypracowanie wspólnego projektu spójności transportowo-urbanistycznej metropolii.

Aby zrozumieć *clou* takiego podejścia do zagadnienia, należy przypomnieć, że TKM w ogóle, a TPWŚ w szczególności, jest wydajny jedynie w gęstej zabudowie, dającej minimalną liczbę użytkowników (dla tramwaju oszacowana jest na co najmniej 30 000 pasażerów/dzień). Ponadto, jak dowodzą badania, wprowadzenie TPWŚ jest sukcesem wtedy, jeśli dołączy się inne sfery planowania: lokalizację mieszkalnictwa, usług dla ludności, przestrzeni gospodarczych, przestrzeni publicznej, itp. [Offner 1993]. Akceptacja społeczna jest również lepsza, jeśli TPWŚ przyczynia się do renowacji i funkcjonalnej rekonfiguracji przestrzeni publicznej. Usprawnienie korzystania z nowej linii transportu opiera się także na aktywnych sposobach przemieszczania się (pieszym i rowerowym), możliwych w przestrzeni miejskiej o odpowiedniej formie i jakości. Istotne jest także podkreślenie tego, że TKM i TPWŚ może przyczynić się do walki z rozproszoną zabudową (*urban sprawl*) jedynie wtedy, gdy warunki zagospodarowania terenu zostaną należycie ograniczone, wiążąc je bezpośrednio z tym transportem. Inspiracją dla takich prac nad spójnością rozwoju urbanistycznego i transportu, jest przykład polityk *Transit Oriented Development* TOD, mający na celu maksymalizację użytkowania terenów wokół pozamiejskich stacji metra, tramwaju i stacji kolejowych.

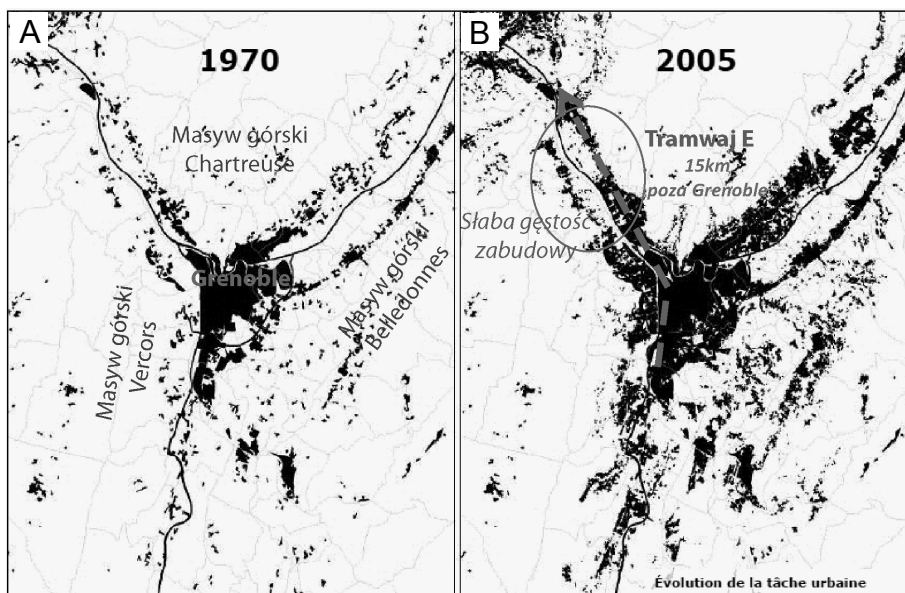
### **3. Kontrakt linii: przykład Grenoble – tramwaj na wyzwanie peryferii**

Aby nadać właściwy charakter i status pracom nad spójnością urbanistyczno-transportową, instancja odpowiedzialna w zakresie polityk i projektów komunikacji miejskiej (tzw. Autorytet Organizacyjny Transportu Miejskiego AOTM, *fr. Autorité Organisatrice de Transport Urbain* AOTU) podpisuje kontrakt współpracy z gminami, przez które ma przebiegać przyszła linia transportowa (ponieważ to gminy posiadają zarówno kompetencje zagospodarowania przestrzennego, jak i te dotyczące sieci dróg i parkingów gminnych). Mowa jest wtedy o podpisywaniu tzw. kontraktu linii, w którym każda za stron (AOTM, gminy i inne szczeble lokalne, przedsiębiorstwa) angażuje się wypełnić wspólnie uzgodnioną listę projektów dotyczących samej linii transportu, zmiany zagospodarowania przestrzennego wokół tej linii (między 500 a 800 metrów wokół trasy planowanego transportu) oraz realizacji projektów zabudowy (mieszkalnictwo, działalność gospodarcza) i organizacji przestrzeni publicznej [Blais, Maür 2009; CERTU 2010].

W przypadku Grenoble, projekt konstrukcji nowej, piątej linii tramwajowej stał się okazją do opracowania metody takiej współpracy kontraktowej między lokalną instancją odpowiedzialną za polityki transportowe (SMTC<sup>1</sup>) a czterema gminami, będącymi na trasie przyszłego tramwaju (Grenoble, Saint Martin Le Vinoux, Saint Egrève i Fontanil-Cornillon).

Sytuacja alpejska Grenoble, związana z ukształtowaniem terenu (jedyne trzy doliny, w których może rozwijać się miasto, dające aglomeracji jej charakterystyczny kształt litery „Y”, ryc. 3) sprawia, że brak w tej aglomeracji alternatywnych kierunków ruchu poza trzema dolinami, co skutkuje zbyt dużym natężeniem ruchu samochodowego i potrzebą jego alternatywnej kanalizacji. Ten obszar miejski zmuszony jest więc do wcześniejszego, w porównaniu do innych aglomeracji, antycypowania i korygowania negatywnych skutków rozproszonej zabudowy i związanego z nią ruchu samochodowego.

Aby lepiej zmobilizować i skadrować rozwój ścisłej zabudowy miejskiej, projektowana z końcem pierwszej dekady XX w., piąta linia tramwajowa (tramwaj E), miała po raz pierwszy wyjść na większą odległość poza ścisłą zabudowę miejską (15 km od centrum Grenoble, ryc. 3b). Celem tej inwestycji jest wprowadzenie alternatywy dla samochodu, ale jednocześnie działanie na rzecz lepszej organizacji i intensyfikacji urbanizacji w sąsiedztwie planowanej trasy tramwajowej. Dlatego też, jako pierwsza aglomeracja we Francji, Grenoble podejmuje się współpracy na



Ryc. 3. Postęp urbanizacji aglomeracji Grenoble oraz sytuacja trasy tramwaju E

<sup>1</sup> *Syndicat Mixte de Transport en Commun* – AOTM w Grenoble: lokalna instancja odpowiedzialna za polityki transportowe, na obszarze 28 gmin przed 2014 r., 49 gmin od 1 stycznia 2014 r.

zasadach „kontraktu linii” [Blais, Maür 2009; *SMTC* 2011]. W ramach tej nowej formy współpracy, wymagającej koordynacji między aktorami publicznymi o różnych kompetencjach (gminy – gospodarka przestrzenna, drogi gminne; AOTM – TKM; departament – drogi oraz „PKS”); region – koleje) wszystkie strony tego kontraktu, angażują się w cztery główne cele:

1. Ustanowienie trwałej i skutecznej oferty przemieszczania się dla mieszkańców aglomeracji.
2. Organizacja ruchu samochodowego na rzecz rozwoju przestrzeni miejskich oraz zmniejszenia hałasu.
3. Jakościowa rekwalifikacja przestrzeni publicznych wzdłuż i w sąsiedztwie linii transportu (tramwaju).
4. Intensyfikacja urbanizacji w sąsiedztwie linii transportu (mieszkalnictwo, działalność gospodarcza).

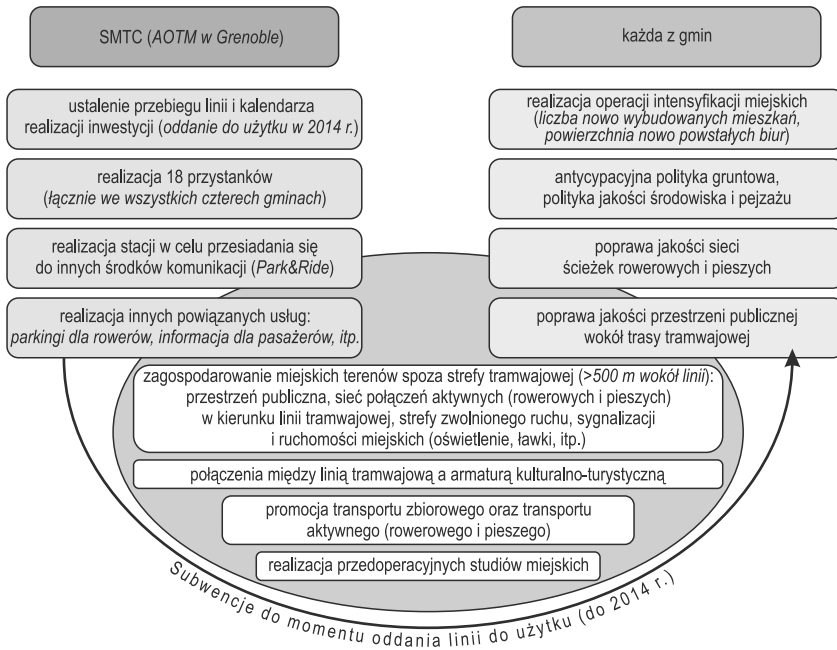
W związku z chęcią realizacji takiego wielostronnego kontraktu, sama faza przedprojektowa linii tramwajowej bierze pod uwagę jednocześnie te cztery cele. Tak też, oprócz samego przebiegu linii transportowej, diagnostyka interesuje się także jej bliższym (kilka metrów) oraz dalszym (kilkaset metrów wokół linii) otoczeniem, oraz ich możliwym spójnym funkcjonowaniem. Taka diagnostyka opiera się na studiach:

- samej infrastruktury transportowej i możliwych scenariuszy jej przebiegu;
- tkanki miejskiej i gruntów – oszacowanie potencjału zagęszczenia wokół linii tramwajowej, identyfikacja stref intensyfikacji miejskiej opierająca się możliwościach mutacji gruntów (ich przemianach jakościowo-ilościowych);
- oszacowania potencjalnych przemieszczeń się mieszkańców, biorące pod uwagę wprowadzenie nowej linii tramwajowej i lokalizację przystanków: liczba przemieszczeń, używane środki lokomocji, przemieszczenia intermodalne (kombinacje: tramwaj, autobus, pociąg, samochód, rower, itp.);
- jakości „pejzażu” i środowiska naturalnego w bliższej lub dalszej okolicy linii tramwajowej.

Szczególony akcent kładzie się na analizy i propozycje rozwoju sieci chodników i ścieżek rowerowych w gminach, które mają za zadanie połączenie strefy obsługiwanej przez tramwaj z resztą obszaru gminy. Takie zagospodarowanie przestrzenne przyjazne aktywnym sposobom przemieszczania się, ma zarazem podnieść jakość przestrzeni publicznej i jej percepcji przez mieszkańców, ułatwić dostęp do tramwaju zwiększając jego użytkowanie, oraz zmniejszyć chęć i potrzebę używania samochodu.

Rycina 4 przedstawia wspólne zaangażowania między SMTC i gminami, obejmujące zarówno kwestie projekcji linii, powstania nowych mieszkań, jak i gospodarczych powierzchni użytkowych. Ważna jest również kwestia nie tylko wzmocnienia intensyfikacji i zagęszczenia terenów miejskich wokół linii, ale też zachowania cennych obszarów zielonych (aspekty pejzażu górskiego, jak i „zielonych płuc” aglomeracji), które nie powinny przewidywać projektów jakiegokolwiek zabudowy. Tak więc w podpisanym kontrakcie, nie chodzi jedynie o zagęszczenie

Podpisane zobowiązania w Kontrakcie Linii E (2010)



Ryc. 4. Lista zaangażowań kontraktowych między AOTM w Grenoble i czterema gminami

zabudowy za wszelką cenę, aby podwyższyć potencjał użytkowników linii tramwajowej. Chodzi również o zachowanie równowagi i wartości przestrzeni otwartych i zielonych, gdyż mieszkańcy mogą mieć na celu nie tylko korzystanie z linii w kierunku centrum aglomeracji (centrum Grenoble), ale również kontakt z dostępnymi obszarami zielonymi.

Aby taka współpraca miała odpowiednie bazy kontraktowe, oprócz zaangażowań dotyczących samej fazy realizacji inwestycji, kontrakt przewiduje również monitoring (wraz z ewaluacją *ex-post*) następujących zmian w pięciu typach zagadnień:

- demografii i typu mieszkalnictwa;
- centrów aktywności gospodarczej i kulturalnej;
- przestrzeni publicznej;
- przemieszczania się;
- środowiska naturalnego.

Atrakcyjność terenów, którą ta linia tramwajowa ma pobudzić, rozpatrywana jest pod względem różnorodności przyszłych celów podróży (praca, dom, szkoła, zakupy, wypoczynek) i użytkowania tramwaju (np. tramwaj+rower), dni tygodnia (tydzień roboczy/weekend) oraz grup wiekowych mieszkańców aglomeracji, potencjalnych użytkowników (uczniowie/studenci, czynni zawodowo, emeryci, itp.).



## Podsumowanie

Działania na rzecz szybkiego i uniwersalnego transportu samochodowego, odniosły porażkę w krajach uprzemysłowionych, a nowo rozwinięte przestrzenie codziennego życia mieszkańców ponoszą jej konsekwencje. Cel, który pragnął być osiągnięty: przyspieszenie i wolność komunikacji, nie został osiągnięty za sprawą nowych infrastruktur, z powodu zwielokrotnionego natężenia ruchu. Chaotyczne nowe formy miejskie, hałas, zanieczyszczenie powietrza, stres, wypadkowość, wydatki na samochód ciężące na budżecie gospodarstw domowych oraz wydatki publiczne skierowane na poprawę warunków bytowania, przemawiają dzisiaj niekorzystnie, za tak uniwersalnym środkiem komunikacji, jakim jest samochód. Akcja publiczna ma za wyzwanie wiele negatywnych skutków codziennych przemieszczeń miejskich, zapewniając jednocześnie nieskrępowaną mobilność mieszkańców.

Doświadczenia aglomeracji Grenoble przemawiają za koniecznością prowadzenia łącznej akcji zarówno na podłożu urbanistycznym (morfologia miejska, jakość środowiska i przestrzeni publicznej oraz uwarunkowania planowania), jak i w dziedzinie transportu. Spójność obu tych wymiarów akcji polityk miejskich, ma za zadanie zapewnienie bardziej ekologicznych warunków przemieszczania, bez rezygnacji z możliwości korzystania z szerokiego wachlarza usług miejskich. Potrzebna jest jednak do tego współpraca między różnymi aktorami publicznymi, czasem o przeciwstawnych wizjach rozwoju. Jest to etap trudny, ale zarazem kluczowy. W sytuacji, gdy kompetencje i decyzje uzależnione są od różnych szczebli terytorialnych, wypracowanie konsensusu wizji rozwoju przestrzennego na terenie aglomeracji wymaga czasu i wielostronnego zaangażowania.

Porównując dwa historyczne okresy miejskich polityk transportowych we Francji, znajdujemy diametralny kontrast. Lata 50.-60. XX w. są naznaczone dyrektywami państwowymi, dużymi inwestycjami w infrastruktury drogowe i dążeniem do liberalizacji mobilności opartej na samochodzie. Lata 2000. prezentują poszukiwania jednostek terytorialnych dla rozwiązań bardziej kompleksowych i systemowych, na rzecz połączenia zależnych od siebie dziedzin: urbanistyki i transportu. Samo wprowadzenie nowej oferty transportu publicznego, nie zmienia jeszcze praktyk mieszkańców i nie pozwala efektywnie ograniczyć rozproszony zabudowy miejskiej. Aby osiągnąć ten cel, konieczna jest praca zarówno w dziedzinie dostosowanej oferty transportu, jak i przepisów urbanistycznych ograniczających lub kanalizujących zabudowę i jej formy.

## Literatura

- Blais J., Maür A. M., 2009, *Les contrats d'axe, un outil d'articulation urbanisme-transport*. CERTU, TEC n. 203, juillet-septembre 2009.
- CERTU, 2010, *Articuler urbanisme et transport, chartes, contrat d'axe*. Retour d'expériences, Editions CERTU.

- Dupuy C., 1999, *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitements*. Authrpos; coll. Villes.
- Gallez C., 2010, *Les politiques de transports publics en France face à l'impératif de cohérence territoriale*, [w:] «*L'action publique face à la mobilité*», H. Maksim, S. Vincent, C. Gallez, V. Kaufmann (red.). L'Harmattan.
- Laisney F., 2011, *Atlas du tramway dans les villes françaises*. Editions Recherches.
- Offner J-M., 1993, *Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique*. L'Espace géographique, nr 3, s. 233-242.
- SMTc, 2011, *Contrat d'axe*. Ligne E, <http://www.aurg.org/publication/ligne-e-du-tram/le-contrat-daxe>.
- Wiel M., 1999, *La transition urbaine – Le Passage de la ville pédestre à la ville motorisée*. Editions Mardaga.
- Wiel M., 2002, *La ville et l'automobile*. Descartes & Cie, Paris.