



M o b i l i t é
d u r a b l e ■



Les Plans de Déplacements Urbains



Bilan et perspectives



GART



Document réalisé par :

Claire Dagnogo et Arnaud Lagrange du Pôle
Environnement, Aménagement et Marchandises
Sur la base d'une enquête réalisée par Philippe Lefèvre

Sous la direction de :

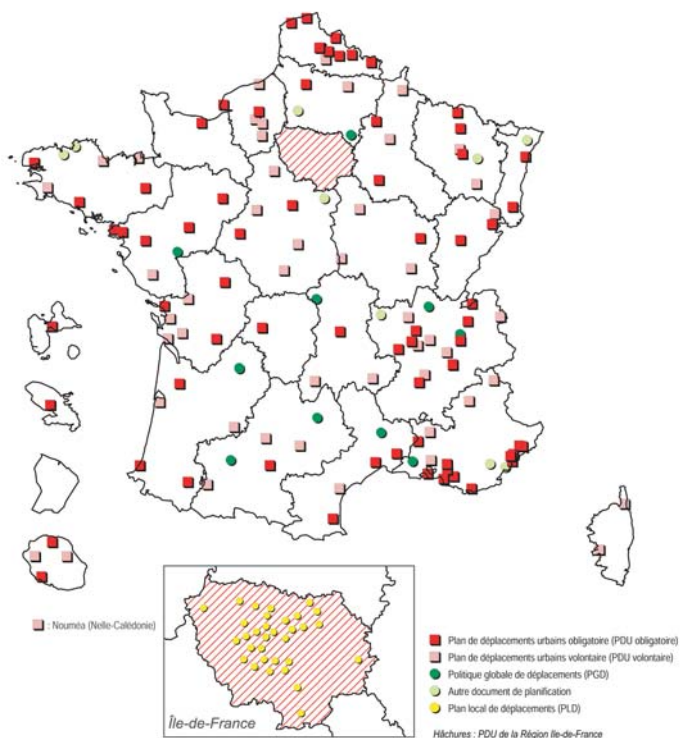
Chantal Duchène, Directrice générale (GART)

Maquette et mise en page :

Valérie Leguillard du Pôle Communication

Groupement des **A**utorités **R**esponsables de **T**ransport ■
22 rue de Palestro - 75002 PARIS - Tél. : 01 40 41 18 19 - Fax : 01 40 41 18 11
e.mail : **gart@gart.org** - Pour en savoir plus : **www.gart.org**

La planification des déplacements en France au 31 décembre 2004



Ville centre	Forme juridique	Ville centre	Forme juridique	Ville centre	Forme juridique	Ville centre	Forme juridique	Ville centre	Forme juridique	Ville centre	Forme juridique
AIX-EN PROVENCE	CA	LILLE	SM	ST-PIERRE	CA	ELBEUF	CA	VILLEFRANCHE / SAONE	CC	CLICHY-SOUS-BOIS	CA
AMIENS	CA	LIMOGES	CA	DE LA REUNION	CA	EPINAL	SIVU	VOIRON	CA	CRECY	SM
ANGERS	CA	LORIENT	CA	STRASBOURG	CU	EVREUX	CA	AIX-LES-BAINS	CC	EVRY	SM
ANGOULEME	CA	LYON	SM	THONVILLE	SM	GAP	C	ALES	CA	FONTAINEBLEAU	CC
ANNECY	CA	MANS (LE)	CU	TOULON	CA	ISLE D'ABEAU	SM	ARLES	CA	FRANCONVILLE	CA
ANNEMASSE	CC	MARSEILLE	CU	TOULOUSE	SM	LA BAULE	CA	AULCH	SIVU	GIF-SUR-YVETTE	CA
ANTIBES	CA	MARTIGUES	CA	TOURS	SM	LOUVIERS	CA	BOURG-EN-BRESSE	CA	LIMOURS	CC
AUBAGNE	SM	MAUBEUGE	SM	TROYES	CA	MONTAUBAN	CA	CHATEAU-THIERRY	SIVU	LOGNES	SAN
AVIGNON	CA	METZ	CA	VALENCE	SIVOM	NARBONNE	CA	CHOLET	CA	MANTES-EN-YVELINES	CA
BAYONNE	SM	MONTBELIARD	CA	VALENCIENNES	SM	NEVERS	CA	MONTLUÇON	CA	MASSY	SM
BESANCON	CA	MONTPELLIER	CA	AGEN	CA	NIORT	CA	PERIGUEUX	SM	MELUN	SM
BETHUNE	CA	MULHOUSE	SM	AJACCIO	CA	NOUMEA	C	RODEZ	CA	MENNECY	CC
BORDEAUX	CU	NANCY	CU	ALBI	CA	POMPEY	CC	BEAUVAIS	CA	MITRY-MORY	SM
BREST	CU	NANTES	CU	ARCACHON	CA	PUY-EN-VELAY (LE)	CA	DRAGUIGNAN	CA	MONTIGNY-	
CAEN	SM	NICE	CA	ARRAS	CU	QUIMPER	CA	FREJUS	CA	LE-BRETONNEUX	CA
CALAIS	SM	NEUX LES MINES	CC	AURILLAC	CA	ROCHFORT	CA	HAGUENAU	C	SAINT-DENIS	CA
CANNES	SIVU	NIMES	CC	AUXERRE	CC	ROCHE-SUR-YON (LA)	C	LANNIVILLE	CC	STE-GENEVIEVE-	
CARROS	SIVU	ORLEANS	CA	BASTIA	CA	ROMANS / ISERE	SIVU	LUNEVILLE	CC	DES-BOIS	CA
CHAMBERY	CA	PARIS-ILE-DE-FRANCE	CA	BELFORT	SM	ROYAN	CA	MONTARGIS	CA	SAINTE-SOUPPLETS	SM
CLERMONT-FERRAND	SM	PAU	CA	BRIANÇON	C	ST-ANDRÉ DE LA RÉUNION	CA	MORLAIX	CA	SARCELLES	CA
DIJON	CA	PERPIGNAN	CA	CARPENTRAS	CA	SAINT-BRIEUC	CA	ROANNE	CA	SENIART	CA
DOUAI	SM	POINTE-A-PITRE	C	CHALONS-		SAINT-MALO	CA	ARPAJON	CC	SUCY-EN-BRIE	CA
DUNKERQUE	CU	POITIERS	CA	EN-CHAMPAGNE	CA	ST-PAUL DE LA RÉUNION	CA	BOULOGNE-		PROVINS	SM
FORT-DE-FRANCE	CA	REIMS	CA	CHALON-SUR-SAONE	CA	SAINT-QUENTIN	CA	BILLANCOURT	SM	VERSAILLES	SM
GARDANNE	SIVU	RENNES	CA	CHAMONIX	SIVOM	SAINTE	SIVU	CARRIÈRES-		VILLEJUIF	CA
GIVORS	SM	ROCHELLE (LA)	CA	CHARLEVILLE-		SALON-DE-PROVENCE	CA	SUR-SEINE	SIVOM		
GRASSE	SM	ROUEN	CA	MEZIERES	SIVOM	TARBES	CA	CERGY	CA		
GRENOBLE	SM	ST-DENIS DE LA RÉUNION	CA	CHARTRES	CA	VENDOME	C	CHARENTON-LE-PONT	CC		
HAVRE (LE)	CA	SAINTE ETIENNE	CA	CHATEAURoux	CA	VIENNE	CA	CHATEAU-LANDON	SM		
LENS	SM	SAINTE-NAZAIRE	CA	DIEPPE	CA	VIERZON	C	CHESSY	SM		

Source GART : enquête téléphonique réalisée entre le 1er janvier 2005 et le 1er mars 2005

Introduction

98

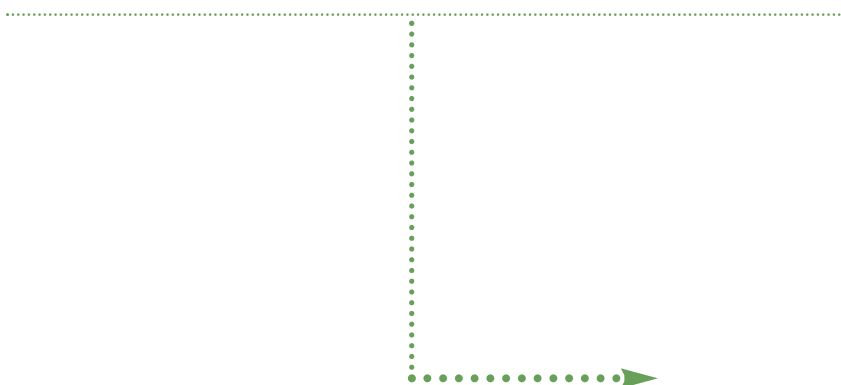
C'est le nombre de démarches volontaires de planification des déplacements engagées par les autorités responsables de transports au 1er janvier 2005, à ajouter à la grosse soixantaine de plans de déplacements obligatoires. Plus de 20 ans après la décentralisation des transports en commun hors Ile-de-France, les agglomérations se sont saisies avec grand enthousiasme des questions de mobilité.

Le GART se propose ici d'analyser les réalisations d'un échantillon représentatif d'autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants pour tenter de tirer un premier bilan de leur mise en oeuvre.

Sommaire

Introduction	p. 7
Les Plans de Déplacements Urbains obligatoires	p. 9
Un contenu des PDU étendu et étoffé	p. 13
Maîtrise d'ouvrage du document	p. 14
L'enquête du GART	p. 15
Les actions, priorité par priorité	p. 17
Alternatives à l'auto-solisme : bilan contrasté	p. 19
L'aménagement continu du réseau de voirie	p. 22
L'organisation timide du transport de marchandises	p. 23
Le stationnement, une thématique devenue essentielle	p. 25
L'encouragement à l'élaboration des plans de mobilité pour les entreprises	p. 27
La sécurité des déplacements, réduire les accidents et le sentiment d'insécurité	p. 28
Tarification et billettique : les prémisses d'une organisation	p. 30
Synthèse	p. 30
Quels PDU, pour faire face aux défis d'avenir ?	p. 33
L'enjeu de la mise en conformité	p. 34
L'enjeu de l'application de la directive plans et programmes	p. 36
L'enjeu de la mise en accessibilité	p. 38
Planification urbaine	p. 39
Faire face à l'étalement urbain	p. 40
Et les villes moyennes	p. 41
PDU : la croisée des chemins	p. 43
Annexe 1	p. 45

Les Plans de Déplacements Urbains obligatoires



Instituée par la Loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI¹), la planification des déplacements urbains a été reformulée par la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 (LAURE²), et les lois Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (SRU³) et « Urbanisme et habitat » du 3 juillet 2003⁴. Au fil du temps, ces textes ont modifié le contenu originel des Plans de déplacements urbains (PDU) et l'ont étoffé.

La planification des déplacements est aujourd'hui dans une période de transition. L'organisation progressive de l'intercommunalité urbaine disposant d'une compétence obligatoire en matière de transports ; les changements législatifs intervenus dans le domaine de la planification spatiale avec l'apparition des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) ; la mise en conformité des PDU à la loi SRU attendue d'ici le 3 juillet 2006, sont autant d'éléments qui conduisent les maîtres d'ouvrage des PDU à adopter la plus grande prudence à l'égard d'une procédure contraignante et longue (36 mois⁵ en moyenne).

Aujourd'hui, la commission européenne cherche, dans le cadre de la stratégie thématique sur l'environnement urbain, à inciter les grandes villes européennes à engager une telle réflexion, et ce alors même qu'en France, les subventions de l'Etat destinées à financer la réalisation des PDU et des politiques globales de déplacements des villes moyennes sont suspendues. C'est pourquoi, à l'heure où les premières évaluations sont en cours, certaines révisions ayant abouti, et certains résultats étant connus, la période est propice à la formulation d'un premier bilan.

Les premiers PDU n'étaient pas obligatoires. Ils le sont devenus, pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants en 1996⁶, mais les Autorités organisatrices de transports urbains (AOTU), quelle que soit leur taille, peuvent s'engager dans cette voie.

¹ Loi 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

² Loi 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

³ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴ Loi 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

⁵ Durée calculée sur un échantillon représentatif d'agglomérations (GART, 2004).

⁶ L'article 28 alinéa 3 de la LOTI modifiée par la LAURE dispose que « l'élaboration d'un plan de déplacements urbains est obligatoire, dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ».

Aux termes d'un examen détaillé des aires urbaines, périmètres de transports urbains (PTU) mais aussi des structures intercommunales concernées, le GART a bâti une liste indicative de 72 AOTU soumises à PDU obligatoire⁷. Ces autorités organisatrices ont fait l'objet d'une enquête commune GART/CERTU en 2004. Il s'agissait notamment de les interroger sur les opérations en cours ou menées à terme et sur leurs perspectives d'actions. 56 d'entre elles avaient arrêté ou adopté leur PDU au 1er septembre 2004.

En janvier 2005, pour compléter ce bilan d'avancement, le GART a recensé les démarches volontaires de PDU, et les politiques locales de déplacements, moins contraignantes, mais témoignant elles aussi d'une volonté politique forte des élus locaux.

Les grandes dates de la planification des déplacements dans les territoires

- **30 décembre 1982 : loi d'orientation des transports intérieurs**
Droit au transport, intermodalité, premiers plans de déplacements urbains
- **2 mars 1982 : loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**
Libre administration des collectivités territoriales
- **4 février 1995 : loi pour l'aménagement et le développement du territoire**
Schéma national d'aménagement et de développement du territoire, schémas sectoriels, dont schémas directeurs d'infrastructures de transports, notion de pays
- **30 décembre 1996 : loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie**
Obligation pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants d'élaborer un PDU soumis à enquête publique
- **25 juin 1999 : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire**
Volet territorial du contrat de plan, schémas de services collectifs, projets et chartes de territoires, contractualisation territoriale
- **12 juillet 1999 : loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale**
Communautés d'agglomération et communautés urbaines obligatoirement détentrices de la compétence transports, automatiquement autorités organisatrices de transports urbains.
- **13 décembre 2000 : loi solidarité et renouvellement urbains**
Création des schémas de cohérence territoriale, renforcement des obligations de cohérence entre urbanisme et déplacements, renforcement du contenu des PDU.

⁷ Le décret n° 2002-213 du 15 février 2002, portant transposition des directives communautaires relatives à la qualité de l'air a dressé la liste de 58 agglomérations de plus de 100 000 habitants à prendre en considération pour l'application de cette obligation. En effet, certaines AOTU comprises en partie dans une aire urbaine importante, ou certaines aires urbaines comprenant plusieurs AOTU ont conduit à établir une liste plus précise d'AOTU.

Voir annexe 1, page 45.

Un contenu des PDU étendu et étoffé

« Le Plan de déplacements urbains définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le Périmètre des Transports Urbains (...). » Il constitue ainsi un outil cadre pour favoriser l'émergence d'une culture commune sur les déplacements et la mobilité urbaine. La planification spatiale et la protection de l'environnement ont toujours été au cœur des préoccupations des PDU. La surveillance de la qualité de l'air dans les grandes agglomérations françaises constituant un enjeu majeur, la LAURE a même imposé aux PDU d'être cohérents avec les Plans Régionaux pour la Qualité de l'Air (PRQA) et les Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA) pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants.

La loi SRU a renforcé l'outil PDU dans ses principes comme dans son application. Le PDU fait désormais référence en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, tout comme il concourt au renforcement de la cohésion sociale et urbaine, par l'adoption de mesures ciblées visant à « assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie ». Lui ont été assignés, en plus des objectifs initiaux, des objectifs en termes de sécurité de tous les déplacements, de promotion de plans de mobilité pour les entreprises, et de développement de la tarification intégrée pour l'ensemble des déplacements⁸.

L'élaboration du PDU est un « moment » souvent long, de réflexion, de planification et de programmation. C'est une démarche itérative qui a souvent conduit les observateurs à en déplorer le caractère trop théorique et déclaratoire. En effet, l'élaboration et la mise en œuvre des mesures formulées par les PDU peuvent paraître relativement lentes. Il faut en moyenne 36 mois pour élaborer et approuver un PDU. La complexité institutionnelle locale et la diversité des maîtres d'ouvrages appelés à intervenir en la matière pourraient expliquer cette relative « lenteur ».

⁸ « Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transport urbain de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager », article 123 de la loi SRU.

Le processus d'élaboration du PDU

- **Pré-diagnostic et Diagnostic**
- **Scénarios et études de solutions**
- **Evaluation puis "choix" du pré-projet par délibération de l'AOTU**
- **Soumission pour avis aux personnes publiques et concertation préalable avec la population (3 mois)**
- **Prise en compte des avis et des résultats de la concertation**
- **Enquête Publique (Délai minimum de 1 mois)**
- **Procédures administratives, comprenant la transmission du rapport au commissaire enquêteur, la transmission du dossier par le préfet au président du tribunal administratif et à l'autorité organisatrice, les modifications éventuelles du projet**
- **Approbation définitive du PDU par l'autorité organisatrice.**

Maîtrise d'ouvrage du document

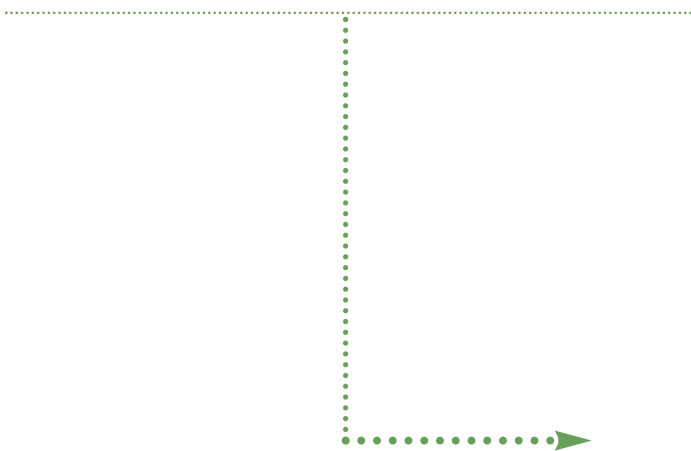
Le PDU se situe entre le SCoT et le Plan Local d'Urbanisme (PLU). La maîtrise d'ouvrage de l'élaboration du document revient à l'autorité organisatrice de transports urbains. La loi SRU prévoit néanmoins, dans le souci de permettre que les réflexions sur les déplacements urbains soient conduites à une échelle plus large et plus cohérente par rapport au fonctionnement du territoire considéré, que le PDU puisse être élaboré par l'établissement public en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, sous réserve que le périmètre de ce schéma englobe la totalité du ou des périmètre(s) de transports urbains qu'il recoupe (art. 101). Dans ce cas, les autorités de transports urbains sont associées à l'élaboration du PDU. Aujourd'hui, aucun syndicat mixte chargé de l'élaboration d'un SCoT ne s'est vu transmettre la compétence d'élaboration d'un PDU. 4 ou 5 déclarent néanmoins travailler sur une telle hypothèse à court terme.

L'enquête du GART

S'agissant de la mise œuvre des mesures inscrites dans les PDU, peu d'études ont été conduites à ce jour. Les données sont difficiles à collecter. C'est pourquoi l'analyse qui suit, reposant sur une enquête déclaratoire, n'a aucune prétention à l'exhaustivité. Les exercices d'évaluation aboutis sont trop peu nombreux pour être représentatifs. Enfin, les PDU trop récents, ont été exclus du champ de l'enquête. Ainsi, ce sont finalement les actions de 34 PDU⁹, adoptés entre 2000 et 2001, qui servent de socle aux analyses qui suivent. Celles-ci montrent deux choses : d'abord un inversement des priorités entre les objectifs présentés comme prioritaires et ceux qui ont été les mieux remplis. Ensuite, il semble que plus la maîtrise d'ouvrage est dispersée sur un champ d'action, plus le temps de négociation nécessaire à sa mise en œuvre est long. Plus généralement, nos conclusions permettent de poser les jalons d'une réflexion sur l'avenir de l'outil.

⁹ Amiens, Angers, Avignon, Besançon, Bordeaux, Brest, Caen, Clermont, Dijon, Douai, Grenoble, Le Havre, Lille, Limoges, Lyon, Le Mans, Marseille, Montbéliard, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Orléans, Poitiers, Rennes, La Rochelle, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse, Tours, Troyes, Valenciennes.

Les actions, priorité par priorité



Les priorités énoncées par la loi ne donnent pas lieu au même type d'actions. L'enquête a mis en évidence que selon les priorités, les AOTU privilégiaient tel type d'action sur un autre : elles s'engagent tantôt en investissements lourds en infrastructures, tantôt sur des actions d'animation, ou encore elles usent de l'outil "règlementation".

Diminution du trafic automobile							
Tarification, Intermodalité	Promotion des modes doux	Promotion des PDE	Transports en commun	Voirie	Stationnement	Marchandises	Sécurité

	Action relevant principalement du management de la mobilité
	Action relevant principalement de la réalisation d'infrastructures
	Action relevant principalement de la réglementation

Sources : GART - 2004

L'objectif général de diminution du trafic automobile, affiché comme la première des priorités, est consubstantiel au document de planification lui-même, et s'entend comme un objectif global. Toutes les mesures du PDU doivent concourir, directement ou non, à la poursuite de cet objectif. C'est pourquoi dans les PDU, les actions qui concourent à sa réalisation ne sont quasiment jamais identifiées comme telles.

Les dispositions législatives laissent en outre une grande latitude aux autorités organisatrices pour imaginer des solutions, parfois très innovantes, pour diminuer le trafic automobile.

Mais diminuer le nombre de déplacements effectués en voiture signifie souvent limiter l'accès au centre-ville, ce qui revient à modifier les règles d'usage de la voirie et surtout les comportements de déplacements. Les objectifs sont formulés en terme de diminution de la part modale de la voiture individuelle, et non de la diminution du nombre de déplacements, ni de diminution du nombre de véhicule.km¹⁰. Cela exprime peut-être une certaine frilosité qui n'est pas sans rapport avec la marque sociale largement positive de la voiture (on notera que plus les revenus d'un ménage augmentent, plus son taux de motorisation est élevé).

¹⁰ A l'exception notable du PDU d'Ile-de-France.

Les politiques visant la réduction de l'usage irrationnel de la voiture particulière présentent non seulement le risque d'être considérées comme liberticides par certains, mais également d'être discriminantes pour les populations vivant en périphérie et qui se verraient limiter l'accès au centre-ville en raison de mesures contraignantes.

Tout l'art du PDU réside donc dans cette recherche de compromis entre les perceptions des « voitures-addicted » et les populations dont la possession d'un véhicule particulier découle davantage d'un choix par défaut ou d'une obligation que d'une volonté délibérée. Or le partage de voirie, et plus largement de l'espace public, aujourd'hui au cœur des questionnements techniques des AOT urbaines, puisqu'elles n'en détiennent pas toujours l'entière responsabilité, commence à occuper l'espace politique. En témoignant les débats autour du péage urbain.

Alternatives à l'auto-solisme : bilan contrasté

• Un effort sensible sur l'offre de TC

Le PDU porte sur « le développement des transports collectifs (...) » art. 28-1 - LOTI, alinéa 2.

Le volet transports en commun est incontestablement la priorité des élus 83% des AOTU enquêtées répondent avoir mené au moins une action dans ce champ (voir aussi tableau p.31). Toutes les autorités organisatrices de transports urbains disposent d'un réseau de bus, dont l'étendue est variable. Qu'il s'agisse de « réaménagement » ou de « redynamisation » des dessertes du réseau bus (à Grenoble notamment), l'objectif est toujours d'augmenter l'offre globale et la qualité des liaisons. Cela passe par l'optimisation de la vitesse commerciale. Élevée au rang de moyen ultime elle prime souvent sur les volets confort et services embarqués, même si les dispositifs d'information en temps réel sont en voie de généralisation et l'optimisation des grilles horaires et des correspondances à l'ordre du jour. Les couloirs de bus jalonnent aujourd'hui le paysage urbain dans de nombreuses aires urbaines. Ainsi, sur une période de 5 ans (1998-2003), on constate une augmentation de l'ordre de 24 % du kilométrage annuel de TCSP en construction (non constante, la tendance est globalement croissante). Cependant la suppression des crédits alloués aux TCSP tend aujourd'hui à freiner la dynamique.

Dans le même esprit, les TC font l'objet d'aménagements notamment en matière de sécurité : la priorité des bus aux carrefours est garantie par des systèmes de type « Actibus » et « Priobus ». Développés à Strasbourg, ces procédés permettent de déceler l'approche des bus aux feux de circulation afin de leur assurer la priorité. Des systèmes similaires existent pour les tramways, moins développés toutefois.

En matière d'infrastructures lourdes (tramways,...), plusieurs autorités organisatrices ont réalisé - ou sont actuellement en train de le faire - les projets inscrits dans leur PDU.

Dans le même temps, l'enjeu que représentent les dessertes ferroviaires périurbaines prend de plus en plus d'importance. Une solution consiste à ajouter des arrêts sur les lignes existantes : c'est le cas à Toulouse, Besançon ou Nantes. La communauté d'agglomération havraise a développé un TER périurbain, la « Lézarde Express Régionale » (LER) : avec de nouveaux trains et des stations rénovées. Les PDU approuvés des autorités organisatrices tourangelle et stéphanoise prévoient quant à elles la possibilité d'utiliser au mieux leur étoile ferroviaire. A Mulhouse, la solution tram-train a été choisie, solution envisagée par une dizaine d'autres AOTU.

Notons toutefois que les liaisons radiales sont encore largement privilégiées au détriment des liaisons tangentielles. Les besoins de déplacements de banlieue à banlieue sont encore mal pris en compte, et quand ils le sont, c'est encore le plus souvent la route qui remporte l'adhésion des élus. Quand ils existent enfin les dispositifs urbains de transport à la demande reposent eux aussi sur des axes centre-périphérie. La création de navettes a en effet eu beaucoup de succès.

• Les modes doux : les parents "pauvres" des PDU

Le PDU porte sur « le développement (...) des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied » art. 28-1 – LOTI, alinéa 2.

Les programmes destinés à la promotion du vélo et de la marche étaient en général ambitieux. Malheureusement, les déclarations ont été peu suivies d'effets. Notons que de nombreuses autorités organisatrices ont indiqué lors de l'enquête avoir favorisé la mise en œuvre des objectifs relatifs aux transports en commun, les autres modes, et notamment le vélo, constituant leur prochaine priorité, tant en matière de services (redéploiement des services de location/prêt gratuit de vélos) qu'en matière d'aménagement (extension des itinéraires cyclables).

Le réseau cyclable a fait l'objet d'extension dans quelques aires urbaines. A Mulhouse et Nantes, la longueur des pistes cyclables est de 50 km et 310 km. Le réseau va être porté respectivement à 140 km et 846 km. A Angers et au Mans, une cadence d'extension de ces pistes de l'ordre de 10 km par an est prévue. De la même manière, Amiens Métropole a décidé de multiplier par quatre la longueur de son réseau et l'autorité organisatrice bisontine a décidé de réaliser un réseau de pistes cyclables à hauteur de 300 km. Les plus actives des autorités organisatrices ont réalisé des aménagements pour le confort des usagers du vélo, en matière de jalonnement et d'itinéraires. À Chambéry, un patrouilleur cycliste assure même la surveillance et les menues interventions sur les pistes. Les vélo-stations et les aires de stationnement dédiées, dotées d'arceaux de sécurité, se sont multipliées, notamment près du terminus des bus et tramway. Quant à certaines sociétés gestionnaires de parkings, elles équiperont peu à peu leurs ouvrages de places dédiées aux vélos.

Les réalisations concernant les déplacements des piétons résultent des dispositions relatives aux autres modes de déplacements. Même si ce mode de déplacement est loin d'être négligeable, les mesures prises sont souvent liées aux autres modes : c'est le cas des cheminements piétons réalisés près des pôles multimodaux dans les agglomérations rochelaise et rouennaise, qui ont aussi amélioré leurs réseaux de rues piétonnes. Le Mans a engagé la piétonisation de la ville historique. A Strasbourg, un soin particulier a été apporté aux aménagements notamment par l'abaissement des trottoirs au niveau des intersections ou encore la pose de bandes podotactiles qui facilitent l'accès des personnes déficientes visuelles.

Les actions d'animations se sont aussi multipliées : journées spécifiques, « samedis piétons ». Ces opérations, moins coûteuses, sensibilisent la population, et en particulier les jeunes, aux enjeux environnementaux des déplacements, c'est le cas par exemple de l'accompagnement parental des enfants à pied, opérations « marchons vers l'école », pédibus etc.

Les schémas ou chartes accompagnent ces changements. Ces programmes d'actions (Plan « Agglo-Vélo » à Rouen ou encore Charte « Vélos-Piétons » à Toulon) reposent sur des mesures de protection des usagers du mode cyclable et se traduisent par des aménagements de sécurité, de stationnement et de confort, en harmonie avec les prescriptions de partage de la voirie prévues par chaque PDU. De la même manière, certaines agglomérations ont prévu des schémas de continuités piétonnes.

L'aménagement continu du réseau de voirie

Le PDU porte sur : « l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération y compris les infrastructures routières nationales et départementales, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en oeuvre d'actions d'information sur la circulation » art. 28-1 – LOTI, alinéa 3.

Les groupements de communes qui sont AOTU ne disposent pas automatiquement de la totalité de la compétence de voirie. Seules les communautés urbaines disposent obligatoirement de la compétence voirie (article L5215-20 I 2° b du Code général des Collectivités Territoriales). Sur les 143 communautés d'agglomérations existantes en 2003, 115 (soit 80%) avaient opté pour la compétence optionnelle « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire »¹². Dans ce contexte, les mesures mises en oeuvre ont principalement porté sur la hiérarchisation du réseau, des ajustements de gabarit et de capacité.

¹² Données ADCF - Observatoire de l'Intercommunalité – Atlas 2003 des communautés urbaines et d'agglomération.

Parmi les actions les plus courantes, les plans globaux de circulation en centre ville tiennent le haut du pavé. Les dossiers de voirie d'agglomération permettent de poser le principe de certaines contraintes. Le gel de la capacité des pénétrantes (Lyon) permet de diminuer la place de la voiture, tout comme la réduction du gabarit de certaines voies (Saint-Étienne, Le Mans), mais aussi la mise en place de boucles de circulation, de sens unique et de réduction des emprises routières (Toulouse) ou encore l'implantation de bornes escamotables pour fermer certains secteurs à la circulation des voitures particulières (Besançon). Enfin, les plans de jalonnement et de signalisation permettent de modifier simplement les itinéraires classiques de transit et de réduire le trafic automobile à destination des centres-villes.

La hiérarchisation du réseau permet en effet de concentrer et d'affecter les flux de circulation en fonction de leur importance sur le territoire. Dans les aires urbaines de Lyon, Nancy, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg et Troyes, une partie du réseau a ainsi été classifiée pour assigner une fonction et un type de transit adapté à chaque axe. Cela se traduit par exemple par la mise en place d'itinéraires obligatoires pour les poids lourds, ce qui écarte le transit des zones agglomérées.

La réduction du gabarit des boulevards, des routes nationales ou départementales est une disposition répandue qui agit sur les capacités viaires des réseaux d'agglomérations. Le passage de 2x2 voies à 2x1 voies de certaines artères a notamment été réalisé par la communauté urbaine du Mans, et celle de Montbéliard.

L'organisation timide du transport de marchandises

Le PDU porte sur : « *le transport et la livraison des marchandises tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales (...). Il prend en compte les besoins en surfaces nécessaires au bon fonctionnement des livraisons afin notamment de limiter la congestion des voies et aires de stationnement (...)* » art.28-1 – LOTI, alinéa 5.

Le contenu du thème « transport et livraison des marchandises » a été enrichi par la loi SRU. La rationalisation de l'approvisionnement de l'agglomération a pour objectif le maintien des activités commerciales et artisanales, exigence qui n'est pas sans faire écho aux incidences parfois dévastatrices des implantations de centres commerciaux en périphérie des grandes villes.

Le PDU doit prévoir « *la mise en cohérence des horaires de livraison et des poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains* ». Le législateur a voulu que les PDU proposent « *une réponse adaptée à l'utilisation des infrastructures logistiques existantes afin de limiter la congestion des voies et aires de stationnement* ».

Malgré ce renforcement, les approches « marchandises » ont été peu développées. L'enquête révèle en effet que les agglomérations sont encore au stade des études préalables. Il faut dire que les expériences en la matière sont relativement peu nombreuses, que les moyens d'agir sont juridiquement mal encadrés, et qu'enfin, l'organisation de l'approvisionnement urbain touche à l'équilibre d'un secteur économique très concurrentiel et très éclaté.

Les actions se déclinent en trois groupes. Les projets de construction d'espaces logistiques urbains pour organiser les flux de marchandises (plates-formes, centres de distribution urbaine ou encore des points d'accueil logistiques) sont assez nombreux. Si certaines agglomérations s'en tiennent au réaménagement des espaces de livraison, d'autres innovent, comme à Bordeaux où dans l'hypercentre, des « voltigeurs » assurent la distribution finale des marchandises entre les espaces de livraison de proximité et les commerces.

Les AOTU interviennent ensuite sur les itinéraires. Il s'agit surtout d'agir sur les itinéraires poids lourds (cf. infra), par la mise en œuvre de schémas de déplacements poids lourds et de campagnes de communication. Les actions sur la réglementation consistent, enfin, à adapter les horaires de livraison en dehors des heures de pointe, à les harmoniser entre les communes de l'agglomération et à limiter le temps de stationnement des camions en centre-ville. Elles relèvent cependant des pouvoirs de police des maires, et les mesures qui en découlent sont d'autant plus difficiles à mettre en œuvre que les relations avec les communes membres du groupement sont elles mêmes difficiles.

Le stationnement, une thématique devenue essentielle

Le PDU porte sur : « l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement, et notamment les zones dans lesquelles la durée maximale de stationnement doit être réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, la politique de tarification à établir, en relation avec la politique de l'usage de la voirie, en matière de stationnement sur voirie et en matière de parcs publics, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, et tendant notamment à favoriser le stationnement des résidents » art.28-1 – LOTI, alinéa 4.

Le stationnement, levier essentiel de la politique de diminution du trafic automobile, est largement développé dans la loi SRU.

De fait, c'est un volet des PDU les plus investis par les autorités organisatrices. Un intérêt particulier a été porté à la réalisation de parcs-relais, mais les actions portant sur les modifications de réglementation sont aussi assez nombreuses.

La mise en place de parcs relais répond à deux objectifs : inciter les conducteurs à stationner et à prendre les transports en commun et favoriser le stationnement hors voirie. Ils sont donc en général disséminés en périphérie de l'agglomération. Dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Rouen, ils ont été implantés le long des itinéraires tramway. L'autorité organisatrice toulousaine a ouvert 2 nouveaux parcs-relais de 1 600 places et créé, avec la nouvelle ligne de métro, 2 500 places supplémentaires pour capter les utilisateurs de la voiture particulière. Enfin, 6 parcs-relais ont été créés le long du tramway orléanais dont 4 sont surveillés et accessibles sur validation de tout titre de transport applicable dans l'agglomération. La gestion des parcs a été confiée à la Société d'économie mixte des transports de l'agglomération orléanaise (SEM-TAO), qui exploite déjà le réseau de transport urbain. En général en effet, en plus d'offrir un lieu de stationnement gardé, les tarifs sont étudiés pour que l'usage des transports en commun soit facilité.

L'implantation de parcs relais est plus facile à mettre en œuvre, pour des raisons à la fois juridiques et politiques. Ces parcs, assimilés à des ouvrages, sont attachés aux infrastructures de transports en commun. Leur intérêt communautaire ne fait guère de doute. Et si, comme pour la voirie, cette compétence n'est détenue que partiellement par les communautés d'agglomérations, dans le cas du parc relais la perspective financière de réalisation de l'infrastructure, et son lien évident à l'infrastructure de transports en commun, en ont fait une action « évidemment » d'intérêt communautaire.

Il en va autrement des mesures de type réglementaire, des opérations relatives aux tarifs du stationnement sur parcs existants, ou encore des éventuelles suppressions de places existantes.

Parmi les mesures de type réglementaire, l'extension des zones réglementées de stationnement payant revient souvent. En général, cette extension est appliquée aux centres-villes (Avignon, Caen, Clermont, Douai, Le Havre...) et elle s'est accompagnée du renforcement de la lutte contre le stationnement illicite. Dans le même esprit, les mesures de restriction de l'offre de stationnement gratuit et l'augmentation des tarifs du stationnement en courte durée (Rennes, Poitiers), la tarification spéciale « résidents » -Art. 108 de la loi SRU- (Nantes, Douai, Le Havre, Rennes et Toulouse), voire la mise en œuvre d'une tarification applicable aux non résidents (Saint-Étienne) émergent peu à peu. La suppression des places de stationnement est plus rare. C'est le choix fait par Caen et Nancy qui ont supprimé près de 850 places de parkings en surface.

Enfin, des mesures d'information et de contrôle accompagnent ces actions. Pour informer les usagers sur la localisation et la disponibilité des places en parking, Besançon a établi un plan de jalonnement dynamique. Les panneaux interactifs se sont multipliés. Dans le même temps, des mesures coercitives ont été parfois mises en place. Nantes et Poitiers ont choisi de renforcer le contrôle du stationnement (brigade spécialisée) et d'accroître la verbalisation sur la voirie. Cannes a procédé à la modernisation du parc d'horodateurs. Dijon a même opté pour l'ouverture d'une fourrière gérée par l'AOTU.

L'encouragement à l'élaboration des plans de mobilité pour les entreprises

Le PDU porte sur : « l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité et à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage » art. 28-1 – LOTI, alinéa 6.

En l'absence de définition précise, il n'est pas rare que les dispositifs de tarification préférentielle soient considérés comme des plans de mobilité par leurs promoteurs. C'est pourquoi l'ADEME - principal financeur après les collectivités locales - propose une définition plus précise d'un plan de mobilité : « c'est une démarche permettant, au sein d'une entreprise, d'une collectivité ou d'une administration, de favoriser l'usage des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle (transports collectifs, vélo, marche, co-voiturage ...) et de rationaliser les déplacements liés au travail (domicile-travail, déplacements professionnels)¹³ ».

Pour susciter la prise en charge de la gestion de la mobilité par les établissements employeurs, les autorités organisatrices s'engagent à différents niveaux¹⁴ : elles organisent leur propre plan de mobilité (qu'elles nomment parfois PDA, plan de déplacements d'administrations) ; elles pilotent des opérations de communication/promotion enfin, elles conventionnent, directement avec les entreprises ou par l'intermédiaire d'associations, qui mettent en place ces plans de mobilité. Ces dispositifs conventionnels s'accompagnent de la mise en place de solutions : vélo, co-voiturage, entre autre. Une convention peut lier l'autorité organisatrice et l'établissement professionnel visé. Strasbourg, Toulouse, Rennes, Belfort, Clermont, notamment, travaillent en partenariat avec des associations, agences ou autres prestataires, qui assurent à la promotion du concept auprès des entreprises. D'autres collectivités ont choisi d'assurer cette mission en régie. Enfin, certaines déclinaisons locales des plans de mobilité donnent lieu, par exemple à Besançon ou à Chambéry, à des plans de zone, de centre-ville, à des plans de déplacement Ecole.

¹³ Le GART est partenaire d'un bilan national sur les PDE commandé par l'ADEME et dont les conclusions devraient être rendues à la rentrée 2005.

¹⁴ Fiche d'expériences, sur demande auprès du GART.

La sécurité des déplacements, réduire les accidents et le sentiment d'insécurité

Le PDU porte sur : « l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers et en mettant en place un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste » art.28-1 – LOTI, premier alinéa.

La sécurité routière n'était pas encore la cause nationale qu'elle est devenue au moment de l'élaboration des PDU. Et pourtant, elle était déjà une priorité des élus locaux. Près de 2/3 des accidents corporels de circulation se sont produits en milieu urbain en 2003¹⁵. Ceux-ci résultant principalement de conflits d'usage de la voirie, les solutions se sont concentrées sur les aménagements de voirie et la réduction de la vitesse des véhicules. Avec un taux de réalisation de 50% et un enjeu devenu national, la sécurité des déplacements devrait encore s'améliorer à l'avenir.

Les opérations d'aménagement de la voirie concourent à la sécurisation : les « entrées et traversées de villes » font l'objet de chartes annexées aux PDU. Les autorités organisatrices d'Angers, de Caen, de Douai, du Mans et de Rouen ont procédé au rétrécissement d'une partie de leur voirie et ont aménagé le réseau en installant des îlots, des chicanes et des ralentisseurs. D'autres autorités organisatrices ont réaménagé des carrefours dangereux, dont quelques-uns ont été transformés en giratoires (Toulouse) ou sécurisés par la synchronisation des feux (Limoges). Des feux « dynamiques » qui passent au rouge en cas d'excès de vitesse ont été installés par le Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération mulhousienne.

La multiplication des zones à vitesse réduite est une mesure répandue. Conformément aux dispositions de leur PDU, à Angers, Besançon, Brest, Caen, Le Mans, Nice, Poitiers et Rennes, des « zones 30 », ont été mises en place, La Rochelle optant aussi pour la limitation à 90 km/h de la vitesse sur sa rocade.

¹⁵ Source : Ministère de l'Équipement, évolution du bilan des accidents corporels selon le milieu urbain et la rase campagne, 2003.

Des mesures de contrôle des vitesses excessives ont été aussi mises en oeuvre en partenariat avec les autorités compétentes.

Les observatoires d'accidentologie, ayant pour objectif d'identifier, d'analyser et de résorber les points noirs ont été mis en place dans les aires urbaines du Havre, de Montbéliard, de Nancy, de Nantes et de Valenciennes.

D'autres mesures ponctuelles et innovantes ont été recensées, notamment dans le domaine de la prévention. La communauté d'agglomération de Poitiers a développé un service de bus de nuit, pour dissuader l'usage de la voiture particulière pour les soirées en discothèques. Rennes Métropole a lancé un programme de suppression de passages à niveau pour les intersections les plus exposées.

Enfin, s'agissant du sentiment d'insécurité, les dispositifs de vidéo surveillance se sont multipliés. Dans l'agglomération lyonnaise, un « contrat local de sécurité transport » a été signé entre le SYTRAL (Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise), les transports en commun lyonnais (TCL) qui exploitent le réseau de transports urbains et les services de l'Etat (préfecture, justice, éducation nationale) afin de réduire l'insécurité des déplacements et notamment dans les transports collectifs, ce qui a conduit à l'utilisation de la vidéo-surveillance sur le réseau lyonnais comme à Lille ou Valenciennes. À Montbéliard, la vidéosurveillance a été renforcée d'agents de médiation présents sur le réseau de transports collectifs. Les contrats locaux de sécurité ont ainsi conduit les autorités compétentes à coordonner leurs actions, et ont souvent abouti à des opérations d'animation sociale sur les lignes les plus exposées à l'incivilité.

Tarifification et billettique : les prémisses d'une organisation

Le PDU porte sur : « la mise en place d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie, favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes » art. 28-1 – LOTI, alinéa 7.

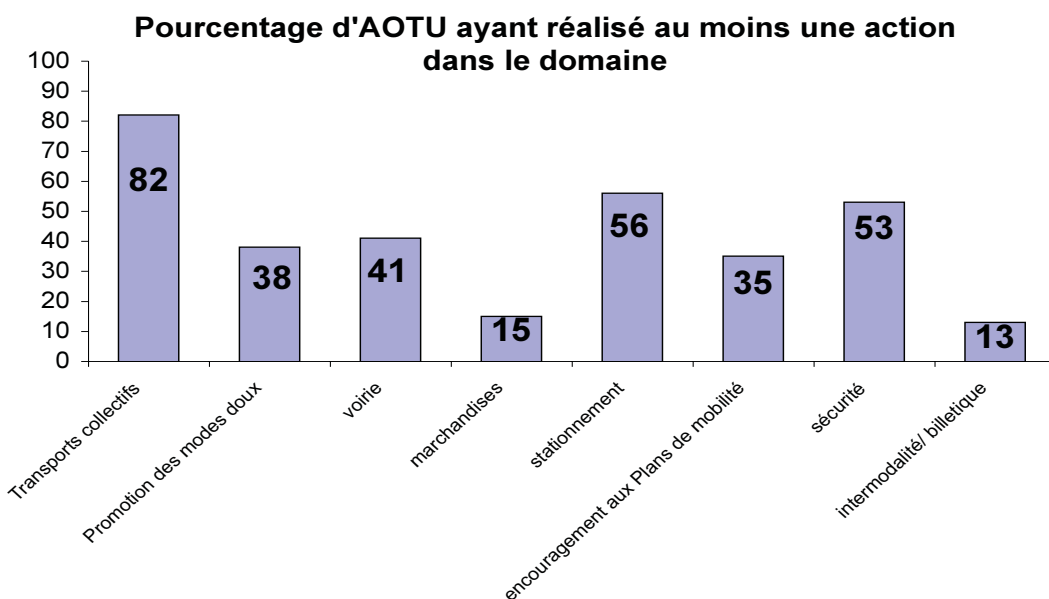
La dernière thématique du contenu des PDU « billettique et tarification » est délicate à mettre en place. Il s'agit, idéalement, de parvenir à une intégration billettique permettant à un usager d'acheter un seul titre de transport valable sur différents réseaux. L'exemple de la carte Orange d'Ile-de-France est celui qui fait référence. L'intégration billettique implique des coopérations et accords tarifaires qui expliquent les difficultés et les lenteurs de mise en œuvre. La plupart du temps au niveau urbain, le choix s'est porté vers la tarification combinée.

La concertation entre les différents acteurs (autorités organisatrices de transports urbains, départements, régions) progresse néanmoins, puisque les rencontres entre AOT ont régulièrement lieu dans certaines régions, à l'initiative des collectivités locales de proximité en Lorraine, ou de régions, Nord-Pas de Calais et Bourgogne, notamment.

Synthèse

Il résulte de la diversité des priorités une multiplicité des maîtrises d'ouvrage pouvant complexifier la mise en œuvre des actions.

Une forte proportion de ces réalisations est concentrée sur l'amélioration des transports collectifs, loin devant le développement des autres modes alternatifs à la voiture particulière. La question du stationnement est le deuxième item qui mobilise les actions des collectivités, suivi de très près par celui de la sécurité.



S'il est difficile de tirer des enseignements définitifs des hiérarchies implicites que révèle cette enquête dans les réalisations, puisque chaque agglomération est différente, on peut néanmoins mettre en lumière une complexité dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des actions projetées. Ainsi, à titre d'exemple, les actions en matière de transports collectifs sont relativement bien réalisées, ce qui peut s'expliquer par le fait que de manière générale les transports publics sont de la compétence de l'autorité organisatrice, elle-même responsable de la rédaction du PDU.

Ce n'est pas le cas d'autres domaines. En effet, en matière de transport de marchandises en ville, par exemple, la compétence « fret urbain » ne constitue pas une compétence des collectivités en tant que telle. Cela peut expliquer en partie le peu d'enthousiasme de certaines d'entre elles qui y voient un risque juridique. Dans le même esprit la complexité des relations entre AOT peut expliquer la faiblesse des actions engagées en matière d'intermodalité billettique. Ce constat conduit naturellement à s'interroger sur la dispersion des maîtrises d'ouvrage dont le tableau suivant donne un bref aperçu.

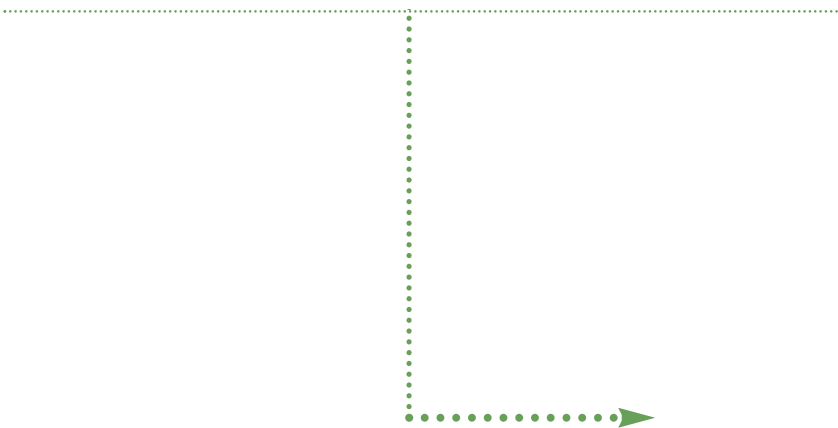
PDU : Bilan et perspectives - GART 2005

Diminution du trafic automobile									
	Tarifcation, intermodalité	Promotion des modes doux	Promotion des plans de mobilité	Transports en commun	Voie	Stationnement	Marchandises	Sécurité	
Communes (regroupées au sein d'une AOTU intercommunale)		<i>Intervention possible*</i>	<i>Intervention possible*</i>		Principaux maîtres d'ouvrage – pouvoirs de police des maires	Principaux maîtres d'ouvrage – pouvoirs de police des maires	Pouvoirs de police des maires	Pouvoirs de police des maires	
Autorités Organisatrices des Transports Urbains	Maître d'ouvrage et animateur principal auprès des partenaires institutionnels	Animateur principal auprès du public**	Animateur principal auprès du public et des institutionnels**	Maître d'ouvrage et animateur principal auprès des partenaires institutionnels	Maîtres d'ouvrage sur tout ou partie de la voie**	Maîtres d'ouvrage sur tout ou partie des ouvrages**	Maîtres d'ouvrage sur tout ou partie des systèmes de livraisons**	Maître d'ouvrage en matière de systèmes d'animation	
Département	Maître d'ouvrage transports interurbains et scolaires (partenaire en zone urbaine)	<i>Intervention possible*</i>	<i>Intervention possible*</i>	Maître d'ouvrage transports interurbains et scolaires (partenaire en zone urbaine)	Voie départementale		<i>Intervention possible*</i>	<i>Intervention possible*</i>	
Région	Maître d'ouvrage transport ferré d'intérêt régional (partenaire en zone urbaine)	<i>Intervention possible*</i>	<i>Intervention possible*</i>	Maître d'ouvrage transport ferré d'intérêt régional (partenaire en zone urbaine)	<i>Intervention possible*</i>		<i>Intervention possible en vertu de la compétence développement économique et aides aux entreprises</i>	<i>Intervention possible*</i>	
Autres	SNCF, autres opérateurs interrégionaux	Associations locales, opérateurs privés	Centrales de mobilités, associations locales, chambres consulaires, entreprises, administrations	SNCF, autres opérateurs privés périurbains et interurbains					

* en vertu de la compétence générale des collectivités territoriales et par l'intermédiaire de la participation au financement des opérations.

** à l'exclusion des AOTU de forme syndicale à qui la compétence n'aurait pas été transférée (SMTC, SIVU, etc...)

Quel PDU, pour faire face aux défis d'avenir ?



Les PDU sont solides bien que leur force prescriptive reste relativement faible. Dans les prochaines années, de nombreux défis vont s'imposer à ces documents qui, sur de nombreux points, présentent des avantages comparatifs indéniables sur les autres outils de prospective et de planification locale. Néanmoins certaines récentes dispositions législatives sont en passe de modifier en profondeur le cadre de la mise en œuvre des PDU. Ainsi, les révisions des plans existants arrivés à échéance conduiront les autorités organisatrices à revoir certaines de leurs méthodes et de leurs objectifs. Parallèlement, dans un contexte de réforme de la planification et compte tenu du succès des démarches de prospective territoriale locale (projets de territoires, projets d'agglomérations, projets de pays) les PDU devront évoluer sous peine d'être délaissés au profit d'autres outils juridiquement plus maniables, politiquement plus porteurs et moins risqués.

Les questions pratiques que soulèvent la mise en conformité des PDU à la loi SRU, l'application de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, mais aussi les dispositions contenues dans la loi accessibilité menacent, dans un certain nombre de cas, l'existence ou la pérennité des plans sous leur forme actuelle.

L'enjeu de la mise en conformité

Certaines dispositions de la loi SRU nécessitant la mise en conformité des PDU ne devraient pas poser de problème : c'est le cas de l'ouverture et de l'organisation de l'enquête publique ou de l'association des autres maîtres d'ouvrage comme le département, la région et les communes à l'élaboration du plan. En revanche d'autres dispositions contraignent à court terme les autorités organisatrices à engager une nouvelle procédure, sur tout ou partie de leur plan. Ainsi, quelques périmètres de transport urbains ont évolué depuis la mise en chantier de certains PDU obligatoires. Les autorités organisatrices sont théoriquement tenues d'élaborer un nouveau PDU dans un délai de trois ans à compter de la date de modification du PTU. Aujourd'hui, ce sont 36 agglomérations qui sont concernées, soit plus de la moitié de celles qui sont soumises à PDU obligatoire.

En outre, pour renforcer la portée des PDU et en favoriser la mise en œuvre, la loi SRU a introduit l'obligation d'y joindre un échéancier, pour en faire un document plus précis et plus sûr. Ce calendrier doit théoriquement préciser les mesures d'aménagement et d'exploitation pour atteindre les objectifs. Aujourd'hui, la mise en chantier de la conformité SRU a lieu dans un contexte politique tendu. Plusieurs voix s'élèvent pour stigmatiser le non respect des engagements de l'Etat en matière de financement d'infrastructures, notamment. Deux autorités organisatrices ont même choisi de porter leurs accusations devant le tribunal administratif. Dans un tel contexte, il est difficile d'imaginer que les autorités organisatrices se livrent seules et de bon gré à un tel exercice de programmation.

Concernant les contenus, qu'il s'agisse de cohésion sociale, de tarification, d'approche globale du réseau de voirie ou de mise en sécurité, de nombreuses autorités organisatrices entendent faire valoir que leur PDU avait devancé la loi SRU sur tout ou parties des nouveaux objectifs. Elles revendiquent la possibilité de ne pas devoir revoir leur copie en totalité.

Seules les dispositions en matière de stationnement, plus contraignantes et ayant un effet sur les normes de stationnement inscrite dans les PLU, posent de réels soucis. Aujourd'hui, les autorités organisatrices qui n'engageraient pas la mise en conformité sur ce point s'exposeraient au risque d'entacher d'irrégularité les décisions prises dans le cadre des PLU de leurs communes membres.

Alors, faut-il qu'elles révisent la totalité de leur PDU ou seulement la ou les parties identifiées comme posant problème ? Peuvent-elles faire l'économie d'une réflexion globale, alors même que leur plan est conforme à 90% ?

Il y a en effet un risque à maintenir une contrainte trop forte sur les AOTU : elles pourraient être tentées de faire durer les procédures. La loi SRU ayant en outre allégé le rôle du préfet, la substitution de ce dernier à l'AO jugée défaillante est de moins en moins probable.

L'enjeu de l'application de la directive plans et programmes

La directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été transposée en droit français par ordonnance le 3 juin 2004¹⁶. Elle pourrait avoir une incidence considérable sur l'avenir des PDU, d'abord parce qu'elle pourrait en rallonger la procédure d'élaboration. Mais ce n'est pas tout. L'article 28 de la loi sur les transports intérieurs prévoyant que le PDU « *vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part* » le simple fait d'en imposer une évaluation a priori peut paraître surprenant, sauf à ce qu'elle insiste sur des aspects environnementaux traditionnellement peu considérés dans les PDU comme la biodiversité ou les effets des mesures sur le ruissellement des eaux de pluie par exemple. Dans l'attente de la publication des décrets d'application qui viendront préciser les dispositions sur le fond, on peut dire qu'il est prévu l'élaboration d'un rapport environnemental transmis aux services de l'État désignés pour apprécier la validité, notamment méthodologique mais pas seulement, de l'évaluation. Ce rapport devra faire état des mesures envisagées pour éviter, réduire et dans la mesure du possible, compenser ou corriger les effets négatifs de la mise en œuvre du plan sur l'environnement.

Dans un certains nombre de cas, les mesures prévues au PDU seront, espérons-le, positives pour l'environnement. Reste à savoir si l'impact des mesures sera apprécié dans leur ensemble ou au cas par cas. Sans préjuger des arbitrages effectués dans le cadre de la rédaction des décrets d'application, qui concernent tous les plans et programmes et pas uniquement les PDU, il semblerait qu'on se dirige vers des appréciations au cas par cas.

L'ordonnance fait enfin une référence explicite au « suivi des incidences sur l'environnement ». De ce que recouvre cette idée dépendra le niveau d'exigence en matière d'évaluation jusqu'alors relativement faible. La LOTI prévoit en effet simplement « *qu'au terme d'une période de cinq ans, le plan fait l'objet d'une évaluation et est révisé le cas échéant.* » article 28-2, dernier alinéa.

¹⁶ Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004.

Les modalités de cette évaluation ne sont pas encadrées, et laissent, il faut s'en réjouir, une large part d'interprétation aux collectivités. Ainsi, la perspective d'une évolution des missions dévolues aux observatoires des déplacements mis en place par les AOTU est incontestablement intéressante. Malheureusement, rares sont les observatoires globaux réellement opérationnels.

Souvent, ces observatoires ont été limités au champ de l'observation des accidents. Parfois, les autorités organisatrices ont préféré mettre en place des instances collégiales de suivi tels que les comités de pilotage comme dans l'agglomération mulhousienne¹⁷ ou à Reims. Ils assurent une mission de collecte de données disponibles, opération fastidieuse et longue qui s'apparente souvent à du bricolage, aux dires des autorités organisatrices elles-mêmes. Pour pallier ces insuffisances, les AO conventionnent avec leurs partenaires pour obtenir des bases de données (chambre de commerce et d'industrie, agence d'urbanisme) nécessaires à l'observation de l'évolution des déplacements. Le SITRAM, à Mulhouse, a recours à une vingtaine d'indicateurs fournis par des experts au travers de classements établis par la presse spécialisée.

Plus rares sont les initiatives globales qui, comme à La Rochelle, à Toulouse, à Niort ou à Orléans, ont créé leur observatoire sur mesure et construits leurs propres indicateurs. Celui de La Rochelle utilise 54 indicateurs regroupés en 14 thèmes. Les premiers résultats du suivi ont été diffusés en 2002. À Orléans, la centaine d'indicateurs provient de sources telles que les enquêtes ménages et/ou mobilité, le recensement général de la population de 1999, l'agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise, la DDE, la Région Centre, la SNCF... Ces indicateurs couvrent les thématiques du PDU, à savoir les déplacements, la voirie, la priorité aux transports collectifs, la mise en œuvre du schéma directeur des itinéraires cyclables, la requalification des centres-villes, la qualité du cadre de vie, la sécurité routière et l'investissement pour la mise en œuvre du PDU.

¹⁷ Il a pour mission d'assurer le suivi qualitatif et rassemble une ou deux fois par an, toutes les communes de l'agglomération, les représentants des intercommunalités, le syndicat des transports de l'agglomération mulhousienne, l'Etat, la SNCF, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers, le conseil général du Haut-Rhin et le conseil régional d'Alsace et la fédération nationale des associations d'usagers de transport, l'association des cyclistes, les représentants des taxis et des transporteurs.

Même si cela sonne comme une évidence, il est important de rappeler que plus les agglomérations sont importantes, et plus elles disposent de données et de moyens pour observer en continu les évolutions des déplacements sur leurs territoires. La possibilité de mener des enquêtes ménages déplacements a permis sur certaines très grandes agglomérations de collecter des données permettant d'effectuer des mesures. La présence sur leurs territoires d'agences d'urbanisme dont c'est le cœur de métier a facilité la constitution de ces observatoires. Corrélativement, de tels observatoires dans les agglomérations de moindre importance sont plus difficiles à mettre en place, et proportionnellement plus chers.

L'enjeu de la mise en accessibilité

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées oblige les autorités organisatrices à mettre en accessibilité « les services de transport collectif » dans un délai de dix ans, et de mettre en place, en articulation avec les communes, des schémas directeurs de mise en accessibilité dans un délai de trois ans. Dans l'attente de la publication des décrets d'application, des doutes subsistent d'une part sur l'interprétation des termes de la loi (s'agissant du champ d'application, tant pour ce qui concerne la définition de la mobilité réduite que l'étendue du service de substitution ou encore la forme du dépôt de plaintes) d'autre part sur les capacités des autorités organisatrices à faire face, en dix ans, aux coûts qui pourraient s'avérer extrêmement importants des travaux. L'application de cette loi pose les mêmes problèmes de coordination entre les maîtres d'ouvrages que certaines dispositions des PDU : qui décidera des solutions techniques, qui mettra en œuvre, quand il s'agira notamment de travaux affectant la voirie ou les réseaux (trottoirs, écoulements etc.) ? Enfin, l'existence d'un dispositif de plainte conduira les autorités organisatrices à placer ces travaux en têtes de leurs préoccupations. En l'absence d'engagement de l'Etat à participer à leur financement, certaines d'entre elles seront tentées de délaisser le reste des actions prévues aux PDU.

Plus subtilement néanmoins, en obligeant les autorités organisatrices à mettre en place un système de substitution¹⁸, le législateur continue de renforcer le rôle des agglomérations en matière de management de la mobilité en général – pas uniquement réduite à son volet transport en commun. Ainsi, les services de conseil en mobilité qu’elles développent disposeront-ils d’une légitimité renforcée, qui pourrait donner lieu, à terme, à la reconnaissance législative d’un véritable service public de mobilité.

À ces défis politiques s’ajoutent des défis d’aménagement urbain.

Planification urbaine

La loi SRU a rénové les outils de planification urbaine et a créé les schémas de cohérence territoriale. Depuis, et plus que jamais, les autorités organisatrices doivent coordonner leurs politiques de déplacements, d’urbanisme et plus largement d’aménagement de leurs territoires. La loi a prévu que le PDU puisse être élaboré par l’établissement public en charge de l’élaboration du schéma de cohérence territoriale, sous réserve que le périmètre de ce schéma englobe la totalité du ou des périmètre(s) de transports urbains qu’il recoupe¹⁹. Cette possibilité de transfert en cascade de la compétence d’élaboration du PDU vise à permettre que les réflexions sur les déplacements urbains soient conduites à une échelle d’analyse plus large et plus cohérente. Dans ce cas, les autorités de transports urbains sont associées à l’élaboration du PDU. Cette disposition n’a pas été utilisée à ce jour, même si certains syndicats mixtes déclarent y avoir pensé. Et ce n’est pas vraiment surprenant. En effet, la loi SRU, en voulant faire passer le PDU d’un simple outil de prospective à un outil de programmation d’infrastructures a en même temps condamné ses chances d’être porté au niveau d’un syndicat de SCoT à vocation quasi unique.

¹⁸ L’article 45 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005, relative à l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit « En cas d’impossibilité technique avérée de mise en accessibilité de réseaux existants, des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite doivent être mis à leur disposition. Ils sont organisés et financés par l’autorité organisatrice de transport normalement compétente dans un délai de trois ans. Le coût du transport de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant ».

¹⁹ Article 101 de la loi SRU.

En dépit de son opposabilité, le SCoT est encore largement vécu comme une procédure d'étude et de planification. Il n'a pas vocation à organiser les maîtrises d'ouvrage et encore moins à planifier les décisions de mise en œuvre des orientations qu'il propose. Les instances politiques des syndicats mixtes de SCoT sont dépendantes de leurs membres, et disposent d'une assez faible autonomie.

Et enfin, s'il est vrai que les questions de transport et de déplacements n'en occupent pas moins une bonne place dans les préoccupations des maîtres d'ouvrage de SCoT, reste à formuler des préconisations directrices affirmées, notamment pour ce qui concerne les liens entre urbanisation et desserte en transport en commun...

Faire face à l'étalement urbain

À travers le SCoT, les périphéries - le « périurbain » - accèdent au devant de la scène. Dans 2/3 des cas, les syndicats mixtes de SCoT dépassent le périmètre de l'agglomération à fiscalité propre centrale. Ils paraissent donc mieux adaptés pour décider des mesures permettant de limiter les effets négatifs de l'étalement urbain. Les objectifs de cohérence qui lui sont assignés permettront peut-être de mettre fin aux politiques aveugles. En effet en matière de déplacements, prendre conscience et agir pour que les politiques foncières, d'urbanisation, de mixité du logement, mais aussi de développement économique et d'implantations d'activités évoluent avec – et non à côté – des autres politiques publiques est nécessaire. Or, conduire ces politiques de sorte qu'elles soient cohérentes les unes par rapport aux autres relève de la gageure. Et s'il n'est pas question ici de privilégier tel ou tel domaine d'action sur un autre, il est néanmoins utile de rappeler que les politiques publiques qui concourent à l'aménagement du même territoire devraient poursuivre les mêmes objectifs. Par exemple, en l'absence de mécanisme permettant une réelle régulation publique de la surchauffe foncière, un projet d'extension d'une ligne de transports en commun peut, dans certaines configurations, contribuer à renforcer l'étalement urbain.

Or, il n'est pas si facile de prévoir à temps la desserte d'une zone d'activités commerciales future, pas plus qu'il n'est facile de définir une règle de fixation du coefficient d'occupation des sols en fonction d'une qualité de desserte – toujours en partie subjective – de transports en commun.

Les ménages périurbains cherchent généralement à s'installer à l'abri des nuisances (qu'il s'agisse de bruit, de densité, mais aussi de cherté de l'habitat, évidemment). L'exposition aux nuisances participe du processus de valorisation/dévalorisation qui découpe la ville. Face à cette construction de la ville périurbaine (agrégation de comportements individuels qui conduisent à des effets indésirables sur le plan collectif) les élus doivent faire face à des phénomènes qui sans être nouveaux, sont particulièrement intenses actuellement : c'est le cas de l'augmentation des prix du foncier.

Notre ville périurbaine, produit d'une culture du « tout automobile » a enfin du mal à produire de l'espace public facilement accessible aux modes non motorisés (vélo, piétons etc...). La future génération de PDU prendra-t-elle en compte les problèmes spécifiques à cette autre ville, moins dense et plus sectorisée ? De ressort territorial intercommunal, contrairement à certains SCoT et à une majorité de programmes locaux d'habitat (PLH), les PDU découpent rarement leurs territoires en secteurs. Non qu'aucune référence spatiale n'émaille le document par ailleurs alimenté de diverses cartes, mais en l'occurrence, ce sont les centres-villes qui ont retenu l'attention discursive (comme autant de théâtres de congestion et de pollution) au détriment des périphéries, toujours un peu moins valorisées, socialement et politiquement, voire complètement délaissées. La boîte à outil de l'aménagement désormais renouvelée, les maires des communes périphériques étant proportionnellement au nombre d'habitants qu'ils représentent bien représentés dans les conseils communautaires, les conditions sont-elles réunies pour qu'à terme, des solutions innovantes adaptées aux pratiques de mobilité des habitants périurbains émergent ?

La diffusion du concept de mixités urbaines et de multipolarités dans les conseils communautaires autorise à l'optimisme.

Et les villes moyennes ?

Dans les agglomérations de taille plus modeste, la diffusion d'une culture de mobilité moins dépendante de la voiture individuelle passera certainement comme dans les plus grandes par le renouvellement des réseaux et l'amélioration de la qualité. Mais plus que d'autres, les périmètres de transports urbains des villes moyennes comprennent des communes de densité et de maillage routiers très divers.

Ces périmètres comprennent souvent des communes rurales, dont les habitants sont certes extrêmement dépendants au véhicule individuel, mais aussi, contrairement aux idées reçues, proportionnellement plus grands adeptes du vélo ou de la marche. Les plans de déplacements urbains de ces agglomérations moyennes permettront de prendre la mesure des besoins, si tant est que ces dernières puissent les évaluer à leur juste mesure. Et c'est là peut-être une des raisons du succès de l'intercommunalité urbaine : les capacités d'ingénierie et d'étude nouvelles qu'on leur prête, du fait notamment de la mutualisation des ressources, financières mais aussi humaines. La mobilité dans les villes moyennes est en effet mal connue, et les outils à disposition des services techniques des collectivités peu développés.

L'intercommunalité urbaine s'est structurée et consolidée dans un contexte où l'Etat, pour l'accompagner, favorisait l'échelon intercommunal pour l'octroi d'aides diverses. C'est vrai en matière de planification, mais aussi de déplacements, puisque dans une circulaire du 10 juillet 2001, l'Etat avait non seulement redéfini les conditions d'attributions de ses aides, mais en plus, il indiquait qu'il souhaitait qu'elles soient inscrites dans les contrats d'agglomération. Dans les agglomérations moyennes, de moins de 100 000 habitants, l'Etat octroyait des aides pouvant aller jusqu'à 50 % du coût des études « subordonnées à la production préalable d'un programme d'actions de l'agglomération en matière de déplacements, établi à partir d'un diagnostic des déplacements d'agglomération et dans un objectif de maîtrise de la circulation automobile, approuvé par l'autorité délibérante compétente »²⁰. L'Etat jouait à proprement parler le rôle d'un accompagnateur des intercommunalités qui, recueillant ainsi des aides leur permettant de mieux connaître et appréhender leurs territoires, sont devenues de véritables lieux de prospective locale. La remise en cause des subventions en 2004, qu'il s'agisse de celles destinées aux infrastructures de transports en commun en site propre mais aussi de celles destinées aux études, a donné un sérieux coup d'arrêt à cet engouement, au risque de plonger les plus fragiles de ces groupements dans une situation délicate – les plus fragiles étant les territoires urbains récemment structurés, ne pouvant disposer des services pérennes tels que ceux assurés par les agences d'urbanisme.

²⁰ Circulaire no 2001-51 du 10 juillet 2001 relative aux aides de l'Etat à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains et aux transports collectifs de province.

Il leur faut poursuivre la mise en œuvre de plans dont le financement, qu'il s'agisse des études ou de la mise en œuvre, ne repose plus que sur eux, et leurs partenaires locaux le cas échéant, lesquels doivent aussi faire face à des dépenses en forte croissance sur leurs propres compétences transport²¹. Il en résulte que la suppression des aides est susceptible, sinon de remettre en cause les démarches de planification, au moins d'en modifier les formes, puisque certaines agglomérations, même parmi les plus importantes, pourraient ne plus se sentir liées par le formalisme du PDU et préférer des formules plus souples, au risque qu'elles soient moins porteuses.

PDU : la croisée des chemins

L'élaboration du PDU a permis à de nombreuses autorités organisatrices de bâtir un projet qui s'inscrive comme une véritable armature de leurs projets de territoire. Le PDU, pourtant « sectoriel », a su décloisonner les approches. Parler de transports en commun et d'infrastructures ne suffit plus pour répondre aux besoins de mobilité d'une société et d'individus dont la vie a changé. Les temps de la ville, les temps de la vie, les temps de travail, ceux des loisirs, les temps consacrés aux tâches ménagères, ou encore les temps autonomes des enfants et des jeunes ont conduit les élus à s'adapter à des demandes nouvelles. Bureau des temps, maisons de la mobilité, services nocturnes, services « mariages », accompagnement social, mais aussi les démarches de promotion de la marche pour la santé, les actions contre le bruit ou la pollution de l'air et les nouvelles chartes d'achats durables... autant d'idées et de concepts nés des nouvelles exigences des citoyens.

Si la multiplication des acteurs sur un même territoire, accroît les besoins de mise en cohérence, les autorités organisatrices mettent en place des ateliers, ou autres instances informelles de travail en commun, supposées atténuer les effets négatifs de la complexité institutionnelle. Elles apprennent à travailler ensemble.

¹⁰ Cf. régions et départements.

Le PDU devient prétexte ; le référentiel à visée opérationnelle, l'« infra-structure²¹» du projet de territoire. Il ancre la mobilité comme pilier incontournable du développement durable local. Les PDU ont impulsé les dynamiques territoriales.

La période étant propice à formuler des propositions quant à l'avenir de la planification et de la contractualisation territoriale, il faut souhaiter que les enseignements tirés de l'application concrète des PDU apportent au minimum une simplification du paysage. Au mieux le document évoluera pour devenir plus structurant encore pour le développement des territoires en affichant par exemple clairement les liens qui existent avec les programmes locaux de l'habitat et les schémas de développement économique.

²¹ Au sens étymologique du terme.

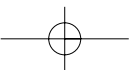
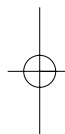
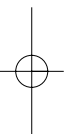
Annexe 1

Liste indicative des autorités organisatrices de transports urbains soumises à l'obligation d'élaboration d'un plan de déplacements urbains.
(en italique, agglomérations dont le périmètre de transports urbains se situe dans une aire urbaine de plus de 100.000 habitants).

Amiens	Metz
Angers	Montbéliard
Angoulême	Montpellier
Annecy	Mulhouse
Annemasse	Nancy
Avignon	Nantes
Bayonne	Nice
Besançon	- <i>Antibes</i>
Béthune	- <i>Cannes</i>
- <i>Nœux-les-Mines</i>	- <i>Carros</i>
Bordeaux	- <i>Grasse</i>
Brest	Nîmes
Caen	Orléans
Calais	Paris-Ile-de-France
Chambéry	Pau
Clermont-Ferrand	Perpignan
Dijon	Pointe-à-Pitre
Douai	Poitiers
- <i>Lens</i>	Reims
Dunkerque	Rennes
Fort-de-France	La Rochelle
Grenoble	Rouen
Le Havre	Saint-Denis
Lille	Saint-Étienne
Limoges	Saint-Nazaire
Lorient	Saint-Pierre de la Réunion
Lyon	Strasbourg
- <i>Givors</i>	Thionville
Le Mans	Toulon
Marseille	Toulouse
- <i>Aix-en-Provence</i>	Tours
- <i>Aubagne</i>	Troyes
- <i>Gardanne</i>	Valence
Martigues	Valenciennes
Maubeuge	



PDU : Bilan et perspectives - GART 2005



Mobilité durable ■

98

C'est le nombre de démarches volontaires de planification des déplacements engagées par les autorités responsables de transports au 1er janvier 2005, à ajouter à la grosse soixantaine de plans de déplacements urbains obligatoires. Plus de 20 ans après la décentralisation des transports en commun hors Ile-de-France, les villes et agglomérations se sont saisies avec grand enthousiasme des questions de mobilité.

Le GART a choisi d'analyser les réalisations d'un échantillon représentatif d'autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants pour tenter de tirer un premier bilan de leur mise en oeuvre

La planification des déplacements est aujourd'hui dans une période de transition. L'organisation progressive de l'intercommunalité urbaine disposant d'une compétence obligatoire en matière de transports ; les changements législatifs intervenus dans le domaine de la planification spatiale avec l'apparition des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) ; la mise en conformité des PDU à la loi SRU attendue d'ici le 3 juillet 2006, sont autant d'éléments qui questionnent directement l'avenir des PDU.

Certaines agglomérations ont fait du PDU la véritable armature de leurs projets de territoire. Or la multiplication des acteurs sur un même territoire, chargés de la définition et de la mise en oeuvre de la compétence transports urbains, déplacements, urbanisme, complexifie énormément les procédures et les conditions de réussite des projets.

Par ce bilan, le GART apporte sa pierre au débat sur l'avenir de la contractualisation territoriale et de la prospective locale.



22, rue de Palestro - 75002 PARIS
Tél. : 01 40 41 18 19 - Fax : 01 40 41 18 11
e.mail gart@gart.org - Pour en savoir + www.gart.org