

PLANS DE DÉPLACEMENTS URBAINS : PANORAMA 2009

Résultat d'enquête et perspectives

Plans de déplacements urbains : panorama 2009

Résultat d'enquête et perspectives

Avril 2010

Introduction

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, lancé en juillet 2007, la France s'est fixé comme objectif de diminuer de 20% ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020, et de les diviser par quatre d'ici 2050. Le Sommet de Copenhague organisé en décembre 2009, s'il n'a pas débouché sur les mesures attendues, a néanmoins confirmé la nécessité d'agir pour réduire les émissions de gaz à effets de serre et de pollutions.

Avec des rejets équivalents à 27% du total des émissions françaises en 2006, et une augmentation de 20% entre 1990 et 2006, les transports constituent le secteur le plus contributeur aux émissions de gaz à effet de serre, devant le bâtiment (logements et bureaux). Largement dominé par la route, ce secteur est également le plus consommateur de pétrole. Par conséquent, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre dans les transports va de paire avec la maîtrise de la consommation d'énergie, ainsi que la réduction de toute pollution ou nuisance, particulièrement présentes en milieu urbain. D'autre part, les transports individuels motorisés sont excessivement consommateurs d'espace, et il est donc essentiel de parvenir à un partage plus équilibré de l'espace public au sein de nos agglomérations.

Pour réduire l'impact environnemental de nos déplacements, il faudra donc repenser notre mobilité, tant professionnelle que de loisir, en élaborant des outils qui nous aident à y parvenir. Instaurés par la loi d'orientation des



© Viadtiés

Place Saint-Pierre, Caen

transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, les Plans de déplacements urbains (PDU) font partie de ces outils. Ils ont en effet vocation à planifier la mobilité quotidienne, en visant une diminution du recours à la voiture particulière, et en mettant donc en avant les modes alternatifs à l'usage individuel de celle-ci. Indus dans un système de documents de planification sectoriels, ils proposent à la fois des orientations pour l'aménagement du territoire – qui sont opposables aux Plans locaux de l'urbanisme (PLU) – mais également des actions concrètes à mettre en œuvre pour rendre possibles des alternatives soutenables de déplacement. Ces objectifs et actions doivent porter sur un certain nombre de domaines imposés par la loi (article 28-1 de la LOTI) :

- l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements;
- la diminution du trafic automobile;
- le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économiques et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied;
- l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération y compris les infrastructures routières nationales et départementales;
- l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement;
- 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;

- l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité et à favoriser le transport de leur personnel;
- la mise en place d'une tarification et d'une billetterie intégrées pour l'ensemble des déplacements.

Mais les PDU peuvent aussi prendre en compte d'autres thèmes si les Autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) le souhaitent : mise en cohérence des projets d'urbanisme et de transports, management de la mobilité, intermodalité, communication autour du PDU et/ou de la mobilité durable.. de nombreux thèmes se retrouvent dans les PDU, alors qu'ils ne sont pas inscrits comme obligatoires dans la LOTI. Tous ces objectifs et ces actions doivent permettre de mettre en place un système de transports efficace qui dessert tous les espaces des agglomérations et tend à faire diminuer l'usage des modes individuels motorisés.

Revue obligatoire pour les autorités organisatrices de transport induites dans des agglomérations dont le périmètre de transport urbain dépasse les 100 000 habitants par la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996, la démarche PDU a désormais plus de dix ans. Il est ainsi possible d'en observer les premiers résultats sur les territoires. La liste des agglomérations concernées est établie par décret d'application (décret n°2002-213 modifiant le décret n° 98-360). Au cours de l'année 2009, le GART a mené une vaste enquête auprès des AOTU afin d'identifier les avancées et les

points de blocage pour l'élaboration et la mise en œuvre des PDU. Cette enquête s'inscrit dans la continuité des travaux de recensement menés sur les PDU qui avaient donné lieu en 2002 à la publication d'un ouvrage coédité par l'ADEME et le CERTU intitulé *Bilan des PDU de 1996 à 2001* auquel avait contribué le GART. Cet ouvrage apportait de façon approfondie, pour chacune des six orientations de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, les avancées et les insuffisances relevées à travers l'analyse de 45 PDU. L'enquête du GART vient également compléter celle que nous avons menée en 2005 auprès des AOTU, intitulée *Les plans de déplacements urbains, bilan et perspectives*. Nous disposons aujourd'hui d'un certain recul sur les plans de déplacements urbains qui nous permet d'observer la façon dont ces documents se traduisent de façon opérationnelle sur les territoires.

Où en sont les démarches engagées aujourd'hui en France? Quelles sont les difficultés que rencontrent les AOTU lors de l'élaboration de leur document?

Quels thèmes sont traités, et de quelle manière le sont-ils? Comment les PDU s'articulent-ils avec les autres documents de planification sectorielle? Pour tenter de répondre à ces interrogations, nous avons choisi de dresser un bilan des PDU, afin de mettre en avant les problèmes rencontrés lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce document. Ce bilan autorise ensuite à regarder vers l'avenir, d'une part en observant les perspectives que se sont fixées les AOTU, et d'autre part en proposant des solutions pratiques aux problèmes soulevés.

Pour cela, l'étude se fonde sur l'enquête quantitative et qualitative, menée en 2009 par le pôle «Environnement, aménagement, marchandises» du GART, et sur des exemples puisés dans certains PDU, qui permettent non seulement d'illustrer et d'étayer les propos et la réflexion, mais également de proposer des exemples de bonnes pratiques.



Travaux du Citadis, Le Mans

Protocole d'enquête et contexte général de l'étude



Protocole d'enquête

L'enquête a été menée entre le 17 juin 2009 et le 18 septembre 2009. Les AOTU interrogées présentent des caractéristiques diverses, tant en matière de taille que de statut juridique. Les AOTU adhérentes du GART ont été les premières ciblées, mais il a été rapidement décidé d'élargir le panel en intégrant un certain nombre d'AOTU non adhérentes au GART. Le nombre total d'autorités sollicitées aura finalement été de 259, à savoir 171 adhérents et 88 non-adhérents.

Par ailleurs, une seule AOTU a été sollicitée pour la région parisienne: le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF). En effet, la situation de l'Ile-de-France est particulière puisque l'AOTU et le périmètre de transports urbains (PTU) sont régionaux et que le PDU l'est également. Ainsi, l'élaboration et l'approbation du PDU en Ile-de-France sont réparties entre les deux instances. Le STIF prend l'initiative de la révision et élabore le projet de PDU dont l'approbation revient à la Région.

Les taux de retour ont été satisfaisants, qu'il s'agisse des adhérents ou des non-adhérents. En effet, 144 AOTU sur les 259 ont répondu à l'enquête, ce qui représente un taux global de retour de 55%. L'enquête a été menée en trois phases, une première de lancement, puis deux de relance des AOTU, au cours desquelles l'exploitation statistique des données a été entamée. Ces statistiques sont à la fois issues d'une exploitation simple de la base de données, mais également de croisements qui ont permis de

détailler et préciser certains éléments, et de vérifier ou d'invalidier des hypothèses de travail. Par ailleurs, les chiffres qui suivent donnent des indications générales sur le profil des 144 AOTU qui ont répondu à l'enquête.

Avant d'entrer dans le détail des caractéristiques des AOTU, il est déjà possible de noter que, hors Ile-de-France, les AOTU comptent en moyenne 27 communes, le minimum étant d'une commune (Saint-Claude, Jura) et le maximum de 88 (Toulouse, Haute-Garonne). En termes de populations, celles-ci sont comprises entre 12 418 habitants à Saint-Claude (Jura), et 1 300 000 à Lyon (Rhône). Enfin, le plus petit PTU est de 12 km² (Neuves-Maisons, Meurthe-et-Moselle) et le plus grand de 1 296 km² (Aix-en-Provence, Bouches-du-Rhône). Le PTU de l'Ile-de-France compte 1 281 communes, pour une population de 12 millions d'habitants et une superficie de 12 000 km². Par ailleurs, la majorité de ces AOTU

(69%) ont un périmètre qui se caractérise par un espace mixte, c'est-à-dire urbain, périurbain et rural, ou urbain et périurbain ou encore urbain et rural. On peut également noter qu'on recense 28% de zones touristiques, 20% d'espaces littoraux et 6% d'espaces montagnards. Toutes ces caractéristiques peuvent être cumulées sur un même espace, ce qui signifie qu'un espace peut être à la fois mixte et littoral ou mixte et montagnard. Enfin, on note que seulement 22% des AOTU disposent d'au moins un transport collectif en site propre (TCSP) sur leur territoire, ce qui

s'explique par le fait que leur mise en place engendre des coûts importants, et qu'ils ont besoin, pour être rentables, de bénéficier d'un poids démographique conséquent sur le territoire concerné. Or un nombre important d'AOTU ne présentent pas cette caractéristique.



© Jérémy Olivier

Place Albert 1^{er} aux abords du pôle multimodale de la gare, Orléans

Contexte général de l'étude

Statuts juridiques des AOTU

Les AOTU répondantes présentent tous les types de statuts juridiques possibles, mais avec une forte prédominance des communautés d'agglomération (50%).

Cette surreprésentation des communautés d'agglomération s'explique par le fait qu'elles sont les AOTU les plus nombreuses en France (environ 170 à ce jour). Les communautés urbaines sont peu représentées, mais elles sont moins nombreuses (16), et certaines d'entre elles, comme Lyon ou Toulouse, ont choisi de transférer leur compétence en matière de transports urbains à un syndicat. Communautés de communes, communes et syndicats représentent à peu près la même part des AOTU (15%), ce qui signifie que peu d'AOTU créent des syndicats pour les transports urbains, mais également que les petites collectivités

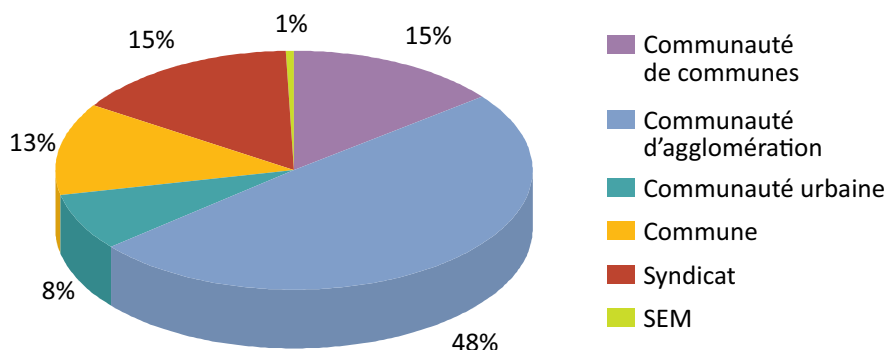
(communes et communautés de communes), pour des raisons diverses, se saisissent peu de ces questions. Enfin, on peut noter une seule et unique Société d'économie mixte (SEM) parmi les AOTU : celle en charge des transports collectifs urbains de Manosque.

Ces différents statuts juridiques impliquent des compétences juridiques différentes, définies, pour les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), par la loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement du 12 juillet 1999. Cette loi stipule que chaque type d'EPCI a des compétences qu'il doit obligatoirement exercer, et des compétences qu'il doit choisir dans une liste, sachant que les communes qui composent un EPCI peuvent également décider de déléguer d'autres compétences. Les com-

Types de structures	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
Communauté de communes		Création, aménagement et entretien de la voirie
Communauté d'agglomération	Transports urbains	Création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire Création ou aménagement et gestion des parcs de stationnement communautaires
Communauté urbaine	Transport urbains Création, aménagement et entretien de la voirie Parcs de stationnement	

Source : GART 2009, d'après le Code général des collectivités territoriales

Statut juridique des enquêtés (sur 144 répondants)



Source : GART 2009

pétences que chaque type d'EPCI doit et peut avoir sont répertoriées dans le tableau ci-dessous. Il ne s'agit bien sûr que des compétences se rapportant à l'élaboration des PDU.

Pour les syndicats, qu'ils soient mixtes ou non, ils ne bénéficient que des compé-

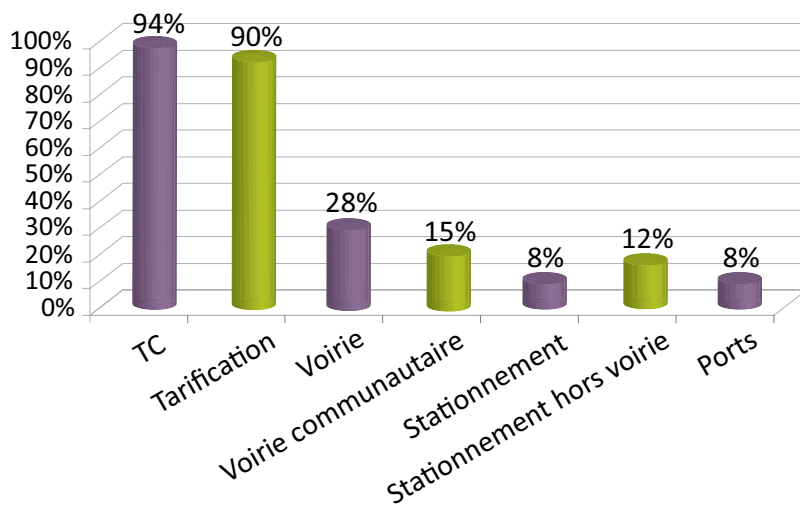
tences que les différentes collectivités qui le composent choisissent de leur donner par délibération lors de leur création. Par ailleurs, la clause de compétence générale autorise les communes à intervenir dans tous les domaines d'intérêt local, comme défini à l'article L. 2121-29 du Code



© P. Hervouët

Intermodalité, Grange-Blanche, Lyon

Compétences des enquêtés (sur 144 répondants)



Source : GART 2009

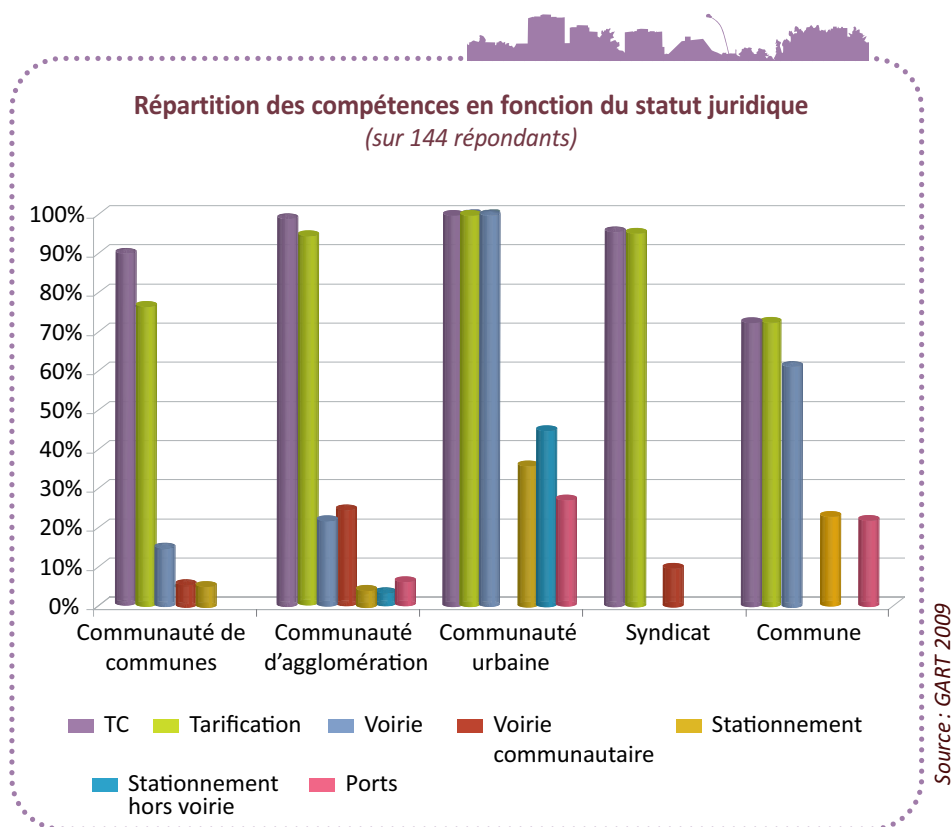


Tramway, place Masséna, Nice

Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Ces compétences relatives aux PDU sont différemment représentées au sein de l'échantillon.

Compétences des AOT U

Dans le cadre de l'échantillon de l'enquête du GART, les AOT U ont principalement des compétences dans les domaines des transports collectifs (94%) et de la tarification (90%)*, mais assez peu disposent des compétences voirie (28%) ou voirie communautaire (15%), et stationnement (8%) ou stationnement hors voirie (12%). Enfin, seules 8% des AOT U disposent de compétences relevant du domaine portuaire. Ce chiffre reste faible en raison du petit nombre d'AOT U potentiellement concernées par la présence d'un port (situation littorale ou fluviale).



Si l'on croise les données relatives aux statuts juridiques et aux compétences, il est possible d'observer quelles sont les structures qui bénéficient du nombre de compétences le plus conséquent. Ces chiffres sont importants puisqu'ils livrent des indications sur les compétences respectives des AOTU, et des éclairages sur les difficultés concrètes rencontrées par celles-ci lors de l'élaboration et de l'application de leurs PDU.

Le graphique ci-dessus indique la répartition des compétences en fonction

du statut juridique des AOTU de l'échantillon ayant répondu au questionnaire.

* Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, les chiffres ne sont pas de 100% pour les transports collectifs et la tarification. Cela s'explique par le fait que le recensement des compétences s'est fait sur les 144 répondants à l'enquête, et que certains parmi eux n'ont pas rempli tous les tableaux.

Etat d'avancement des PDU



L'article 28 de la LOTI précise que l'élaboration d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains induits dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants définies à l'article L. 221-5 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci. La liste des agglomérations concernées est établie par un décret d'application codifié à l'article R. 221-5 du code de l'environnement.

72 agglomérations sont concernées par ces dispositions, dont 68 en Métropole et 4 en Outre Mer. Pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants, une démarche PDU est possible sur la base du volontariat. Ainsi, en mars 2008, le CERTU recensait 43 PDU volontaires en France, dont 39 en Métropole et 4 en Outre-Mer, ce qui portait à 115 le nombre total de PDU en France*. Les PDU obligatoires représentaient alors 63% des PDU contre 37% pour les volontaires. Parmi ces 115 AOTU, 72 ont répondu à notre enquête, soit 63%.

Aujourd'hui, dans l'hypothèse où le PDU n'est pas obligatoire, les AOTU ont également la possibilité d'élaborer des Politiques Globales de Déplacements (PGD), ou encore d'autres types de documents. Elles peuvent également choisir de ne pas élaborer de document. Parmi celles qui en élaborent, les AOTU ont fait des choix différents quant à la méthode d'élaboration, et se situent à des stades différents de la démarche.

Ce chapitre offre un éclairage sur la situation actuelle des AOTU au sein de la démarche de planification des déplacements, et sur la façon dont sont élaborés lesdits documents. Plus globalement, il propose un état d'avancement de la démarche PDU aujourd'hui en France, assorti d'un diagnostic des principales difficultés que sont susceptibles de rencontrer les autorités organisatrices de transports urbains.

>>> Pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants, une démarche PDU est possible sur la base du volontariat. Ainsi, en mars 2008, le CERTU recensait 43 PDU volontaires en France, dont 39 en Métropole et 4 en Outre-Mer, ce qui portait à 115 le nombre total de PDU en France.

* Voir listes des PDU obligatoires et volontaires recensés en annexe

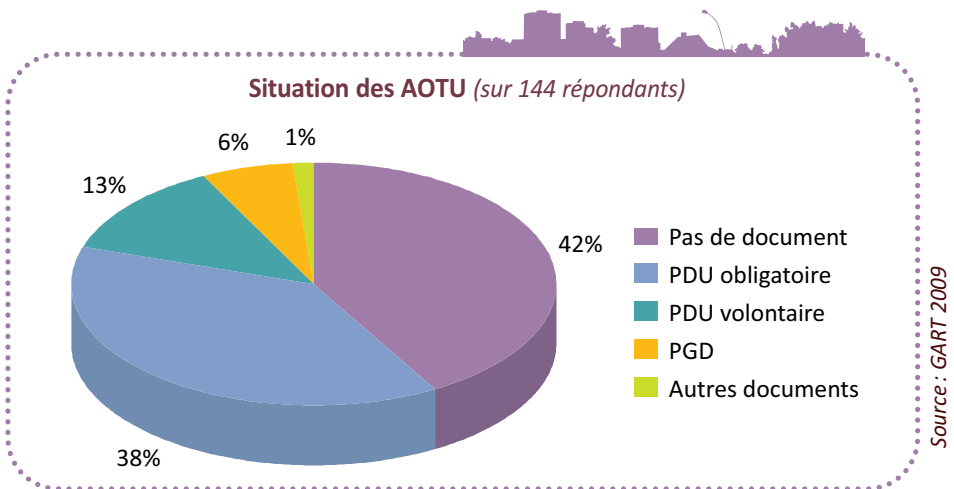
Etat des lieux des PDU

Si l'on s'intéresse aux AOTU qui ont répondu au questionnaire, on se rend compte que 38% d'entre elles sont dotées d'un PDU obligatoire, 13% d'un PDU volontaire et 6% d'une PGD. Les PDU obligatoires représentent 75% des PDU recensés lors de l'enquête.

La prédominance des PDU obligatoires que nous avons observée grâce aux chiffres du CERTU est donc respectée dans l'échantillon des réponses, et même quelque peu accentuée par rapport à la réalité. Par ailleurs, un peu plus d'un pour cent des AOTU sont dotées d'autres types de documents (Schéma des déplacements urbains, Schéma des déplacements communautaires...)*. Ces documents, contrairement aux PDU, n'ont pas de valeur juridique, mais permettent aussi de planifier la mobilité sur les territoires. Enfin, 42% des enquêtés ne disposent d'aucun document :

il s'agit d'AOTU comptant bien entendu moins de 100 000 habitants, non soumises à l'obligation d'élaborer un PDU. Ces AOTU ont donc fait un choix, dont nous allons tout de suite étudier les motivations.

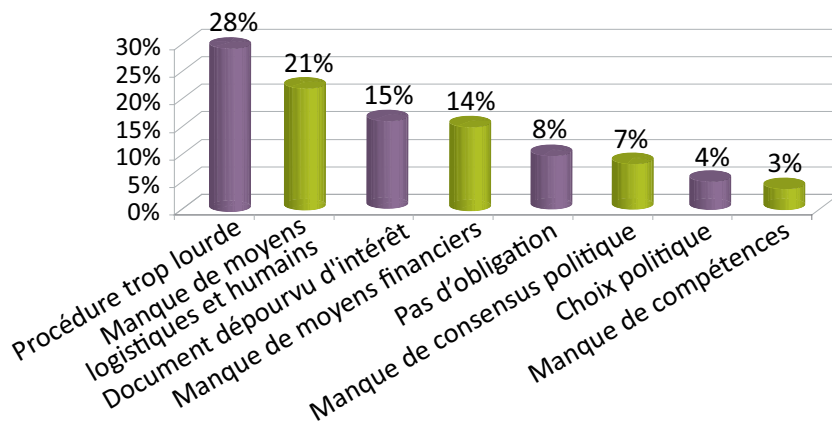
Un certain nombre d'AOTU ont donc choisi de ne pas élaborer de PDU, qu'elles aient choisi d'élaborer un autre type de document (PGD, SDU), ou qu'elles aient choisi de ne pas en élaborer du tout. Les raisons à cela sont diverses, mais 28% des AOTU invoquent une procédure trop lourde, et 21% un manque de moyens



* Dans la suite de l'étude, nous les avons regroupés sous l'appellation générique de Schémas des Déplacements Urbains, SDU



Raisons à l'absence d'un PDU



Source : GART 2009

Sur 71 AOTU n'ayant pas de PDU (pas de document, PGD et autres documents)

logistiques et humains. Par ailleurs, 14% d'AOTU évoquent un manque de moyens financiers. Si, d'une part, on cumule ces résultats – 44% des AOTU évoquent au moins une de ces raisons – et si, d'autre part, on compare cela au fait que seuls 15% des répondants n'ayant pas de PDU pensent que le document est dépourvu

d'intérêt par rapport aux spécificités du territoire, on se rend compte que c'est surtout la procédure des PDU en elle-même qui pose problème.



© P. Schuller

Intermodalité, station Charpennes, Lyon

Comment sont élaborés les PDU ?

Le choix de faire réaliser tout ou partie du document par ses propres services ou de déléguer ce travail à un prestataire extérieur influence fortement le coût final du document pour l'AOTU. Cette décision se fonde à la fois sur l'expertise disponible dans les services et sur les informations relatives aux déplacements sur le territoire.

Par qui sont élaborés les PDU ?

Qui peut élaborer un document ?

Les AOTU ont plusieurs possibilités pour élaborer leur document. Elles peuvent soit l'élaborer elles-mêmes, soit avoir recours à un bureau d'études ou encore à une agence d'urbanisme.

Le bureau d'études peut être sollicité dans différents cas de figure :

- Au coup par coup, en fonction des besoins : l'AOTU peut élaborer elle-même son document, et déléguer un ou plusieurs travaux à un ou plusieurs bureaux d'études.
- Dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage : le rôle du bureau d'études est d'aider l'AOTU à définir, piloter et mettre en œuvre l'élaboration du PDU. Le bureau d'études sollicité ne constitue pas à proprement parler le dossier de PDU.
- Dans le cadre d'un marché de prestations intellectuelles : l'AOTU procède à un appel d'offres qui va lui permettre de choisir entre plusieurs prestataires potentiels. Une fois choisi, le bureau d'études élabore la totalité du document.

L'agence d'urbanisme, plusieurs cas de figure sont possibles :

- L'AOTU n'est adhérente à aucune agence d'urbanisme, on passe sur le marché concurrentiel et elle lance un appel d'offres ouvert aux agences d'urbanisme.
- L'AOTU est adhérente à une agence et le PDU :
 - est inscrit dans le programme partenarial. Dans ce cas, l'AOTU peut déléguer tout ou partie de l'élaboration du document à l'agence, sans qu'il n'y ait de mise en concurrence préalable ;
 - n'est pas inscrit dans le programme partenarial. Si l'AOTU souhaite que l'agence élabore la totalité du document, elle doit alors procéder à une mise en concurrence car elle ne peut « *confier ou déléguer l'élaboration complète de documents de planification à une agence, sans mise en concurrence préalable* » (Circulaire DGALN du 26 février 2009). En effet, l'AOTU est « *[un pouvoir adjudicateur] et [doit] se soumettre aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics.* » (Circulaire DGCL/DGUHC du 26 décembre 2006).

Les données sur les organismes qui élaborent les PDU font apparaître la place prépondérante des bureaux d'études dans la démarche. En effet, 80% des documents sont élaborés en partenariat avec des bureaux d'études. Dans le détail, les degrés d'implication de ces derniers sont divers. Ainsi, 38% des AOTU ont choisi de déléguer la totalité de l'élaboration du document à un bureau d'études dans le cadre d'un marché de prestations intellectuelles. Les AOTU ont donc déjà une connaissance assez avancée de l'existant et de ce qu'elles veulent faire pour pouvoir rédiger le cahier des charges qui permettra la mise en concurrence. Si on se penche maintenant sur la moyenne de population des AOTU qui sont dans ce cas, on se rend compte qu'il s'agit de petites et moyennes agglomérations.

Par ailleurs, 29% des AOTU dirigent l'élaboration de leur document en interne, ne déléguant les travaux et/ou

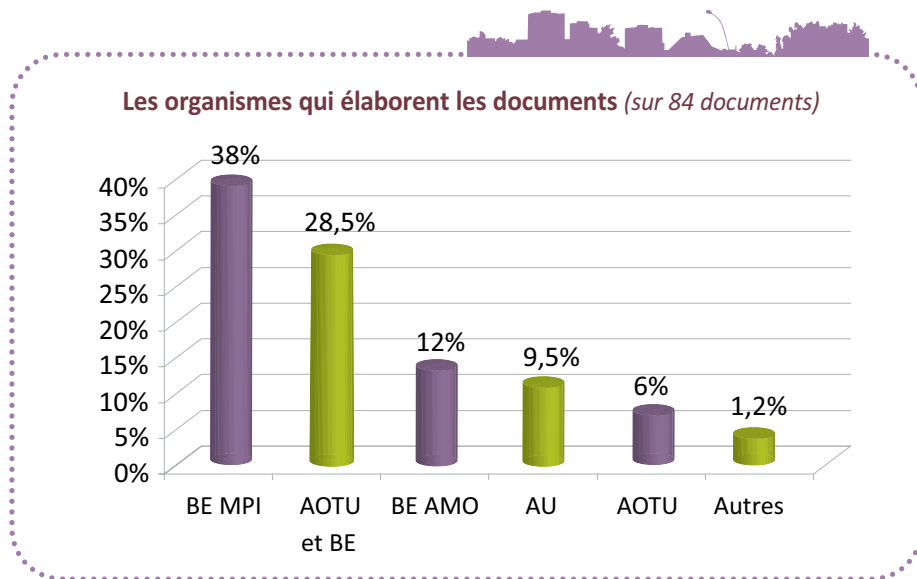
études à un ou plusieurs bureaux d'études qu'au coup par coup. Il s'agit là d'agglomérations de tailles plutôt importantes, la moyenne s'établissant à 691.000 habitants, Ile-de-France incluse.

Enfin, 12% des AOTU font appel à un bureau d'études dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage. Le bureau d'études intervient alors en amont pour aider la collectivité à définir son projet. Le plus souvent, cela permet également de rédiger le cahier des charges qui sert ensuite à choisir le maître d'œuvre du document.

En ce qui concerne les agences d'urbanisme, la situation est complexe. En effet, si on se contente des chiffres bruts, leur représentation est faible, avec seulement 10% des documents élaborés par leurs soins. Mais ce résultat demande à être relativisé. Parmi les 84 répondants disposant d'un document, 35 disposent d'une agence d'urbanisme sur leur



Ligne 1 du tramway, place de la Duchesse Anne, au croisement avec la ligne de BusWay, Nantes



territoire, soit 42% d'entre eux. Parmi ces 35 AOTU, 8 ont choisi de faire appel à leur agence, soit 23% d'entre elles, et 7 l'ont sollicitée pour bénéficier d'un appui technique, soit 20%. Parmi ces 7 AOTU, 5 ont fait appel à leur agence dans le cadre d'une assistance technique, c'est-à-dire pour la réalisation d'études spécifiques (14%), et 2 dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (6%). Au final, sur les 35 AOTU ayant une agence sur leur territoire, 15 l'ont sollicitée soit 43%. Cependant, si on rapporte cela aux 84 documents recensés, ce sont seulement 10% des AOTU qui font appel à une agence d'urbanisme. Dans la totalité des cas, il s'agit de l'agence dont l'AOTU est adhérente, et cette participation se fait dans le cadre du programme partenarial des agences, c'est-à-dire sans aucun mise en concurrence préalable. Ceci s'explique notamment par la nature même du document PDU qui sort pour partie du champ d'action des Agences d'Urbanisme.

Enfin, on peut noter que très peu

d'AOTU élaborent leur PDU en interne (6%). La réalisation d'un PDU en interne réclame en effet la mobilisation d'un nombre assez conséquent de collaborateurs, qui doivent, par ailleurs, être suffisamment qualifiés pour élaborer un tel document. Cela demande non seulement une maîtrise des procédures juridiques qui permettent d'assurer la validité du document, mais également une appréhension globale des questions de déplacements et de leurs enjeux, afin que le contenu soit cohérent et de qualité.

Le choix de l'une ou l'autre de ces solutions a également un impact sur les coûts d'élaboration des documents. Ainsi, une AOTU qui fait élaborer son PDU par un bureau d'études dans le cadre d'un marché de prestations intellectuelles paie en moyenne 210 000 €, tandis qu'une AOTU qui élabore son PDU en interne, ne déléguant qu'une partie des études en fonction des besoins à un ou plusieurs bureaux d'études, paie au final en

Coûts moyens d'élaboration d'un PDU suivant le type de structure concernée (en euro)

Structure d'élaboration	Coût
AOTU en interne	300 000
AOTU et bureau d'études	409 373
Agence d'urbanisme	402 636
Bureau d'études (assistance à maîtrise d'ouvrage)	213 139
Bureau d'études (marché de prestations intellectuelles)	212 647
Moyenne pour tous les types de structures	288 206

Source : GART 2009, sur 84 documents

moyenne près de 410 000€. Le tableau ci-dessus recense les coûts moyens en fonction des différents types de structures. À noter toutefois que les résultats en rouge dans le tableau doivent être envisagés avec précaution. Ils demeurent en effet très relatifs car le nombre de cas ayant permis d'établir ces moyennes était très limité. Cependant l'enquête a permis de définir d'autres critères conditionnant les coûts d'élaboration des PDU, abordés ci-après.

Notons par ailleurs que certains CETE ont été ou sont impliqués dans des études et dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration de PDU, à des degrés variables. La tendance globale actuelle, toutefois, est de proposer de l'expertise et du conseil, quand les moyens pour ce faire sont suffisants. Par exemple :

- le CETE Nord Picardie, depuis 10 ans, assure des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour le PDU de Lille Métropole Communauté



Coûts moyens minimum et maximum d'élaboration d'un PDU suivant le poids démographique de l'AOTU concernée

Population AOTU	Coût minimum (€)	Coût maximum (€)
Moins de 100 000 habitants	59 500	300 000
Entre 100 000 et 200 000 habitants	80 000	550 000
Plus de 200 000 habitants	90 836	668 654
Moins de 450 000 avec TCSP	200 000	700 000
Plus de 450 000 avec TCSP	185 000	NC*

*NC : non communiqué

Source : GART 2009, sur 84 documents

Urbaine;

- le CETE Méditerranée a réalisé des études et AMO pour l'élaboration du PDU volontaire de Nouméa (PDAN);

- le CETE Sud Ouest a participé au prédiagnostic et au lancement des études pour le PDU de Tarbes en 2004, Périgueux en 2006, Dax en 2007. S'il n'a pas les moyens de répondre à des appels d'offres d'AMO, le CETE apporte une connaissance de la mobilité urbaine et des déplacements par des travaux de modélisation, en études de trafics et enquêtes. Il réalise ainsi des AMO des Enquêtes ménages déplacements qui alimentent les diagnostics et évaluations des PDU;

- le CETE de Lyon a été impliqué dans les études, AMO et expertise du PDU de Lyon, et est intervenu dans le cadre des PDU de Grenoble et de Bourg-en-Bresse;

Le financement des PDU

Avant d'entrer dans le détail de l'analyse des résultats, il convient d'apporter quelques précisions. En effet, pour diverses raisons, toutes les AOTU n'ont pas répondu à la question portant sur les coûts d'élaboration de leur document, ce qui fait que certains aspects de la question ne peuvent

pas être étudiés. D'autre part, certaines AOTU ont fourni des coûts hors communication, tandis que d'autres ont indiqué des coûts de façon globale. Si cela peut expliquer certaines différences entre les AOTU, cela n'a toutefois qu'un impact marginal. Par ailleurs, les AOTU ayant indiqué avoir obtenu des subventions n'ont pas précisé à quel titre, ni fourni d'indications précises sur le montant de ces subventions. Il n'en reste pas moins que ces chiffres livrent des ordres de grandeur et permettent de dresser certaines comparaisons.

Le coût moyen des PDU se situe presque à 290 000 €, sachant que la moitié des PDU ont un coût inférieur à 150 000 €. Cela signifie qu'un certain nombre de PDU ont des coûts assez élevés et tirent la moyenne vers le haut.

Une étude approfondie des résultats montre que les coûts varient énormément d'une AOTU à une autre, alors que les populations sont sensiblement équivalentes. C'est ce que montre le tableau ci-dessus, dans lequel on peut constater que les écarts au sein d'une même classe de population sont importants.

Le bilan des PDU de 2002 coédité par l'ADEME et le CERTU montrait également que la taille de l'agglomération n'est

Coûts moyens minimum et maximum de l'élaboration d'un PDU suivant le poids démographique de l'AOTU concernée, en euros par habitant

Population AOTU	Coût minimum (€/habitant)	Coût maximum (€/habitant)	Moyenne (€/habitant)
Moins de 100 000 habitants	0,65	3,96	1,76
Entre 100 000 et 200 000 habitants	0,42	4,07	1,45
Plus de 200 000 habitants	0,36	2,38	1,26
Moins de 450 000 avec TCSP	0,49	2,65	1,20
Plus de 450 000 avec TCSP	0,18	NC*	ND**

*NC : non communiqué ; **ND : non déterminé

Source : GART 2009, sur 84 documents

pas un critère déterminant du coût, lequel se voit plus fortement conditionné par le contenu de la commande.

Malgré tout, de grands profils peuvent être établis : on constate que les PDU qui coûtent plus de 200 000 € concernent des agglomérations de plus de 100 000 habitants, ceux de plus de 500 000 € des agglomérations de plus de 200 000 habitants, et les agglomérations ayant au moins un TCSP en service ont des coûts d'élaboration toujours supérieurs à 150 000 €.

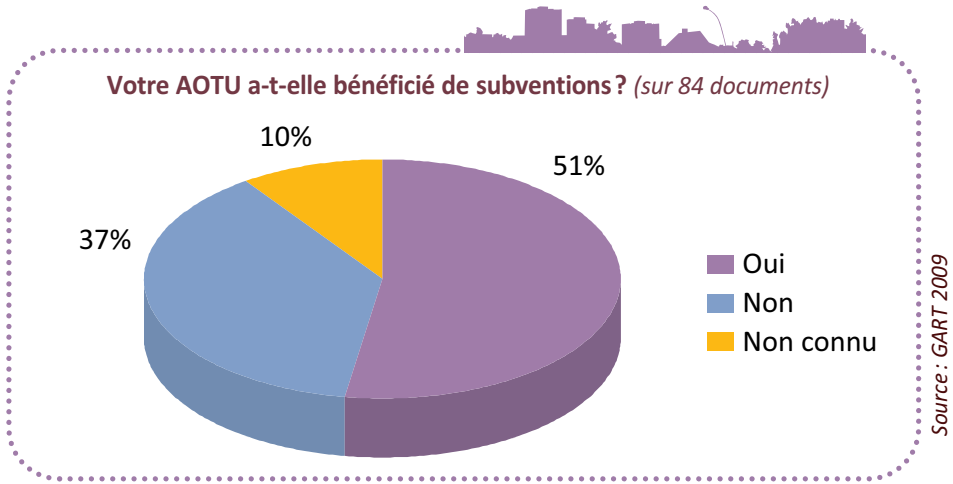
Les coûts par habitant sont également hétérogènes. Le tableau ci-dessus présente ces coûts pour les mêmes classes précédemment, et on observe encore une dispersion importante des coûts au sein de chaque classe. Deux tendances se dégagent néanmoins, a contrario des tendances des coûts bruts : les AOTU qui ont au moins un TCSP en service ont les PDU qui coûtent le moins cher par habitant, et surtout, avec ou sans TCSP, les agglomérations les plus importantes sont celles qui ont les coûts par habitant les moins élevés. Cela vaut non seulement pour les minima et maxima, mais également pour les coûts moyens.

Par ailleurs, nous avons vu que le choix d'un type de structure ou d'un autre pour l'élaboration du document va avoir un impact sur le prix, mais il faut également prendre en compte :

- l'existence ou non d'études et/ou d'un diagnostic sur le périmètre ;
- le besoin ou non d'enquêtes complémentaires ;
- l'existence ou non d'un premier PDU qui enrichit la réflexion ;
- la précision du contenu du PDU ;
- le degré de concertation demandée par l'AOTU.

Comme nous l'avons souligné, le coût d'élaboration des PDU peut, par ailleurs, être en partie couvert grâce à des subventions. Ainsi, 44% des AOTU ont pu en obtenir. Si à partir de 2002 l'Etat ne verse plus de subventions au titre des PDU, on note peu de différences dans le nombre d'attributions de subventions, entre les PDU élaborés avant et ceux élaborés après cette date, sans que ne soit spécifié à quel titre les AOTU reçoivent des subventions de la part de l'Etat après 2002.

Par ailleurs, les régions et départements ont octroyé des subventions à respective-



ment 23 et 19% des AOTU, ce qui leur confère un rôle non négligeable. L'Europe n'a attribué des subventions qu'à 6% des AOTU. Cependant, il y a fort à parier que ce type de subventions va augmenter dans les années à venir. En effet, l'Union Européenne souhaite encourager les démarches de type PDU et le plan d'action pour la mobilité urbaine (COM (2009) 490 final) adopté le 30 septembre 2009 prévoit ainsi que « la Commission des communautés européennes apportera son soutien aux autorités locales dans la mise en place de plans de mobilité urbaine durable concernant le transport de marchandises et de personnes dans les zones urbaines et périurbaines ». Auparavant, le Fonds européen de développement régional (FEDER) était déjà un financeur potentiel.

Par ailleurs, 15% des AOTU ont obtenu des subventions de la part de l'Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ces subventions sont attribuées par les directions régionales de l'ADEME en fonction des enjeux

locaux en matière de transports et de mobilité. Il n'y a donc pas de règles fixes sur le sujet. Cependant, l'ADEME ne finançant pas les actions de mise en conformité réglementaire, les premiers PDU des agglomérations de plus de 100 000 habitants ne peuvent être subventionnés. En revanche, les PDU des agglomérations de moins de 100 000 habitants peuvent être financés dès leur première élaboration. Ces subventions sont accordées en contrepartie d'un bilan environnemental des effets attendus du projet, voire, dans certaines régions, en contrepartie de la définition de scénarii de réduction forte des émissions de gaz à effet de serre.

Les partenaires que nous venons de citer sont donc des partenaires financiers. Mais les AOTU travaillent également avec des partenaires techniques, que nous allons détailler tout de suite.

Avec qui les AOTU travaillent-elles ? La concertation autour du projet

Pour élaborer ou réviser leur projet de PDU, les AOTU doivent associer certains acteurs de façon obligatoire, mettre en place des consultations qui elles sont obligatoires ou non, et développer une concertation adaptée avec le public. Aussi, les partenaires associés ou consultés sont ils nombreux et divers.

Acteurs associés

L'élaboration d'un PDU ne peut se faire sans le concours d'un certain nombre d'acteurs. Ainsi, l'article 28-2 de la LOTI (modifiée par la LAURE et la loi SRU) stipule que «*le plan de déplacements urbains est élaboré ou révisé à l'initiative de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre. Les services de l'Etat de même que les régions et les départements, au titre*

de leur qualité d'autorités organisatrices de transport et de gestionnaires d'un réseau routier, sont associés à son élaboration».

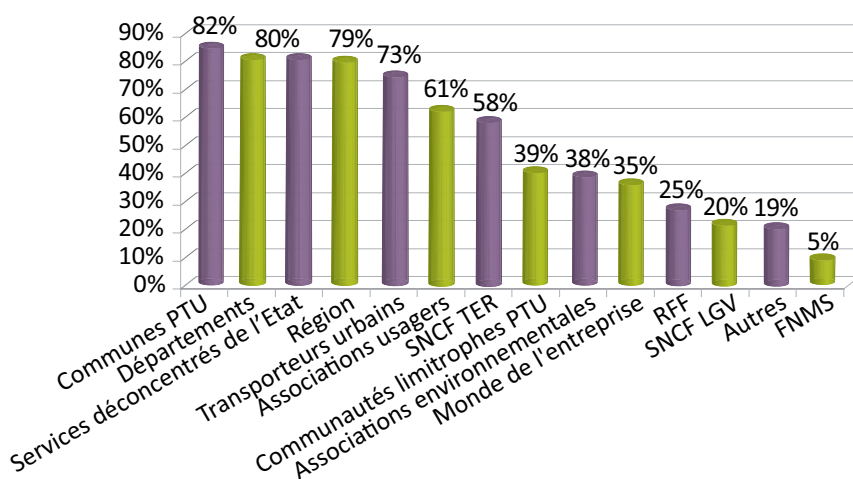
Acteurs consultés

L'article 28-2 prévoit également des consultations obligatoires ou non. Il précise ainsi que «*les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations représentant des personnes handicapées ou à mobilité réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement sont consultés à leur demande sur le projet de plan*».

Les AOTU ont également la possibilité de solliâter les acteurs de leur choix pour les consulter, en fonction de leurs besoins.

L'article 28-3 de la LOTI précise les

Avec quels acteurs avez-vous travaillé ? (sur 84 documents)



Source : GART 2009

conditions spécifiques pour la Région Ile-de-France

La loi définit, pour les différentes étapes de la procédure d'élaboration ou de révision d'un PDU, les acteurs que l'autorité organisatrice doit associer ou consulter. Etre associé implique que l'on participe aux réunions officielles tout au long de la procédure, tandis qu'être consulté signifie que l'on formule un avis à un stade précis de la procédure, en l'occurrence lorsque le projet de PDU est arrêté.

Concernant le détail du partenariat minimal obligatoire, il est possible de se référer à l'ouvrage du CERTU *La concertation dans les PDU : Pourquoi ? Avec qui ? Comment ?*, publié en 2003, page 14.

Les résultats de l'enquête montrent que 80% des AOTU associent les services de l'Etat, les régions et les départements. Le taux n'est pas de 100% car tous les PDU ne sont pas finalisés, et car certaines AOTU n'ont pas encore entamé la phase de consultation avec les autres acteurs. En dehors des autorités systématiquement associées, les acteurs les plus souvent consultés (consultations obligatoires ou non) sont les communes du PTU (82%), les transporteurs urbains (72%), les associations d'usagers (61%) et la branche TER de la SNCF (58%). Viennent ensuite les collectivités limitrophes du PTU (39%), les associations environnementales (38%) ainsi que le monde de l'entreprise (33%). Cette catégorie regroupe de façon assez inadéquate les entreprises, les chambres de commerce et des métiers, ainsi que, dans de nombreux cas, les commerçants. Nous les avons regroupés dans cette catégorie un peu généraliste parce que bon nombre d'AOTU les

regroupent. Pourtant, encadrer la mobilité des salariés et canaliser des flux de marchandises et de biens relèvent de problématiques bien différentes qui nécessitent des réponses également différentes. Pour autant, le fait que certaines AOTU les regroupent dans la même catégorie est intéressant puisque cela montre que certains enjeux ne sont pas saisis dans leur pleine mesure.

Par ailleurs, seules 5% des AOTU consultent la Fédération nationale des métiers du stationnement (FNMS) à l'élaboration de leur document. Elles n'ont pas d'obligations en la matière, mais on sait que le stationnement est un levier fondamental des politiques de déplacements. Il existe un sentiment largement partagé par les AOTU de manque de moyens voire d'impuissance pour mettre en œuvre des politiques de stationnement efficaces et novatrices.

Enfin, on peut noter que très peu d'acteurs sont presque systématiquement consultés pour l'élaboration des PDU. Pourtant, le travail avec les partenaires est essentiel pour que le projet de PDU soit le plus consensuel possible.

La concertation avec le public

Depuis la directive européenne relative aux plans et programmes (2001/42/CE, article 6), qui reprend les actes de la convention d'Aarhus (1998), et son intégration dans le droit français, la concertation avec le public est une obligation légale pour les collectivités qui élaborent un document de planification. Si une part d'entre elles se contente de remplir cette obligation, un certain nombre fait preuve d'imagination et innove en la matière.

Avant d'aller plus avant dans cette réflexion, il convient de préciser que le terme de concertation ne recouvre pas uniquement la concertation avec le public, même si celle-ci en constitue le volet principal.

Au rayon des modes de concertation avec le public les plus souvent utilisés, on trouve les réunions publiques (51%) et les ateliers participatifs (42%). La réunion publique permet de remplir l'obligation légale de concertation avec le public. Sa forme, une discussion entre les élus et le public après une présentation du projet et son état d'avancement permet de recueillir l'avis des citoyens sans pour autant prendre trop de risques de voir le projet totalement modifié. Les ateliers participatifs constituent une forme plus avancée de concertation puisque la collectivité invite les citoyens ou leurs groupements

(associations) à participer à l'élaboration du projet.

Dans le domaine des concertations, il faut noter que près de 10% des AOTU utilisent des modes de concertation innovants, ce qui est un chiffre très encourageant qui reflète la volonté des AOTU de rechercher un consensus global sur les projets. On peut prendre en exemple les messages radio de l'agglomération caennaise, diffusés tout au long du processus d'élaboration sur une radio locale, ou encore les campagnes de communication de la ville de Gap. Plus récemment, dans le cadre du PDU Ile-de-France, le STIF a mis en place, au-delà de la démarche de concertation publique, un questionnaire en ligne afin de cerner les attentes des Franciliens. Ces initiatives permettent de toucher un public large, et de sensibiliser la population aux enjeux du PDU.



Place de la République, Strasbourg



© Communauté d'agglomération de La Rochelle

Bus de mer, Port de La Rochelle

La concertation de la Ville de Gap

Le PDU de Gap est remarquable à plusieurs titres : presque unique PDU en France à être réalisé à l'échelle communale, il est également riche en matière de concertation avec le public. En effet, en plus des traditionnelles réunions publiques, la Ville a envoyé un questionnaire à la population et surtout, a réalisé une campagne de communication ambitieuse. Lancée au moment de l'enquête publique, elle a été poursuivie tout au long de la réalisation du plan d'actions.

Afin de réaliser sa campagne, la Ville a fait appel à une agence de communication spécialisée, qui a aidé la municipalité à réaliser ses supports de communication et à mettre en place un certain nombre d'animations. Les supports de communication sont au nombre de quatre :

- création d'une identité visuelle PDU-Ville de Gap et déclinaison de la charte graphique sur tous les supports de communication ;
- conception, réalisation et édition du pack de communication : panneaux d'exposition, dépliants d'information, affiches publicitaires ;
- conception, réalisation et édition d'un court métrage ;
- conception, réalisation et édition d'un kit pédagogique pour intervenir en milieu scolaire.

Diverses animations ont également été mises en place à l'occasion de différents évènements : « Gap foire expo », enquête publique, temps forts sur les déplacements, semaine de la mobilité...



L'affiche ci-contre est l'une des quatre affiches réalisées par la ville de Gap pour promouvoir le plan de déplacements urbains. Cette charte graphique, incluant les couleurs ainsi que le personnage qui est ici mis en scène, a été reprise pour la totalité des supports de communication et des évènements liés au PDU. Le slogan « *Bougeons futé !* » est repris pour chacun d'entre eux, et permet d'identifier facilement et immédiatement tout ce qui est lié au projet.

Parmi les animations, deux journées de la semaine de la mobilité de 2007 ont été consacrées à des animations autour de la mobilité. Les jours retenus étant des jours de semaine, les animations ont démarré en fin de journée (16h30 et 19h) : démonstration et cours de roller, projection de films, débat sur la mobilité durable... la Ville a fait le pari de réunir les gapençais autour de ces questions de mobilité. Les deux moments phares de ces deux « soirées de la mobilité » étaient la tombola, qui permettait à l'heureux gagnant de rentrer chez lui avec un vélo électrique, et un débat organisé par la ville autour du maire de Gap et de son adjoint aux transports, d'un représentant de l'ADEME, et du président de l'Automobile Club d'Aix Covoiturage.

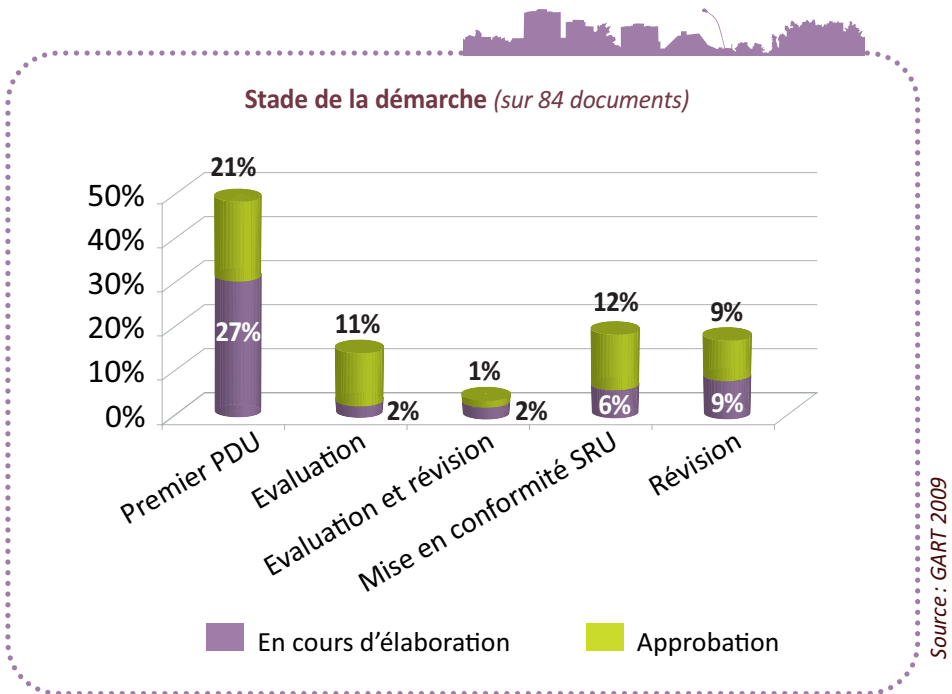
Où en sont les PDU ?

La vie d'un PDU, de son élaboration à sa révision, est ponctuée de nombreuses phases rendues obligatoires par la loi. L'analyse de chaque étape : concertation, mise en conformité, adoption ou encore évaluation, nous livre des informations précieuses quant au degré d'avancée des démarches sur les territoires. On note que de nombreux PDU sont finalisés.

Stade de la démarche

Le graphique ci-dessous permet de visualiser l'état d'avancement des différents PDU existants en 2009. On constate ainsi que 48% des AOTU en sont à leur premier PDU, 13% en sont à l'évalua-

tion et 18% à la révision. Par ailleurs, on note que 18% des documents se situent actuellement dans un processus de mise en conformité avec la loi SRU, ce qui signifie qu'un certain nombre d'AOTU ont pris un peu de retard en la matière, alors que le délai pour la mise en confor-



mité était de trois ans. L'article 28-2 de la LOTI, dans sa version consolidée, indique en effet que « *le plan de déplacements urbains est mis en conformité avec les dispositions de la loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003* ».

Enfin, seulement 3% des AOTU ont choisi de lancer conjointement les processus d'évaluation et de révision, ce qui signifie que les AOTU préfèrent lancer chacune de ces étapes l'une après l'autre. Pour chacune des situations, le graphique présente également la part des AOTU disposant d'un document approuvé (en violet), et la part des AOTU disposant d'un document en cours d'élaboration (en vert). En ce qui concerne les premiers PDU, 27% d'entre eux sont en cours d'élaboration, et 21% sont approuvés. Ces chiffres nous permettent de nous rendre compte qu'une majorité des documents sont déjà approuvés (54%).

Si on croise les données de l'enquête, on observe que les PDU obligatoires en sont plutôt au stade de l'approbation (64%), tandis que les PDU volontaires en sont majoritairement au stade de l'élaboration. En recoupant les données entre elles, on en déduit que les démarches volontaires sont plus récentes que les démarches obligatoires, ce qui est confirmé par les dates de première démarche. On peut avancer plusieurs hypothèses à ce sujet. D'une part, un certain nombre d'AOTU qui n'étaient pas obligées d'élaborer un PDU, mais étaient néanmoins intéressées par la démarche,

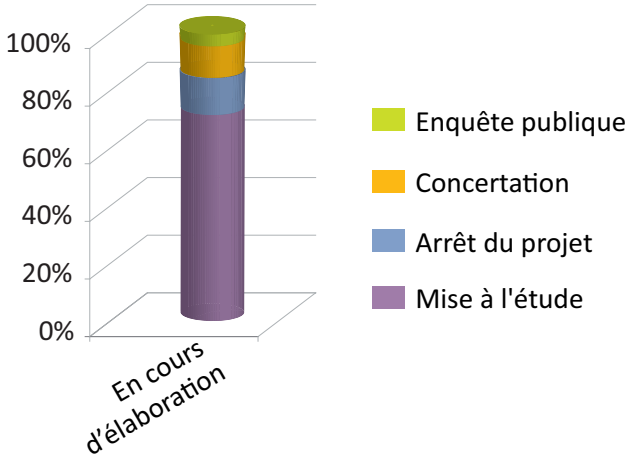
ont pu prendre le temps d'observer la façon dont cela se mettait en place ailleurs, ainsi que les effets de tels documents avant de se lancer elles-mêmes. D'autre part, des AOTU qui ne s'étaient pas intéressées à ces documents ont pu ressentir un besoin de planification et de vision globale en matière de déplacements, et ont donc pu décider plus tardivement de se lancer dans une démarche de PDU volontaire ou de PGD. A cela vient s'ajouter la circulaire n° 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 qui a défini la politique globale de déplacements, rendant possible le subventionnement d'études pour certaines démarches volontaires au même titre que les PDU obligatoires.

Stade de l'élaboration

Le graphique ci-contre nous montre où en sont les AOTU dans le stade de l'élaboration de leur document de planification. Il fait ainsi apparaître que la grande majorité des PDU en cours d'élaboration (74%) en sont au stade de la mise à l'étude. Par ailleurs, 13% en sont à l'arrêt du projet, 11% au stade de la concertation, et 3% au stade de l'enquête publique. Le fait que la majorité des documents en cours d'élaboration en soit au stade de la mise à l'étude signifie donc que les procédures, qu'il s'agisse de l'élaboration initiale, de l'évaluation ou de la révision, ont été lancées à des périodes proches.

Evaluation et révision

Documents en cours d'élaboration (sur 84 documents)



Source : GART 2009

Afin d'aller au-delà des chiffres proposés sur le stade de la démarche, l'enquête GART a choisi d'interroger plus spécifiquement les AOTU sur les étapes d'évaluation et de révision. L'enquête, en plus des AOTU ayant déjà travaillé sur l'évaluation et la révision, a également été adressée aux AOTU envisageant des actions à court terme (moins de deux ans) dans ce domaine.

L'évaluation dans les PDU fait référence à deux obligations très différentes mais non disjointes :

- L'évaluation à mi-parcours (au bout de 5 ans) sur les effets des actions du plan tel qu'il a été approuvé et mis en œuvre (article 28-2 de la LOTI).
- L'évaluation environnementale qui est réalisée au moment de l'élaboration du projet. Elle n'est pas spécifique aux PDU mais concerne tous les plans et programmes, schémas susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (articles L.

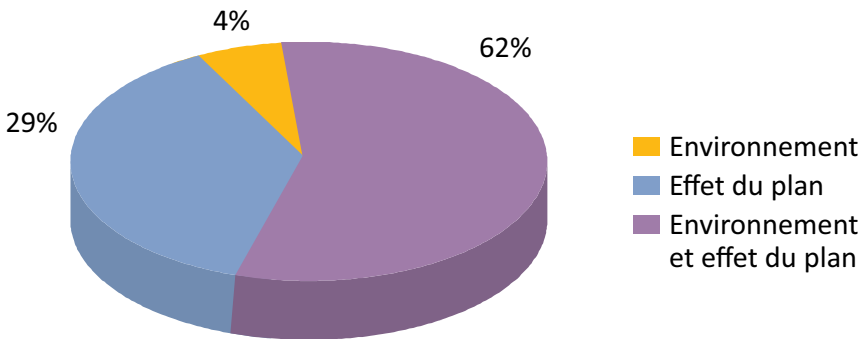
122 et R. 122-17 du code de l'environnement).

Ces procédures, distinctes dans le temps puisque l'une est en amont de la mise en œuvre (évaluation environnementale) et l'autre en cours de mise en œuvre du plan, partagent toutes deux l'objectif d'une amélioration de la situation environnementale du territoire par la rationalisation des déplacements.

Concernant notre enquête, il apparaît cependant que 65% des documents recensés ont fait ou vont faire l'objet, dans un délai court, d'une évaluation à mi-parcours (premier type d'évaluation décrit ci-dessus). Une majorité des documents font l'objet d'une évaluation à mi-parcours à la fois sur les impacts environnementaux et sur les effets du plan (62%), tandis que 29% ne sont évalués qu'au titre des effets du plan. Cette disparité dans les résultats s'explique par le fait que de nombreux



Critères d'évaluation (sur 84 documents)



Source : GART 2009

PDU ne sont pas encore soumis à l'obligation d'une évaluation environnementale.

Concernant l'évaluation environnementale (deuxième type d'évaluation décrit ci-dessus) elle fixe un cadre pré-opérationnel d'indicateurs, qui devront être atteints par la mise en place d'un certain nombre d'actions dont le suivi et l'évaluation est rendu obligatoire au bout de cinq ans après l'approbation du PDU.

En effet, l'évaluation environnementale ne concerne pas les PDU :

- dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 21 juillet 2004, à condition que les formalités de consultation du public aient été accomplies avant le 1^{er} février 2006 ou que l'approbation du PDU soit antérieure au 21 juillet 2006;
- de faible portée territoriale à la condition supplémentaire que leur application ne soit pas susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement.

L'enquête du GART montre qu'en matière d'évaluation des impacts environnementaux, les critères les plus souvent retenus sont la pollution atmosphé-

rique (67%), l'évolution des émissions de gaz à effet de serre (65%), et le bruit (56%). L'utilisation de l'énergie n'est retenue que dans 40% des cas, et les impacts sur les sols, les paysages, la biodiversité, la faune et la flore dans 31% des cas. Enfin, la qualité des eaux et le patrimoine culturel, architectural et archéologique ne sont étudiés que dans 25% des cas. On constate donc que les thèmes les plus souvent abordés sont ceux pour lesquels il est le plus aisé de disposer d'un bilan au moment de l'élaboration du PDU, auquel on peut comparer l'évaluation, ce qui permet de voir dans quelle mesure le PDU a été efficace.

En ce qui concerne les effets du plan, deux critères d'évaluation se distinguent : le report modal (76%) et les trafics routiers (75%). Ces critères sont en effet en lien avec les deux principaux objectifs des PDU, à savoir augmenter l'utilisation des modes alternatifs à l'usage individuel de la voiture particulière, et faire diminuer l'utilisation des modes individuels motorisés. Cependant, le partage de la voirie est retenu comme critère dans 65% des cas, et

l'évolution des émissions de gaz à effet de serre dans 58% des cas. Ces deux thèmes permettent également de mesurer si les efforts en matière d'incitation à utiliser les modes alternatifs à l'automobile sont efficaces.

En matière de révision, on recense 25% d'AOTU qui sont ou vont s'engager dans un processus de révision. Les principales raisons pour lesquelles les AOTU mettent leur document en révision ont été listées ci-dessous :

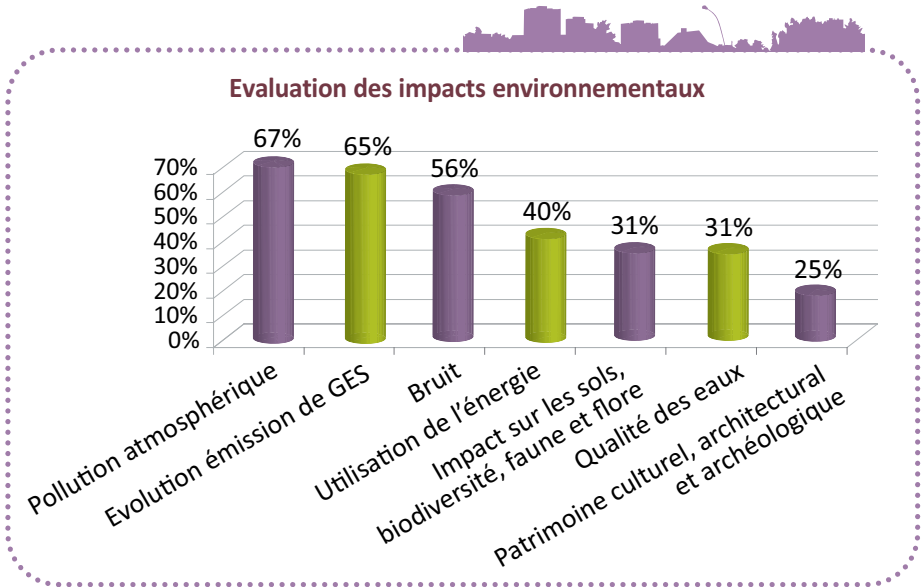
- arrivée à terme du document (24%),
- volonté de renforcer les actions du PDU (20%)
- volonté de passer d'un document d'orientations à un document d'actions (20%)
- modification du PTU (15%), procédure qui doit obligatoirement être suivie d'une mise en révision du document pour y intégrer les nouveaux territoires;
- effets des nouvelles intercommuni-

tés.

Un contexte parfois difficile

Les documents de planification de la mobilité sont des documents issus d'une démarche fondée sur un consensus autour d'enjeux et de solutions, ce qui suppose au préalable un contexte favorable à l'établissement de ce consensus. Or, le contexte dans lequel évoluent les AOTU est parfois loin d'être aussi favorable qu'il le devrait. Cela peut poser des problèmes, qui, s'ils sont résolus ne sont pas gênants, mais qui, dans le cas contraire, peuvent avoir des impacts sur la durée de la démarche, voire sur le contenu des PDU.

Les difficultés que rencontrent les AOTU renvoient à différents éléments de contexte. Les premières sont en lien avec les compétences que les AOTU exercent ou non. Ainsi, 17% des AOTU disent être confrontées à des problèmes de chevauchement de compétences. En effet, certains domaines



d'action peuvent relever de compétences morcelées entre différents niveaux territoriaux. C'est par exemple le cas pour le stationnement, puisque les communes disposent de la compétence du stationnement sur voirie et du pouvoir de police, tandis que les communautés d'agglomération ne disposent généralement que de la compétence stationnement en ouvrage. Par ailleurs, 17% d'AOTU déclarent manquer de compétences. Ce chiffre peut sembler faible, mais il doit être mis en perspective grâce à deux éléments :

1. Si l'on croise les données, ce sont 23% des AOTU qui évoquent au moins une difficulté liée aux compétences ;

2. Si l'on demande aux AOTU de quel les compétences elles pensent manquer pour être pleinement efficaces, 68% d'entre elles disent au moins une compétence.

Ces difficultés sont donc importantes. Or, si la compétence juridique manque, il

est probable que les réflexions, la culture et le volontarisme politique liés à cette compétence seront moins forts.

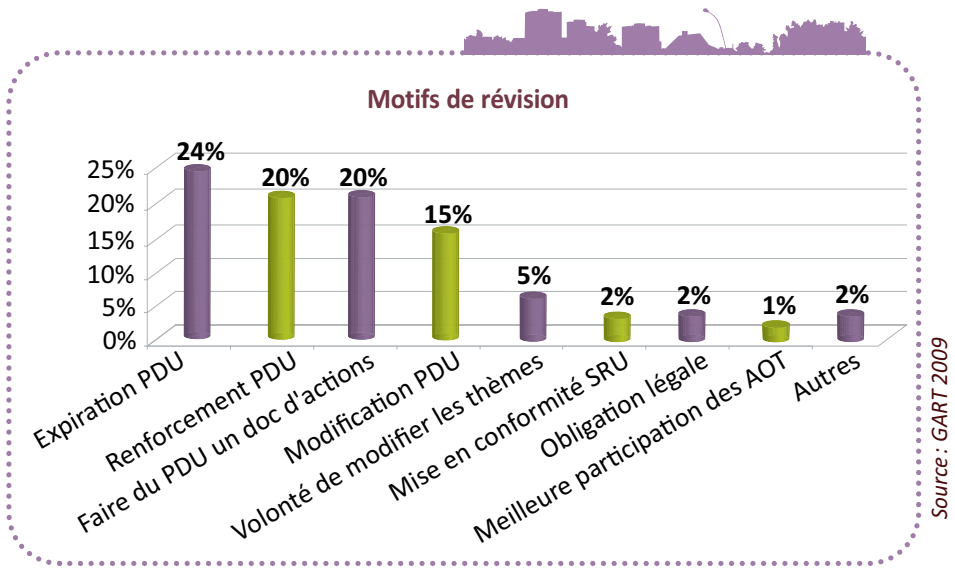
Au-delà de ces aspects, les AOTU peuvent rencontrer des difficultés liées à l'établissement du consensus. Peu de ces problèmes sont liés à « l'emboîtement » des collectivités puisque seulement 8% des AOTU citent le manque de relations entre services communaux et communautaires, 6% le manque de relations entre les maires et la communauté, et 5% le manque de participation des communes. Ce système de relations étant essentiel pour que le PDU adopté soit appliqué dans de bonnes conditions, il est positif que peu d'AOTU rencontrent ces problèmes.

En revanche, 18% des AOTU sont confrontées à des difficultés de cohésion politique, et 26% à des problèmes liés à la multiplicité des acteurs institutionnels et politiques. Ces difficultés se posent lorsque l'on cherche à



© GART

TER Centre



établir le consensus autour du projet, en raison du grand nombre d'acteurs sollicités. Elles ne sont pas graves lorsqu'elles ne font que ralentir la démarche, mais peuvent être plus préoccupantes si elles finissent par affaiblir le contenu du document. L'objectif pour les élus comme pour les techniciens est d'essayer de ne pas les laisser prendre trop d'ampleur.

Enfin, peu d'AOTU rencontrent des difficultés liées aux actions de leur PDU. Sur l'ensemble des répondants ayant un document, un peu moins de 5% sont contraintes de revoir leur projet suite à la concertation avec le public, 1% est confronté à un avis défavorable du commissaire enquêteur, et 1% voit leur PDU attaqué devant le Tribunal administratif.

Les domaines d'actions des PDU





Eglise Saint-Pierre, Caen

Lorsque la LOTI fait référence aux PDU en 1982, elle définit des thèmes de réflexion et d'actions dans lesquels les documents sont tenus d'intervenir. Successivement, en 1996 et 2000, la LAURE et la loi SRU sont venues apporter des modifications à ces thèmes, dans l'objectif de renforcer leur portée. Aujourd'hui, la prise en compte du développement durable impacte fortement les politiques publiques, avec la prise en compte des trois domaines économique, social et environnemental. Les PDU ne se contentent ainsi pas de répondre à leurs obligations légales, et nombre d'entre eux se fixent des objectifs sociaux et environnementaux que les domaines d'actions fixés par la loi permettent de remplir. Aussi, nous étudierons dans un premier temps ces objectifs, avant de nous intéresser à tous les domaines d'action légaux.

Ces domaines d'actions dans lesquels les PDU sont tenus d'intervenir sont définis par l'article 28-1 de la LOTI de 1982, successivement modifiée par la LAURE de 1996 et la loi SRU du 13 décembre

2000. Cette dernière apporte d'ailleurs une avancée majeure puisque la loi, qui auparavant ne parlait que d'orientations, donne désormais plus de force aux PDU en indiquant qu'ils « portent sur » un certain nombre de domaines. Le changement de vocabulaire peut sembler minime, mais il donne réellement aux documents une plus grande liberté de programmation.

La LOTI (modifiée par la LAURE et la loi SRU) liste huit objectifs qui se déduisent ensuite en actions :

- la sécurité de tous les déplacements;
- la diminution du trafic automobile;
- le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économiques et les moins polluants;
- l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération;
- l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement;
- le transport et la livraison des marchandises;
- l'encouragement pour les entreprises

Avertissement méthodologique

Avant toute chose, il convient de préciser que le recensement des actions déjà réalisées et prévues s'est fait à partir d'un tableau de questions qui n'a pas été complété par toutes les AOTU. Ainsi, seules 73% d'entre elles ont effectivement répondu à ces questions. Cela s'explique par le fait qu'une partie des PDU concernés en sont encore au stade de l'élaboration : les répondants ne disposaient donc pas d'éléments suffisants pour compléter le questionnaire. Dans la mesure où ces chiffres permettent néanmoins de dégager des tendances, nous avons décidé de les exploiter, mais en les rapportant au nombre d'AOTU ayant rempli le tableau (61) et non au nombre de répondants disposant d'un document (84).

et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité;

- la mise en place d'une tarification et d'une billetterie intégrée

Afin de refléter au mieux la façon dont la majorité des PDU met en œuvre ces obligations, nous avons procédé à un redécoupage des domaines d'actions. Par conséquent, ces domaines seront traités de la manière suivante:

- amélioration de la sécurité de tous les déplacements;
- accessibilité des personnes à mobilité réduite;
- actions sur les conditions d'usage des modes individuels motorisés (et notamment diminution du trafic automobile);
- transports collectifs;

- modes actifs;
- management de la mobilité: il concerne les conseils en mobilité rendus obligatoires dans les PDU (article 27-1 de la LOTI); les plans de mobilité tels que mentionnés dans le 6° de l'article 28-1 de la LOTI «transport et livraison de marchandises»;
- formation, sensibilisation, communication.

Service d'information multimodale «VITICI», Champagne-Ardennes

Des objectifs sociaux et environnementaux

Les objectifs sociaux et environnementaux ont été identifiés grâce au questionnaire de l'enquête GART envoyé aux AOTU et formulé comme suit.

21. Avez-vous identifié des objectifs sociaux et/ou environnementaux dans votre PDU ?

Oui

Non

21.1. Si oui, lesquels ?

Objectifs sociaux (hiérarchisez les objectifs)

Egalité d'accès aux transports (collectifs et individuels)

Désenclavement des quartiers prioritaires

Tarififications spéciales (jeunes, seniors, handicapés...)

Garantir la santé publique

Garantir l'accès aux équipements

Garantir l'accès aux emplois

Assurer le confort des déplacements

Autres (précisez)

Objectifs environnementaux (hiérarchisez les objectifs)

Réductions des émissions de gaz à effets de serre

Réductions des pollutions atmosphériques

Réductions des nuisances sonores

Maîtrise des impacts sur les sols, la faune et la flore

Préserver un environnement et un cadre de vie de qualité

Favoriser les économies d'énergie

Limiter l'étalement urbain

Autres (précisez)

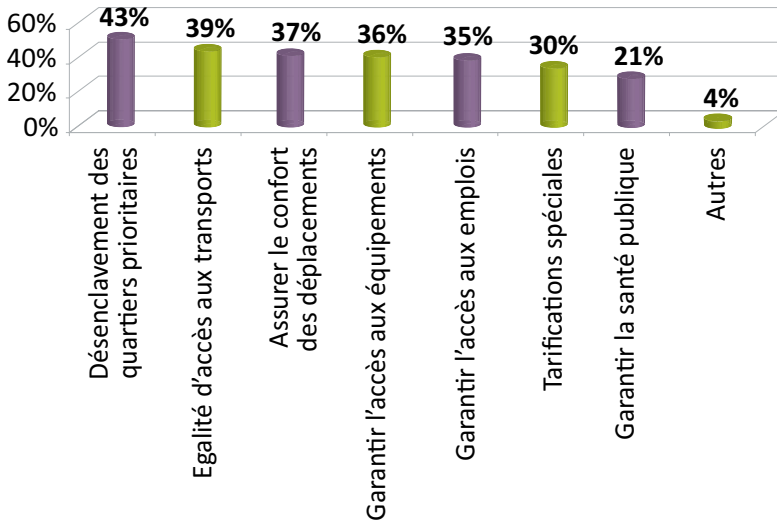
Source : Extrait du questionnaire d'enquête du GART 2009

Dans le domaine social, 82% des AOTU affirment avoir défini au moins un objectif pour leur PDU, tandis que 18% d'entre elles reconnaissent ne pas en avoir défini. La mise en place des PDU soulève une question importante d'équité territoriale, et d'équité d'accès aux transports. Le fait que certaines AOTU répondent

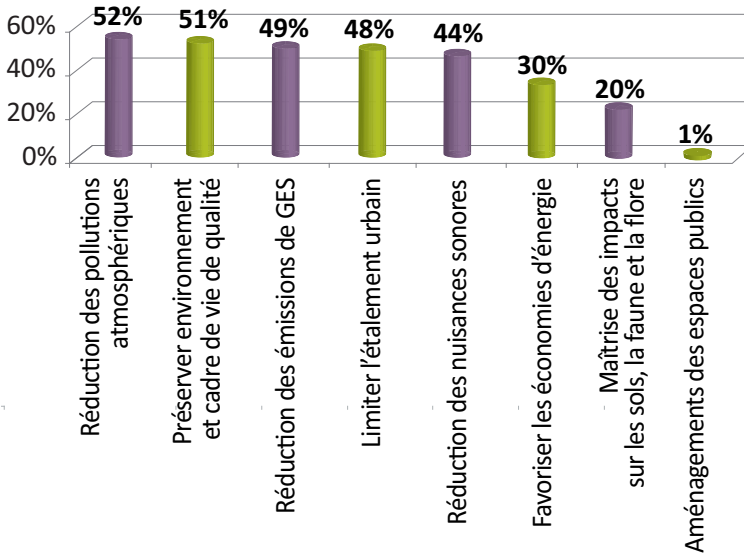
« non » à la question ne signifie pas que certaines actions mises en œuvre dans leur PDU ne participent pas à ces objectifs, mais davantage qu'elles ne l'expriment pas clairement en tant que tel. Parmi les objectifs les plus souvent cités, on retrouve le désenclavement des quartiers prioritaires (43%), l'égalité d'accès aux trans-

Source : GART 2009

Les objectifs sociaux des PDU (sur 61 documents)



Les objectifs environnementaux des PDU (sur 61 documents)



Source : GART 2009

ports (39%) et la garantie du confort des déplacements (37%). Cependant, il est possible de constater dans le graphique ci-dessus que les résultats pour chacun des objectifs sociaux sont finalement très proches, aucun domaine ne se détachant clairement de l'ensemble.

En matière d'objectifs environnementaux, les résultats sont également proches, mais ils sont un peu plus élevés que pour les objectifs sociaux, principalement parce que le volet environnemental a beaucoup pris le dessus sur les autres volets par le biais de la médiatisation et la promotion



Voyageurs, station de métro Bellecour, Lyon



Gare routière de Cergy-Préfecture, Cergy Pontoise

du développement durable. Ainsi, 91% des PDU ont défini explicitement des objectifs environnementaux. Comme pour les objectifs sociaux, cela ne signifie pas que les AOTU concernées ne se préoccupent pas d'environnement, mais simplement qu'elles ne l'ont pas explicité de façon formelle dans leur PDU. Deux objectifs passent la barre des 50% : la réduction des pollutions atmosphériques

(52%), et la préservation d'un environnement et d'un cadre de vie de qualité (51%). Il faut également noter un bon taux de prise en compte pour les actions visant à réduire les nuisances sonores (44%).

Amélioration de la sécurité de tous les déplacements

La LOTI détermine les actions qui doivent être menées dans le domaine de la sécurité en mettant l'accent sur la sécurité routière au profit des usagers les plus fragiles et les plus exposés, à savoir cyclistes et piétons.

La LOTI (article 28-2) définit en ces termes les actions qui doivent être menées dans le domaine de la sécurité: «*Les plans de déplacements urbains portent sur: 1°A- 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*». La loi met donc l'accent sur la sécurité routière, mais au profit des usagers les plus fragiles et les plus exposés, à savoir cyclistes et piétons.

Ce domaine est plutôt correctement pris en compte par les PDU puisque près de 50% d'entre eux ont permis au moins une intervention et 60% prévoient au moins une action dans le domaine. Les interventions qui sont réalisées ou sont prévues sont de plusieurs ordres: prévention routière, aménagement de la voirie au regard des compétences et mise en place de l'observatoire prévu par la loi. Chacune devrait agir dans un ensemble global qui permette de remplir les objectifs de la loi. Cependant, ce n'est pas toujours le cas.

Dans le domaine de la prévention routière, 36% des AOTU ont déjà réalisé au moins une intervention, et 25% en ont prévu au moins une. Ces taux sont peu

élevés alors que la prévention est un aspect essentiel pour améliorer la sécurité de tous les usagers. Cette faiblesse des interventions doit être considérée en lien avec un sentiment d'impuissance des autorités organisatrices de transport urbain, puisque 26% d'entre elles estiment manquer de compétences pour agir efficacement dans le domaine de la sécurité routière. D'autant que de nombreuses autorités organisatrices de transport urbain associent la prévention routière à l'action répressive des forces de l'ordre envers les automobilistes en infraction, domaine où elles ne sont majoritairement pas compétentes, alors que ce n'est qu'une partie de ce qui peut être fait dans le domaine. Ainsi, peu d'AOTU mettent l'accent sur la pédagogie.

À ce titre, les PDU de Marseille et Mulhouse nous ont semblé exemplaires. Le document de Marseille se fonde sur une action menée par la Ville de Marseille dans les milieux scolaires et professionnels. L'objectif est de poursuivre ces actions, mais à l'échelle de la communauté urbaine. Prenant exemple sur la «*Caravane de la sécurité routière*» mise en place par le département et la préfecture de police, le PDU propose la création d'un Centre pédagogique et ludique d'apprentissage de la sécurité routière. Les cibles sont non

Réaliser des actions
pédagogiques à destination
des enfants (sécurité routière,
modes alternatifs à l'automobile...)


ACTION N° 44

Responsables : Education nationale, communes


Détail des actions à réaliser

Dans le cadre de son programme de prévention-sécurité, Soléa contacte différents établissements scolaires de l'agglomération et propose de sensibiliser les élèves aux règles d'utilisation des transports collectifs et au métier de conducteur. Ces séances se déroulent soit sur le dépôt, soit dans l'établissement scolaire.


Par ailleurs, des actions de sensibilisation à la sécurité routière dans les établissements scolaires sont menées par la Police Municipale, Nationale, la Gendarmerie et les Brigades Vertes.

 **Objectif :**

- Renforcer la sécurité des déplacements

 **Échéancier :**

Action continue

 **Partenaires Techniques :**

Soléa, Gendarmerie, Police

Fiche d'action du PDU de Mulhouse sur la prévention routière

seulement les scolaires, mais également les milieux professionnels et associatifs.

Le PDU de Mulhouse, quant à lui, liste les objectifs qui doivent être remplis par le PDU. Ensuite, les prescriptions sont orga-

nisées par fiches qui détaillent les responsables des actions, les références méthodologiques, le ou les objectifs, l'échéancier, ainsi que les partenaires techniques. Plusieurs fiches comptent l'amélioration de la sécurité

des déplacements parmi leurs objectifs, et l'une d'elles prévoit des actions pédagogiques auprès d'un public scolaire en faveur des modes alternatifs à l'automobile, et de la sécurité routière

Ces actions pédagogiques viennent en complément du volet répressif – que le PDU de Marseille se propose également de renforcer – et mériteraient d'être davantage développées dans la majorité des PDU. En effet, nombre d'entre eux élaborent des diagnostics sur la sécurité routière, mais peu proposent les actions qui permettraient de l'améliorer.

La sécurité routière passe également par des actions sur la voirie. Ainsi, 49% des AOTU ont déjà réalisé au moins une action en faveur d'un meilleur partage modal de la voirie, et 59% en prévoient au moins une; par ailleurs, 43% des AOTU ont déjà réalisé au moins un aménagement de la voirie, et 43% prévoient d'en réaliser au moins un. Le partage modal de la voirie passe le plus souvent par des aménagements: rétrécissement de l'espace destiné aux automobiles, aménagement d'arrêts de bus, de sites propres pour les transports collectifs, de bandes et pistes cyclables, élargissement des trottoirs, aménagement de zones 30... autant d'actions qui contribuent également à améliorer la sécurité de tous les usagers.

Le PDU de Lorient est un bon exemple de ce que font les AOTU en la matière. Dans le cas de Lorient, on a choisi de traiter la sécurité à plusieurs endroits du PDU, notamment dans la partie intitulée «partager la rue, améliorer sa sécurité». Sept engagements sont pris en la matière:

1. «Diminuer la largeur des voies destinées à l'automobile à l'occasion des travaux de restructuration des rues»;
2. «Améliorer la sécurité et le confort

des piétons, des handicapés, des malvoyants»;

3. «Sécuriser et améliorer le confort des cyclistes»;

4. «Favoriser l'usage des transports collectifs»;

5. «Réaménager les voiries à 2x2 voies en ville pour retrouver des rues à 2x1 voie»;

6. «Lors des aménagements de carrefours, privilégier les ronds-points de petite taille»;

7. «Développer l'aménagement des zones 30, des "quartiers tranquilles"».

Tous les PDU n'abordent pas la question de cette façon, mais le cas de Lorient est intéressant dans la mesure où le partage modal de la voirie et la sécurité routière mobilisent des moyens communs et complémentaires de mise en œuvre. À ces actions sur la voirie, certaines AOTU ajoutent ou préfèrent des plans de circulation et de signalisation. Ainsi, 41% des AOTU ont déjà réalisé un plan et 48%



Intermodalité V'éol et tramway, Caen

d'entre elles en prévoient un. L'objectif des plans de circulation est d'orienter les flux de véhicules afin d'éviter qu'ils traversent des espaces où ils peuvent poser des problèmes. Un plan de circulation peut par exemple permettre qu'un maximum de voitures évite les abords des établissements scolaires. Cependant, un plan de circulation seul ne saurait suffire dans la mesure où il reporte les flux automobiles sur une partie de la voirie. Si celle-ci n'est pas aménagée par ailleurs en faveur de la sécurité, on n'aura fait que déplacer le problème.

La loi SRU a rendu obligatoires les observatoires des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste. Les degrés de réalisation de cette obligation sont divers. Certains PDU se contentent d'annoncer la mise en place de l'observatoire sans plus de précisions. Mais la plupart des PDU livrent des explications sur la vocation et les objectifs d'un tel observatoire. Certains PDU détaillent également les modalités et la méthode de mise en œuvre de leur observatoire: *«Si on se limite aux accidents corporels, une convention avec les services de police et le centre hospitalier pourrait facilement déboucher sur la compilation et l'analyse en commun des accidents. Une base plus large suppose la coopération des compagnies d'assurance»* (Calais); *«les indicateurs seront calculés à partir des données issues des fichiers accidents édités par la Cellule d'Exploitation et de Sécurité de la DDE 59»* (Valenciennes).

Enfin, certaines AOTU vont plus loin et mettent en place des observatoires plus complexes: observatoire des déplacements,

de la mobilité du PDU... dans lesquels sont intégrés les observatoires SRU. Cela concerne 45% des AOTU interrogées disposant d'un document. C'est par exemple le cas du PDU de la Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc (CABRI) qui décide de la création d'un observatoire du PDU avec trois objectifs:

1. Réaliser l'évaluation obligatoire du PDU au bout de 5 ans (soit en 2011 pour le PDU de la CABRI);

2. Mettre en place l'observatoire des accidents;

3. Veiller, en continu, au respect du calendrier et au suivi des coûts des actions.

Disposer d'un observatoire permanent sur les actions du PDU et leurs impacts permettent de bénéficier d'une vision claire de la politique des déplacements et de proposer les améliorations qui s'imposent, si cela est nécessaire, lors de l'évaluation du PDU.

Accessibilité des personnes à mobilité réduite

Très peu de PDU font de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite un volet d'actions à part entière – en dehors de l'annexe accessibilité voulue par la loi SRU – préférant inclure cette problématique dans chaque volet du PDU de façon à ce qu'équipements et infrastructures soient adaptés à la mobilité de tous.

Tous les PDU prennent donc en compte l'existence de personnes rencontrant des difficultés plus ou moins grandes pour se déplacer, et peu (16%) font état de difficultés à proposer des solutions dans ce domaine, signe que ce sujet est une habitude bien ancrée dans les pratiques de la plupart des AOTU. Ce constat est très positif dans la mesure où l'accessibilité doit naturellement faire partie des réflexions menées autour des équipements et des transports.

La définition de la «personne à mobilité réduite» est très large: personnes handicapées (handicap moteur, mental, malvoyant, malentendant...), personnes encombrées par une poussette, une valise ou un chargement important (carton, sacs...), personnes temporairement handicapées (membres plâtrés ou attelés), étrangers ne parlant pas le Français... La définition ne s'arrête donc pas au handicap. Le PDU de Metz indique ainsi: «La définition de la personne à mobilité réduite est donc très large et interpelle tout le monde. En effet, chacun peut être, à un moment de sa vie, gêné dans ses activités et ses déplacements, de manière durable ou momentanée».

Les illustrations des PDU à ce sujet sont explicites, puisque la plupart mettent en avant le fait que la «mobilité réduite» recouvre des réalités diverses. C'est ce que montre l'illustration ci-dessous, tirée de l'annexe Accessibilité du PDU de Grenoble.

Plusieurs types d'actions pour améliorer l'accessibilité des transports peuvent être recensées dans les PDU: les actions sur la voirie, les actions sur les réseaux de transport (accès aux transports et accessibilité interne aux pôles d'échanges) et les actions sur les matériels roulants. En matière de voirie, 56% des PDU ont déjà permis des interventions dans le domaine de l'aménagement et de la ges-



© CRID &

Illustration de l'annexe Accessibilité du PDU de Grenoble: Les personnes à mobilité réduite d'après le CRid (Consorti de Recursos i Documentacio per al'Autonomia Personal)

tion des «emplacements handicapés», et 31% en prévoient encore dans ce domaine. Tous les PDU n'envisagent donc pas d'actions en la matière, mais il convient de relativiser le nombre de PDU n'intégrant pas d'actions d'accessibilité sachant qu'un certain nombre d'actions déjà menées ne figurent pas dans le PDU. D'autre part, les AOTU traitent massivement des questions de voirie et de trottoirs pour les rendre accessibles aux personnes à mobilité réduite: abaissement des trottoirs au niveau des traversées piétonnes, bandes podotactiles, équipement des feux tricolores avec des indications sonores... Les possibilités sont nombreuses, et les PDU prennent bien en compte ces aspects. Ainsi, 56% des PDU ont permis des réalisations et 66% prévoient encore des interventions dans ce domaine.

En ce qui concerne l'accessibilité des réseaux de transport, plusieurs actions sont également possibles: mise en place de transports spécifiques à la demande, aménagement des pôles d'échanges et des stations de transports urbains... Si la mise en place de services de transport à la demande réservé aux personnes handicapées n'a pas été mesurée de façon globale, l'enquête montre que l'aménagement des pôles d'échanges a été bien pris en compte par les AOTU: 56% des PDU ont permis la réalisation d'interventions dans ce domaine, et 59% en prévoient. L'aménagement des pôles d'échanges est essentiel puisque cela garantit aux usagers l'accessibilité à des endroits stratégiques pour la mobilité et à la chaîne des déplacements de manière plus large.

Enfin, le dernier domaine d'action

possible est l'acquisition de matériels accessibles: aménagement intérieur, plancher surbaissé, quais surélevés... autant d'actions qui permettent une plus grande accessibilité. La photo ci-contre fournit un exemple d'aménagement possible dans les autobus: allée d'entrée plus large, espace libre réservé en priorité aux fauteuils roulants et aux poussettes. C'est le volet de l'accessibilité qui a été le mieux traité jusqu'ici puisque 74% des PDU ont permis l'acquisition de matériels accessibles, et 53% en prévoient encore.

Globalement, l'injonction d'accessibilité qui avait commencé à être imposée par la loi SRU, et qui a été renforcée par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, est bien respectée, même si certains PDU n'affichent que le strict minimum légal. Il n'en reste pas moins que cela devrait permettre d'améliorer les déplacements des personnes à mobilité réduite, et en particulier des personnes handicapées.



Accessibilité, Le Havre

>>> En ce qui concerne l'accessibilité des réseaux de transport, plusieurs actions sont également possibles : mise en place de transports spécifiques à la demande, aménagement des pôles d'échanges et des stations de transports urbains... Si la mise en place de services de transport à la demande réservé aux personnes handicapées n'a pas été mesurée de façon globale, l'enquête montre que l'aménagement des pôles d'échanges a été bien pris en compte par les AOTU : 56% des PDU ont permis la réalisation d'interventions dans ce domaine, et 59% en prévoient.

Actions sur les conditions d'usage des modes individuels motorisés

La LOTI modifiée par la LAURE et la SRU stipule que « les plans de déplacements urbains portent sur : [...] *la diminution du trafic automobile* ». Bien plus qu'un simple domaine d'action, il s'agit en fait d'un objectif global et transversal, les autres domaines des PDU concourant à cet objectif.

Ainsi, la totalité des PDU proposent ou sont sur le point de proposer des objectifs de report modal des modes individuels motorisés vers les transports collectifs et les modes actifs. Les actions portant sur les conditions d'usage des modes individuels motorisés comptent parmi les plus déterminantes pour participer à ce report modal. Pourtant, seules 56% des AOTU identifient ce domaine d'action comme permettant d'atteindre l'objectif de report modal.

Nous avons regroupé deux types d'actions permettant de réguler les flux des modes individuels motorisés : « *l'aménagement et l'exploitation* » de la voirie, et « *l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs de stationnement* »*. Ces deux thèmes constituent des aspects essentiels des politiques de transport. En effet, si l'on souhaite qu'un maximum d'automobilistes laissent leur voiture au garage au profit des transports collectifs, il ne suffit pas uniquement de développer ces derniers, il faut également inciter l'automobiliste à le faire : réduction de la vitesse maxi-

imum autorisée sur les routes, diminution de la largeur de la voirie, limitation des possibilités de stationnement gratuit... Les leviers d'actions sont nombreux. Pourtant, les résultats en matière de gestion de la voirie et du stationnement n'ont pas encore porté les fruits escomptés.

La situation des AOTU est en effet délicate puisqu'il leur faut parfois à la fois agir dans l'urgence et prévoir des mesures incitatives au report modal sur le long terme.

Par ailleurs, 63% des AOTU enquêtées évoquent des difficultés dans l'élaboration de leur document de planification liées au manque de coordination entre les politiques de transport, de voirie et de stationnement. En effet, la totalité des AOTU qui élaborent un PDU disposent de la compétence transports collectifs, mais assez peu disposent des compétences « voirie » (28%) ou « voirie communautaire » (15%) et « stationnement » (8%) ou « stationnement hors voirie » (12%). Les AOTU sont donc assez fortement pénalisées par cet édatement des compé-

* Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientations des transports intérieurs



© P. Schuller

Intermodalité, Parc relais de Meyzieu gare, Lyon

tences qu'elles sont pourtant tenues de dépasser pour élaborer leur PDU.

39% des AOTU déclarent avoir réalisé au moins une action dans le domaine de la voirie dans le cadre du PDU, et 51% annoncent en avoir au moins une de prévue dans leur PDU. L'enjeu est bien de favoriser un partage plus équitable de celle-ci entre tous les modes de déplacements, au premier rang desquels les modes non polluants. Ces interventions portent sur plusieurs volets, comme le précise la loi SRU qui modifie la LOTI : « *Les plans de déplacements urbains portent sur : [...] l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales* ».

Par ailleurs, les résultats montrent que de nombreuses agglomérations prévoient

encore des créations de voirie : 31% des AOTU déclarent avoir réalisé au moins une création, et surtout, près de 38% déclarent en avoir une de prévue. Si l'on regarde de plus près les PDU correspondants, il s'agit en général de contournements que les agglomérations souhaitent créer ou achever, concernant donc des voiries conséquentes (2x2 voies). Ces créations répondent à des impératifs tout à fait logiques et compréhensibles de désengorgement du cœur d'agglomération en facilitant le transit, mais également des flux tangentiels « de banlieue à banlieue » – voire, dans certains cas, des flux longue distance. Cependant, ces mesures pourraient ne pas être nécessaires si l'on renforçait les transports collectifs sur les mêmes espaces et pour les mêmes trajets. Par ailleurs, si ce type de création conduit à une diminution du

trafic automobile dans le centre de l'agglomération, ce n'est pas le cas dans les espaces périphériques. L'aménagement de la voirie est le domaine le mieux traité: 39% des PDU ont déjà permis des interventions, et 52% d'entre eux en prévoient d'autres. Le terme «aménagement» est vaste et peut donner lieu à des interprétations et donc des interventions différentes. Il est possible d'aménager la voirie dans le but de fluidifier la circulation ou, au contraire, dans le but de ralentir la progression des véhicules particuliers. De manière générale, dans les faits, les PDU visent une voie médiane qui consiste à favoriser les transports collectifs et les modes actifs, mais sans trop pénaliser les automobilistes. L'objectif est de faire en sorte que les automobilistes soient tentés d'utiliser d'autres modes de transport mais les choix retenus dans les PDU font peu appel aux actions contraignantes pour les modes individuels motorisés.

Les interventions sur les voiries départementales et nationales sont moins nombreuses (23 et 13%). Concernant la voirie nationale, cela est principalement dû au fait que l'Etat a engagé un processus de déclasserment des routes nationales en routes départementales. Par conséquent, l'Etat ne conserve que la propriété des autoroutes et de certaines routes accueillant les trafics longues distances, ce qui réduit considérablement le nombre de routes placées sous sa maîtrise. Cette disposition de la loi SRU, doit notamment inciter les différents maîtres d'ouvrage à coopérer plus étroitement et aboutir à une gestion davantage intégrée de la voirie. Elle

doit également permettre d'envisager et de planifier les travaux nécessaires à un partage équitable de la voirie entre les différents modes: voies de bus, sites propres, bandes cyclables, etc.

Cependant, les chiffres montrent que les collectivités utilisent peu ces possibilités. Globalement, le bilan des actions en termes de voirie est mitigé. En effet, les AOTU agissent sur cette dernière, mais se montrent soucieuses de la préservation du confort et de la facilité d'usage de la voirie par les automobilistes, sans recourir aux incitations fortes ni augmenter la contrainte pesant sur les flux de circulation. Pour cela, il existe pourtant un levier fort intéressant: l'offre de stationnement.

Le stationnement est un aspect essentiel des politiques de transport. Il faut en effet rappeler qu'une voiture stationne plus qu'elle ne roule au cours de sa vie. Le PDU de Marseille montre que l'utilisation de la voiture dépend beaucoup du fait qu'il y ait ou non un stationnement assuré à l'arrivée, comme le montre le tableau ci-dessus. Les écarts entre les résultats sont moins importants en France qu'en Suisse, mais il n'en reste pas moins que la présence de stationnement à l'arrivée conditionne pour beaucoup le recours ou non à la voiture particulière. De la gestion du stationnement dépend donc assez fortement le choix modal.

Les AOTU disposent de plusieurs leviers d'action pour maîtriser le stationnement, et par répercussion, les flux de circulation. Ces leviers sont plus ou moins bien pris en compte. Le stationnement payant et la politique de tarification de ces emplacements sont les mieux

Mesure de l'impact du stationnement sur le choix modal

	Je prends ma voiture si :	
	Le stationnement est assuré	Le stationnement n'est pas assuré
Besançon	90%	46%
Grenoble	94%	53%
Toulouse	99%	41%
Berne	95%	13%
Genève	93%	36%
Lausanne	94%	35%

Source : PDU de Marseille Provence Métropole

traités : 52% des PDU ont déjà permis au moins une intervention, et 54% en prévoient au moins une. Le PDU de Valenciennes est exemplaire en la matière. Il énonce en effet que « la tarification [est un] outil complémentaire d'incitation au report modal ». Afin que cela soit réellement le cas, le Syndicat Intercommunal des Transports Urbains de la Région de Valenciennes (SITURV) impose deux principes forts :

- l'homologation des tarifs de stationnement par le SITURV : la tarification du stationnement est en effet une compétence municipale. Mais le PDU stipule que « les communes devront soumettre pour avis au Comité de suivi restreint tout projet de tarification du stationnement public. Le Comité pourra refuser son homologation si le projet tarifaire n'est pas conforme au Plan, notamment si le projet n'est pas incitatif vis-à-vis des transports collectifs pour les communes bénéficiant d'une desserte de qualité ».

- l'instauration d'un lien permanent entre les tarifs de stationnement payant et les tarifs des transports urbains, ainsi qu'une tarification incitative à l'inter-

modalité dans les parcs relais. Le principe pour lier les tarifs de stationnement et de transports urbains est le suivant : « Les communes devront répercuter dans les six mois toute variation des tarifs de transports urbains homologuée par le Comité de suivi restreint sur la tarification du stationnement sur voirie et en parc de stationnement ».

Ces deux principes trouvent leur place dans un arsenal complet comprenant également des principes tarifaires par zone, ainsi que le détail des modes de perception (horodateurs et verbalisation), le stationnement payant n'étant lui-même qu'un rouage pour la gestion du stationnement en général qui ne comprend pas moins de neuf volets : organisation du stationnement sur voirie, parcs de stationnement public hors voirie, durée du stationnement, stationnement payant, stationnement des personnes handicapées ou à mobilité réduite, stationnement relais, zonage A-B-C, stationnement résidentiel, mesures de suivi. Tous les PDU ne proposent pas une gestion aussi intégrée du stationnement, mais de manière générale, tous reconnaissent le rôle majeur que le sta-



Intermodalité Velodi et bus, Dijon

tionnement peut jouer.

L'aménagement de «zones bleues» (stationnement à durée limitée) est un outil moins mobilisé dans les PDU, soit parce qu'il a pu être mis en place avant que le PDU ne voit le jour, soit parce qu'il ne semble pas efficace aux AOTU : seulement 31% des PDU ont permis la réalisation de «zones bleues», et 20% la prévoient. Pourtant, les espaces de stationnement à durée limitée sont dissuasifs pour les automobilistes «pendulaires», à condition qu'ils soient associés à un contrôle efficace de la part de la police. L'expérience de la communauté d'agglomération d'Annemasse est édifiante en la matière, même si le PDU n'a pas encore été adopté : une grande partie du stationnement est passée en «zone bleue» sur la commune de Gaillard, à la frontière suisse. Pourtant, des voitures continuaient de stationner toute la journée. La communauté d'agglomération et le maire ont alors demandé aux agents de la police municipale de renforcer leurs contrôles, quitte à verbaliser plusieurs fois le même véhicule dans la même journée. Le taux de rotation des véhicules sur ces places

de stationnement s'est beaucoup amélioré depuis que ces mesures répressives ont été mises en place.

En matière de parcs de rabattement à proximité des haltes ferroviaires, peu de PDU (28%) ont déjà permis des interventions dans le domaine, mais 60% en prévoient. Il faut néanmoins être vigilant dans ce domaine : les parcs de rabattement et les parcs relais permettent en effet de réduire le nombre de véhicules circulant en centre-ville, mais pas nécessairement en périphérie. Il est donc nécessaire de réfléchir avec attention à la localisation de ces parcs ainsi qu'à leur capacité d'accueil, afin qu'ils ne soient ni trop petits, ni trop grands, et à leur desserte par d'autres modes comme le vélo. Pour illustrer ces propos, il est possible d'utiliser à nouveau le cas d'Annemasse. En effet, la ville fait partie de l'agglomération genevoise. Du côté suisse, les transports collectifs se sont développés, la circulation automobile étant peu aisée et le stationnement dans les parcs relais encouragé. Ces derniers sont situés à proximité de la frontière française. Or

de nombreux Français traversent quotidiennement la frontière. Les transports collectifs n'étant pas aussi bien développés à Annemasse qu'à Genève, ces navetteurs prennent leur voiture jusqu'aux parcs relais suisses dont les capacités sont aujourd'hui dépassées. Il en résulte des flux routiers importants côté français, ainsi que du stationnement «sauvage», ce qui pose problème dans les communes concernées. Cet exemple est certes un peu particulier du fait de la frontière, mais il illustre bien les conséquences désastreuses que peut avoir un système de parcs relais mal situé.

Les parcs de rabattement et les parcs relais vont donc continuer à se développer à l'avenir. Mais ils demandent à être maniés avec beaucoup de précaution, et méritent que l'on réfléchisse à leurs usages: stationnement des vélos, aires de covoiturage, localisation, flux automobiles générés... sont autant d'éléments qui doivent désormais bien y être pris en compte.

Enfin, certains PDU n'hésitent pas à proposer des normes de stationnement pour les logements et les bâtiments à usage de bureaux qui doivent ensuite être reprises dans les PLU. C'est par exemple le cas du PDU de Marseille, qui propose d'imposer des normes minimales pour les logements dans les zones denses où l'offre est insuffisante, et des normes maximales pour les bâtiments à usage de bureaux situés en zone bien desservie par les transports collectifs. L'objectif est de permettre aux résidents de laisser leur voiture au garage sur leur lieu de résidence, tout en les incitant à le faire en limitant le nombre de places disponibles

sur leur lieu de travail. Pour les normes maximales des bâtiments à usage de bureaux, le PDU explicite le principe des normes maximales grâce au tableau ci-après.

Ce type de mesures ne peut avoir qu'un impact positif sur le report modal et mériterait d'être généralisé dans la plupart des PDU. Inciter les promoteurs immobiliers lors de projets de bureaux à ne pas construire trop de places de stationnement peut les amener à réfléchir à la localisation de leurs opérations en termes de transports collectifs et non de transports routiers uniquement.

Nous avons largement étudié les mesures qui concernent la voiture particulière, alors que cette partie est consacrée aux transports individuels motorisés. Il reste donc à aborder la question des deux-roues motorisés: mobylettes, scooters, motos... Ces derniers sont peu pris en compte par les PDU en dehors des thèmes touchant à la sécurité. Pourtant, depuis 1996, année de l'ouverture du permis B aux motos légères (moins de 125 cm³) le nombre d'immatriculations au niveau national a augmenté, alors que le profil des conducteurs se diversifiait. Le type unique du motard est dépassé: jeunes de moins de 20 ans dans les espaces périurbains et ruraux, cadres de tous âges travaillant en zones denses... ils sont de plus en plus nombreux. Il est donc étonnant que les PDU ne leur consacrent pas un volet en tant que tel, et que les politiques de transport en général aient tendance à minimiser leur importance. En effet, s'ils prennent moins de place sur la voirie et pour leur stationnement, ils posent néanmoins des problèmes qui demanderaient à être résolus: slalom entre les voitures,

Tableau présentant les normes maximales de stationnement dans les nouvelles constructions

	Etat actuel		PDU voté		
	PLU	PDU	PLU		
			Hors bonne desserte	Bonne desserte (normes limites)	Bonne desserte (Ex. : adaptation PLU)
Norme maxi	–	1 place pour 100 m ²	–	1 place pour 100 m ²	1 place pour 150 m ²
Norme mini	1 place pour 100 m ²	0 place	1 place pour 100 m ²	0 place	1 place pour 300 m ²
Ex. : 5000 m ² SHON	Mini 50 places	–	Mini 50 places	Mini 0 place	Mini 17 places
	–	–	–	Maxi 50 places	Maxi 33 places

*Exemple zone UA Marseille Centre-ville pour bureaux
Source : PDU de Marseille Provence Métropole*

remontées de sens interdits sur les trottoirs, stationnement sauvage non verbalisé..

Le traitement des conditions d'usage des modes individuels motorisés présente donc un bilan en demi-teinte, la majorité des PDU se proposant bien d'agir, mais pas toujours de façon à favoriser le report modal vers les transports collectifs et les modes actifs.

Transports collectifs

Le volet « transports collectifs » est sans conteste le mieux traité par les PDU, tant en termes de quantité que de qualité. Cela est dû à trois éléments : il s'agit d'abord d'une de leur compétence majeure en matière de transport. Par ailleurs, le transport collectif est un mode qui peut permettre de façon directe d'obtenir un report modal massif vers les alternatives à l'automobile en solo. Enfin, c'est le volet des politiques de transport qui a été le plus anciennement développé.

Ainsi, 70% des AOTU annoncent que rendre les transports collectifs plus performants et attractifs permettra d'atteindre les objectifs de report modal que leur PDU se fixe, parmi d'autres actions.

Néanmoins, les AOTU, lors de l'élaboration du PDU, sont confrontées à un certain nombre de difficultés qu'il leur faut surmonter afin de proposer des solutions efficaces et cohérentes. 32% des AOTU rencontrent ainsi des difficultés liées à l'articulation des offres de transports collectifs, 29% ont du mal à mettre en œuvre des mesures qui permettent la régularité des transports collectifs et 19% rencontrent des problèmes avec la hiérarchisation des offres de transports collectifs. Les difficultés liées à l'articulation et à la hiérarchisation des offres de transports collectifs sont dues à un emboîtement des offres à plusieurs échelles qui engendrent parfois des doublons : TER, cars départementaux,

transports urbains... Il arrive donc que les AOTU soient contraintes de refondre complètement leur offre urbaine pour supprimer les doublons et accroître la lisibilité des différents réseaux. Le plus souvent, pour remédier à ces difficultés liées à la multiplicité des offres de transports collectifs, les PDU intègrent les TER et les cars départementaux de façon à ce que la desserte soit cohérente. C'est le cas du PDU de Grenoble : il mobilise le TER pour les liaisons régionales et périurbaines, les cars départementaux pour les liaisons périurbaines et urbaines, les transports urbains pour les liaisons exclusivement urbaines. Apparaissent ainsi dans le PDU l'étoile ferroviaire de Grenoble, le réseau Transisère et le réseau © TAG* (réseau urbain). Superposées, ces différentes offres de transports collectifs permettent une desserte pertinente de l'agglomération grenobloise, des espaces ruraux aux espaces urbains les plus denses.

* Transports de l'agglomération grenobloise

Le PDU de Marseille se propose quant à lui de réorganiser l'offre de transports collectifs urbains autour des axes TER afin de faciliter l'accès au centre-ville par ces deux modes de transports. L'illustration ci-contre montre comment le PDU va permettre l'articulation des offres TER et urbaine dans une zone de pertinence commune à ces deux modes. L'extension des modes urbains lourds permettra à terme de disposer d'un réseau complet, et de desservir la zone centrale y compris à partir des espaces périurbains. Car c'est bien dans cette optique que l'articulation entre transports urbains et TER est comprise dans le PDU de Marseille Provence Métropole. De plus en plus de PDU considèrent les TER comme un mode de desserte à part entière, qui permet d'améliorer la desserte des espaces périurbains, mais également l'accessibilité du centre-ville.

Près de 69% des PDU ont déjà permis des interventions dans le domaine des transports collectifs urbains et 52% en prévoient : amélioration de la desserte, nouvelles lignes de bus, de TCSP, de tramways, voire de métros, acquisitions de nouveaux matériels... la liste n'est pas exhaustive. Ce qui est fondamental, c'est que les AOTU mobilisent beaucoup de moyens pour améliorer l'offre de transports collectifs, que ce soit en quantité (nombre de lignes, nombre de courses...) ou en qualité (confort, matériels neufs, etc.). Ainsi, une agglomération moyenne prévoit un budget transports collectifs compris entre 21 et 36 millions d'euros ce qui représente près de 90% du budget prévisionnel pour les réalisations PDU. Une autre agglomération détaille

beaucoup plus conséquente prévoit 2 962 millions d'euros uniquement pour les transports collectifs, ce qui représente plus de 60% du budget d'investissement prévu par le PDU. La principale différence entre ces deux AOTU est que la totalité des coûts d'investissement sera supportée seule par la première, tandis que d'autres maîtres d'ouvrage interviendront pour la seconde : RFF, la SNCF et l'Etat.

Afin de favoriser les transports collectifs, les AOTU mettent également en œuvre un certain nombre d'actions dans le domaine de la tarification et de la billettique. Ainsi, 70% des PDU ont permis au moins une intervention dans ce domaine, et 50% en prévoient au moins une. La première parmi celles qui ont pu être recensées, est la mise en place d'une tarification sociale, puisque 70% des PDU l'ont permis, et 25% la prévoient. Chômeurs, jeunes, personnes âgées, PMR : les bénéficiaires sont nombreux, et, toutes choses égales par ailleurs, cela permet de garantir l'égalité d'accès aux transports.

En matière de tarification, les AOTU cherchent également à simplifier l'accès aux transports, en proposant une tarification intégrée sur tout le PTU, ainsi qu'en instaurant des coopérations intermodales et tarifaires avec les autres AO, principalement les régions et les départements. En effet, nous avons soulevé plus haut la question de la superposition des offres de transport sur les PTU. Ainsi, 41% des PDU ont permis des interventions dans le domaine de la tarification intégrée, et 46% en prévoient, tandis que 46% des PDU ont permis des réali-



© DR

Les autocars Douaisiens

sations dans le domaine de la coopération intermodale et tarifaire et que 46% en prévoient. Ces actions ont pour objectif de faciliter et de rendre économique les déplacements en transports collectifs sur l'ensemble du PTU.

Les PDU prévoient également des actions en matière de billettique: seulement 39% des PDU ont permis des interventions dans ce domaine, et 47% en prévoient. Les chiffres peuvent sembler moins importants, mais ils sont à mettre en lien avec le fait que de nombreuses agglomérations avaient déjà traité la question de la billettique avant l'élaboration de leur PDU. Cependant,

certaines AOTU en profitent justement pour revoir totalement leur système billettique.

Un cas exemplaire : le traitement de la tarification et de la billettique dans le PDU de Valenciennes

Le PDU de Valenciennes propose que la tarification ainsi que la billettique soient totalement refondées. Les constats sont simples : « *La structure de la tarification actuelle date de 1992, chaque année, le Délégué de Service Public propose au SITURV une ou plusieurs grilles tarifaires établies en fonction de la politique commerciale et du cadrage budgétaire, aujourd'hui, la gamme tarifaire a le mérite d'être simple et lisible pour l'usager avec 9 titres commerciaux, mais il faut noter que cette tarification, si elle répond aux besoins de base, n'est pas assez incitative, et peu adaptée à des usages occasionnels* ». Le PDU propose donc de poursuivre la mutation tarifaire commencée peu avant. Plusieurs principes sont ainsi retenus :

- la multivalideration pour certains titres de transport : d'individuels, certains titres pourront être collectifs (jusqu'à 10 personnes), et un ticket famille sera créé pour les déplacements occasionnels : « *Ce titre sera valable pour une famille de 2 à 5 personnes (minimum un parent et un enfant) voyageant ensemble sur le même trajet (même arrêt de montée)* » pendant toute la journée ;
- des abonnements plus souples : des aménagements en matière de date de début et de fin, et de règlement des abonnements seront proposés ;
- « des réductions pour fidéliser la clientèle » : pour chaque type d'abonnement, des réductions seront accordées à chaque reconduction sur le principe suivant :

	1 ^{er} abonnement	2 ^e abonnement	3 ^e abonnement
Actival	Prix de base	15%	30%
Studval	Prix de base	15%	30%
Booster	Prix de base	25%	50%

- l'intégration tarifaire et billettique des TER, à négocier avec la région ;
- l'intégration tarifaire des parcs-relais sur les titres de transport occasionnels et les abonnements, pour une plus grande attractivité du réseau de transport collectif. Les mesures proposées aux automobilistes le seront également aux cyclistes, à des coûts plus avantageux, et comprenant un système de parcs à vélos couverts et sécurisés ;
- la création d'un titre de transport spécifique pour les personnes qui effectuent une cure dans la station thermale de Saint-Amand (forfait « Soleil »).

Modes actifs

La LOTI stipule que les Plans de Déplacements Urbains doivent permettre le « développement [...] des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ».

Cependant, certaines AOTU rencontrent des difficultés à élaborer les actions qui permettent de promouvoir les modes actifs. Ainsi, 17% des AOTU pensent manquer de compétences dans ce domaine, et près de 32% se disent gênés pour la gestion et le développement des vélos. Ces chiffres restent relativement faibles (moins d'un tiers), mais traduisent les difficultés que rencontrent la plupart des AOTU au quotidien avec ces questions, et notamment celle du vélo. En effet, il importe de faire toute sa place au vélo sur la voirie, car d'une part, il s'agit d'une obligation légale pour les PDU, et que d'autre part, cela joue en faveur du confort et de la visibilité du cycliste. Toutes les voiries ne sont cependant pas adaptées à la création de tels aménagements : étroitesse de la chaussée, densité du trafic... Les AOTU doivent donc composer avec le contexte et opérer des arbitrages qui s'avèrent parfois délicats.

Néanmoins, qu'il s'agisse de la marche ou du vélo, les PDU prennent globalement bien en compte les modes actifs : 66% d'entre eux affichent la réalisation d'au moins une intervention dans ce domaine et 64% en prévoient au moins une. Par ailleurs, dans le cadre de l'élaboration de leur PDU, 56% des AOTU mènent des réflexions sur la place des piétons, 62% sur la place du vélo, et 27% sur la place et l'opportunité des

vélos en libre service (VLS). Si ces réflexions ne se concrétisent pas nécessairement par la suite dans tout projet de PDU, elles donnent en tout cas sa place au débat au sein des AOTU, et jouent en faveur d'une sensibilisation plus généralisée.

Les principales interventions mises en œuvre par les AOTU pour la promotion des modes actifs sont l'aménagement de pistes cyclables et l'élaboration de documents de planification cyclable. 66% des PDU ont permis des réalisations pour le premier volet, et 66% en prévoient. Par ailleurs, 57% des PDU ont permis l'élaboration de documents de planification cyclable et 41% en prévoient. Ces réalisations doivent permettre à terme aux AOTU de disposer sur leur territoire d'un réseau maillé et cohérent d'itinéraires cyclables, qu'il s'agisse d'itinéraires « utilitaires » ou « de loisirs ». Ces interventions sont le plus souvent accompagnées d'actions sur le jalonnement des itinéraires, sur la vitesse des autres véhicules (zones 30, zones de partage) et sur le stationnement des vélos.

Le PDU de la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS) constitue un bon exemple des pratiques qui peuvent être développées en la matière. En effet, le littoral du bassin d'Arcachon se prête bien à la pratique du

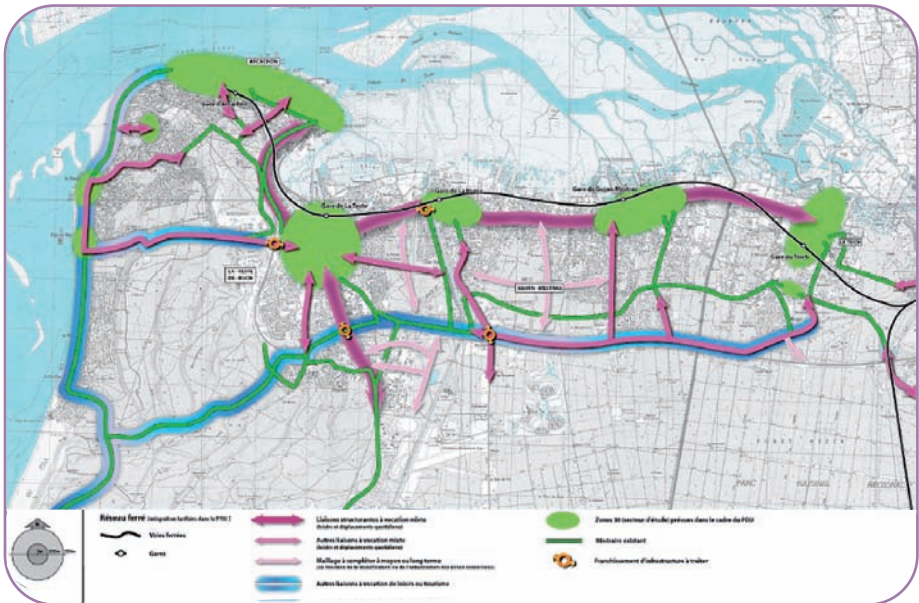
vélo, que ce soit pour les loisirs ou les déplacements quotidiens, en raison d'un relief favorable. Le PDU prévoit de compléter les itinéraires cyclables qui existent déjà sur le territoire de la COBAS, de façon à donner corps à un réseau de pistes cohérent. Le PDU liste trois actions spécifiques au vélo en plus du schéma directeur cyclable: mise en œuvre du réseau cyclable, développement de l'offre de stationnement, jalonnement des itinéraires. Cette partie est accompagnée d'une carte qui présente les principes de liaisons du schéma directeur des aménagements cyclables.

Les autres actions mises en œuvre portent sur le prêt et la location de vélo. Le graphique ci-contre présente la part des AOTU qui ont mis en œuvre les différentes

actions possibles.

En matière de mises à disposition de vélos, qu'ils soient payants ou gratuits, les choix des AOTU se portent principalement sur la location de vélos et les vélostations. La faible part des vélos en libre service (VLS) s'explique principalement par le fait que ce système réclame une certaine masse critique pour être mis en œuvre: le *Tour de France des services vélos* réalisé par le GART en 2009 a montré l'importance du facteur démographique dans le choix des services vélos. Les VLS sont ainsi surtout adoptés par des agglomérations de taille importante (plus de 100 000 habitants) et ne sont pas encore les services les plus répandus en France (ils concernent 24% des AOTU interrogés dans le cadre du *Tour de France des services vélos*). Cependant, tous ces chif-

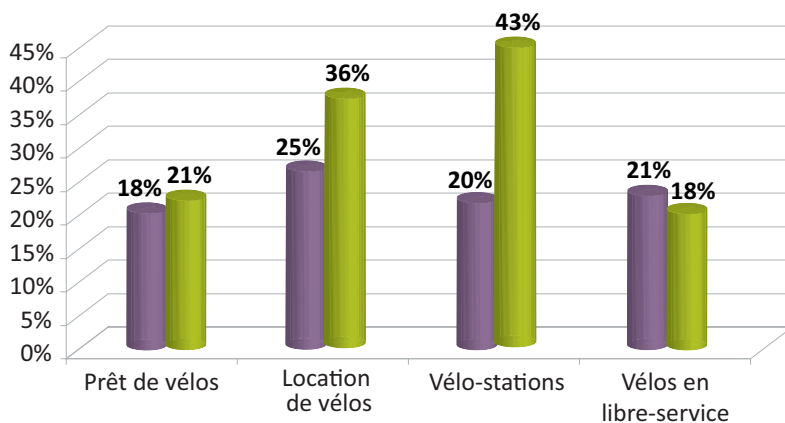
© PDU de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS)



Carte du schéma directeur cyclable du PDU d'Arcachon

*GART. 2009. *Tour de France des services vélos, résultats d'enquête et boîte à outil à l'attention des collectivités*, Pôle environnement, aménagement, marchandises du GART (Jean Plateau).

Prêt et location de vélos : les actions mises en œuvre (sur 61 réponses)



Source : GART 2009

fres sur la prise en compte des vélos et des cyclistes dans les PDU montrent que celle-ci est tout à fait satisfaisante et plutôt de qualité.

Les piétons sont également plutôt bien pris en compte dans les PDU qui les induent le plus souvent dans un volet «mobilité douce» commun aux vélos et à la marche. Afin de sécuriser et de faciliter les déplacements à pied, les PDU proposent le plus souvent des zones 30 et des aménagements pour les cheminements piétons existants ou à créer. Certains, comme celui de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc, proposent également de mettre en place un schéma directeur des liaisons piétonnes sur le même modèle que le schéma directeur cyclable. D'autres PDU, comme celui de Saint-Brieuc Agglomération, prévoient de développer les démarches d'accompagnement des enfants vers les établissements scolaires (Pédibus, ...). Enfin, un certain nombre de PDU présentent, soit dans leur corps de texte (Valenciennes), soit en annexe (Metz) des chartes piétons et vélos. Cela concourt à

une bonne intégration des aménagements en leur faveur, et surtout constitue le plus souvent un repère méthodologique pour les communes membres de l'AOTU lors de l'élaboration de projets y afférant. Par exemple, la charte «piétons» du PDU de Valenciennes dresse des schémas de principe pour l'aménagement de la voirie en fonction des différents niveaux. Comme on peut le constater sur l'illustration ci-contre, ces schémas sont très précis.

Management de la mobilité

Les termes de « management de la mobilité » recouvrent toutes les actions mises en œuvre par les collectivités qui tendent à encourager la mobilité par le biais des modes alternatifs à l'automobile chaque fois que cela est possible.

Ces actions peuvent passer par différents biais: les centrales de mobilité, l'incitation à la mise en place de plans de mobilité pour les entreprises, les administrations et les établissements scolaires, l'organisation du covoiturage, le conseil en mobilité, la gestion des temps de la ville, ... Le management de la mobilité ne fait pas partie en tant que tel des objectifs de la LOTI, mais il permet de concourir à au moins deux des objectifs fixés: favoriser le développement des transports collectifs et des modes actifs, et encourager les plans de déplacements d'entreprises et d'administration.

Ces actions peuvent passer par différents biais: les centrales de mobilité, l'incitation à la mise en place de plans de mobilité pour les entreprises, les administrations et les établissements scolaires, l'organisation du covoiturage, le conseil en mobilité, la gestion des temps de la ville, ... Le management de la mobilité ne fait pas partie en tant que tel des objectifs de la LOTI, mais il permet de concourir à au moins deux des objectifs fixés: favoriser le développement des transports collectifs et des modes actifs, et encourager les plans de déplacements entreprises et administration.

Le management de la mobilité est un domaine qui pose assez peu de difficultés aux AOTU: seules 19% estiment man-

quer de compétences dans ce domaine. En effet, les collectivités peuvent se saisir à volonté des différents outils que nous avons cités. Cependant, il reste une certaine méconnaissance de ces outils, ce qui explique sûrement en partie qu'une part des AOTU se sentent impuissantes dans ce domaine.

46% des PDU ont permis de réaliser au moins une action dans le domaine du management de la mobilité, et 56% en prévoient. Ces taux sont plus qu'encourageants puisque la loi n'oblige pas les PDU à mettre en œuvre d'outils de management de la mobilité en dehors des plans de mobilité pour les entreprises et les administrations. Ces résultats montrent donc que les AOTU ont bien conscience que le PDU est un document transversal qui permet de disposer d'une vision globale des actions en matière de déplacements et d'augmenter leur efficacité.

Le levier le plus souvent utilisé est l'incitation à la mise en place de plans de mobilité pour les entreprises et les administrations. Ainsi, 56% des PDU ont déjà permis la mise en place de tels plans, et 46% en prévoient. Les PDE ont pour principal avantage de permettre la maîtrise des déplacements pendulaires dans les agglomérations, et de proposer des solutions très diversifiées aux entreprises pour la mobilité de leurs salariés: limitation du

nombre de places de stationnement, mise en place de services de bus spécifiques, incitations au covoiturage.. L'AOTU apporte un soutien logistique et financier à ces actions, et participe le plus souvent activement à l'élaboration de ces documents. Ainsi, à Lyon, le SYTRAL élabore le diagnostic et instruit les dossiers des entreprises qui s'engagent dans la démarche. La démarche se fonde sur un abonnement annuel aux transports collectifs (Passe Técély ci-contre), la réduction étant financée pour partie par le SYTRAL (4€) et pour partie par l'entreprise qui détermine le montant de sa participation. Ainsi, les abonnements proposés voient leurs coûts diminuer de 25 à 50% en fonction de l'implication de l'entreprise.

Les AOTU mettent également en place des structures de conseil en mobilité et des centrales de mobilité assez nombreuses.

La notion de « conseil en mobilité » (CeM) a été introduite par la loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 31 décembre 2000, qui a créé l'article 27-1 de la LOTI qui précise que « l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci (...) met en place un service de conseil en mobilité à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants ». Comme le précise l'ouvrage de l'ADEME *Le management de la mobilité en France: état de l'art des conseils en mobilité* de mars 2010, « l'introduction du concept de CeM dans la LOTI n'a pas fait à ce jour l'objet d'un texte réglementaire ni d'une saisie de la



Passe Técély PDE

© SYTRAL

commission spécialisée de terminologie et de néologie» du MEEDEM. Cependant, deux définitions techniques ont été publiées: l'une en 2003 par le CERTU dans son guide *Conseil en mobilité*, l'autre en 2008 par l'ARENE Ile-de-France (définitions disponibles aux pages 27 et 28 du rapport). Le conseil en mobilité consiste à aider les acteurs de la mobilité (vus de façon plus ou moins large en fonction de la définition retenue) à réduire leur utilisation quotidienne de la voiture particulière et à rationaliser leurs pratiques et choix modaux. Il est prodigué par un service de l'AOTU seule ou en partenariat institutionnel et en coopération avec d'autres AOT pour ce qui concerne les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Le rapport de l'ADEME précise par ailleurs que la « Centrale de mobilité », ou « centre de mobilité » ou encore « agence de mobilité », est un « lieu d'information, physique et / ou virtuel, destiné à répondre à la demande des usagers des transports à l'échelle d'une agglomération et au-delà ». Ses principes de fonctionnement sont: l'information sur tous les modes de transports sur tous les types de trajets, la mise en œuvre de services associés et personnalisés pour faciliter



Le tramway de Grenoble

ter les déplacements de l'utilisateur, l'observation des déplacements par l'analyse des données, afin d'adapter les services à la demande exprimée et au potentiel recensé. En général, les services délivrés au sein d'une centrale de mobilité s'articulent de la façon suivante: les actions de CeM auprès des lieux d'activités, des individus et des acteurs, et les actions liées à l'information multimodale et aux services de déplacements.

Si l'on prend les résultats de l'enquête du GART, 31% des PDU considérés ont permis la création de centrales de mobilité, et 41% en prévoient. Ces centrales peuvent prendre des formes diverses, que les AOTU combinent parfois: serveur vocal, site Internet, espace et lieu dédiés... Pour ce qui concerne le conseil en mobilité, il prend toujours la forme d'un service dédié proposé pour aider les usagers, les entreprises...

A ce jour, 28% des PDU répondant ont permis la création de ce type de structures, et 35% en prévoient. L'ADEME par le

biais de son recensement mené entre le 23 février et le 27 mars 2009 dénombre en 2010 49 CeM en France tous types de porteurs confondus. 53% des CeM répertoriés comptent plus de 250 000 habitants sur leur territoire et 24% moins de 100 000 habitants. Elle note que les intercommunalités apparaissent d'ailleurs comme les structures qui pilotent le plus de CeM. Elle soulève par ailleurs une recrudescence de ces structures depuis les années 2000.

De plus en plus d'AOTU utilisent et le CeM, et les centrales de mobilité pour inciter les usagers à utiliser les modes alternatifs à l'automobile. C'est par exemple le cas à Grenoble où le PDU propose la mise en place d'une agence de la mobilité qui aura plusieurs missions: «*L'exploitation optimisée de réseaux de transports, la promotion des modes alternatifs à l'automobile, l'information sur les déplacements, le conseil en mobilité, le développement de nouveaux services de mobilité (covoiturage, autopartage, transport à la demande,...)*». «*Son rôle sera de fédérer les actions menées et de créer les conditions favorables à leur développement*». Ces missions de gestion de la mobilité portent sur tous les modes de transport, qu'ils soient individuels ou collectifs, mais sont orientées vers la promotion des modes alternatifs à l'automobile. Différents moyens de communication sont envisagés dans le PDU: Internet, téléphone, information en temps réel sur les réseaux, etc.

Nombre de PDU s'efforcent également d'encadrer le covoiturage. 38% des PDU ont permis ce type d'action, et 41% en prévoient. Le développement du covoiturage

passe principalement par l'aménagement d'aires de covoiturage mais finalement encore assez peu par la mise en place de plateformes pour mettre en relation les personnes intéressées, notamment par le biais d'Internet. La Politique globale des déplacements Loire Forez propose ainsi la création d'aires de stationnement adaptées au covoiturage. Le projet indique que le covoiturage présente un avantage majeur car *« le territoire de Loire Forez est vaste et sa population répartie de manière assez diffuse. Toutefois, pour des distances importantes, les usagers empruntent les mêmes grands axes. Ils pourraient donc covoiturer pour une partie du voyage »*. Cette mise en place d'aires de covoiturage doit s'accompagner d'actions de communication auprès de la population pour l'informer sur ce qu'est le covoiturage et les avantages qu'il peut prodiguer.

Enfin, la gestion des temps de la ville reste un domaine d'actions assez méconnu, et pourtant amené à se développer, puisque seulement 7% des PDU ont mis en place des actions dans ce domaine, tandis que 13% en prévoient. Gérer les temps de la ville, c'est chercher des solutions pour répondre à une évolution rapide des modes et surtout des rythmes de vie individuels et collectifs. L'enjeu est d'adapter les offres de transports à ces rythmes afin qu'elles soient le plus adéquates possible. La Ville de Gap fait partie des premières agglomérations à s'être intéressées à cette question. Un diagnostic a d'abord été établi pour permettre au PDU de proposer des solutions adaptées au contexte. Le principal constat porte sur les employés « pendulaires » qui rentrent majoritairement manger chez eux le midi,

ce qui a pour conséquence l'apparition d'une troisième heure de pointe entre midi et 14 heures. En ce qui concerne les horaires d'ouverture des équipements et des commerces, le constat est plutôt positif, si l'on excepte le fait que les commerces ferment entre midi et 14 heures, ce qui explique en partie que les employés des entreprises ne restent pas sur leur lieu de travail ou à proximité. Ainsi, le PDU identifie trois enjeux : maintenir les employés sur leur lieu de travail pendant la pause déjeuner, mettre en cohérence la localisation des équipements publics et les pratiques des usagers, poursuivre la décentralisation des services municipaux pour qu'ils soient le plus proches possible de la population et génèrent donc moins de déplacements longs.

Transport et livraison de marchandises

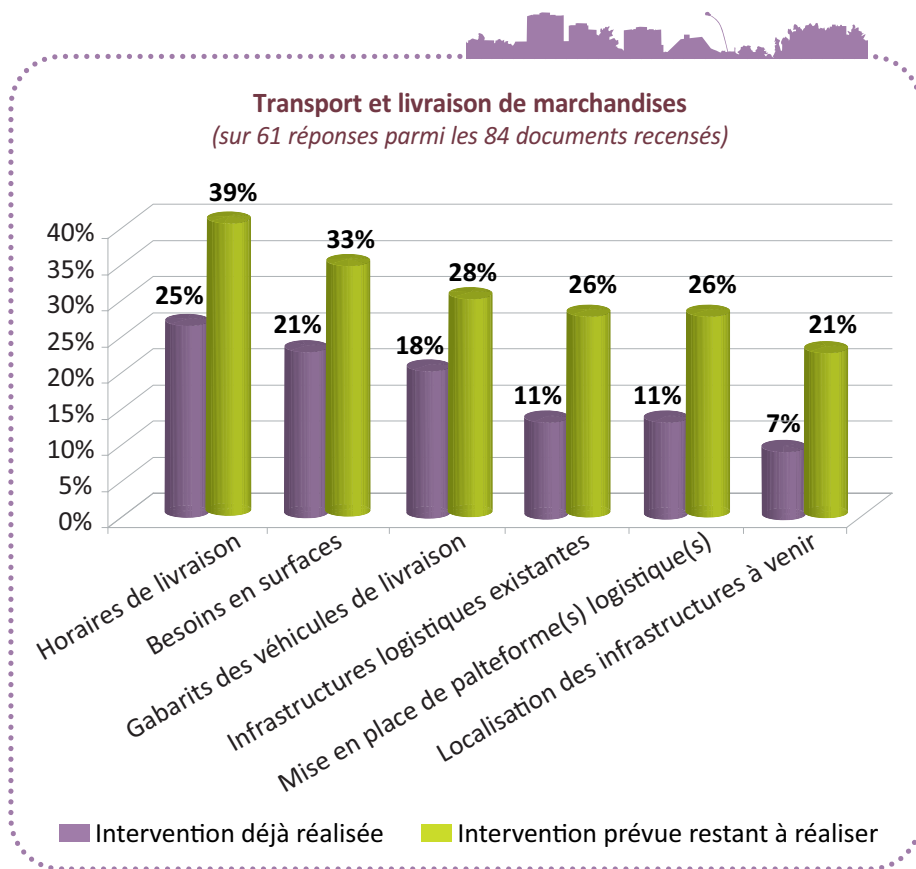
La LOTI impose aux AOTU d'inclure un traitement des activités de transport et de livraison de marchandises dans leurs PDU.

La loi stipule que « *Les plans de déplacements urbains portent sur : [...] le transport et la livraison de marchandises tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales. Il prévoit la mise en cohérence des horaires de livraison et des poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains. 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. Il propose une réponse adaptée à l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et précise la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective d'offre multimodale* ». La LOTI est donc très exigeante envers les PDU, et tend à leur donner un réel rôle dans la gestion de la logistique urbaine. Pourtant, les résultats ne sont pas à la hauteur des préconisations légales.

Le transport et les livraisons des marchandises sont un thème peu traité par les PDU, et le cas échéant, souvent de façon partielle. En cause le fait que, même si la loi les oblige à traiter ce volet, les AOTU ne disposent pas de compétence spécifique

dans le domaine des marchandises. Leurs leviers d'actions sont réduits, épars, ce qui ne leur permet pas d'agir efficacement dans ce domaine. Par conséquent, elles ne se saisissent pas beaucoup de la question, et certains PDU n'abordent pas le sujet. L'enquête indique que 48% des AOTU pensent manquer de compétences pour être efficaces dans ce domaine et 47% déclarent avoir rencontré des difficultés lors de l'élaboration de leur PDU pour traiter ces questions. Pourtant, plus de 50% des AOTU enquêtées sont d'avis qu'il faut traiter le transport de marchandises pour faire diminuer le trafic automobile dans leur agglomération. Ces chiffres soulèvent un problème majeur : le législateur impose aux AOTU de traiter la question des marchandises. Ces dernières seraient plutôt volontaires pour mener des actions dans ce domaine, mais les moyens correspondants ne leur ont pas été dévolus. Les résultats ne sont donc pas très satisfaisants, comme indiqué dans le graphique ci-dessous.

En l'état actuel de l'organisation institutionnelle, du cadre juridique et de la distribution des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, on observe que les domaines les mieux pris en compte sont la mise en cohérence des horaires de livraisons, ainsi que les limitations de tonnages et de gabarits des véhicules autorisés bien que ce type de décisions puisse être également du ressort



des communes via les arrêtés municipaux.

On constate par ailleurs une difficulté pour les AOTU à prendre part aux arbitrages déterminant la localisation des plateformes logistiques sur leurs territoires.

Par ailleurs, sur 84 documents recensés, seulement deux AOTU disent réfléchir (leur PDU sont en cours d'élaboration) à

des objectifs de report modal. Les autres n'en ont pas déterminé ou ne comptent pas le faire.

>>> *La loi stipule que «les plans de déplacements urbains portent sur : [...] le transport et la livraison de marchandises tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales.»*

Des PDU actifs dans le domaine du transport de marchandises.

Marseille : valorisation et promotion du rail

Le PDU de Marseille propose une action globale sur les marchandises qui porte sur trois domaines : la « prise en compte effective des transports de marchandises », notamment grâce à une concertation avec les acteurs, la « mise en cohérence des conditions de circulation des véhicules de livraison, des horaires de livraison et de leur périmètre d'application, sur l'ensemble de l'aire métropolitaine », et la « valorisation du rail, dans l'objectif d'un meilleur report du fret routier sur ce mode ».

L'objectif est donc bien de favoriser un report modal vers le mode ferroviaire, même si celui-ci n'est pas quantifié. Cette promotion porte à la fois sur le fret ferroviaire en lui-même, mais également sur des solutions combinées rail-route. Les résultats attendus sont une diminution du nombre de poids lourds circulant dans la communauté urbaine. Le PDU reconnaît que cela dépasse les compétences de Marseille Provence Métropole, mais affirme l'importance que ces actions soient « soutenues et relayées, autant que faire se peut, par les élus et les gestionnaires des villes ». Le document propose ainsi que l'AOTU accompagne les projets de RFF et de la SNCF qui visent « d'une part à augmenter la capacité de traitement du chantier multitechnique du Canet, et d'autre part, à encourager auprès des gros chargeurs locaux l'utilisation du mode ferroviaire en milieu urbain dense comme dans toute [l'aire métropolitaine marseillaise] ».

Valenciennes : une action globale pour maîtriser la logistique urbaine

Les objectifs de la « charte marchandises » du PDU de Valenciennes sont au nombre de trois : « améliorer la distribution des marchandises en ville en cohérence avec le développement et/ou le maintien de l'activité économique de la ville, l'amélioration de la qualité de l'environnement, le souci d'arriver à un meilleur équilibre du partage de la voirie », « optimiser la distribution urbaine en limitant le nombre de véhicules en circulation et en augmentant la fluidité des échanges » et enfin, « créer et accompagner des projets logistiques au service de l'agglomération et plus particulièrement du centre-ville ». Ce programme ambitieux se propose d'agir sur les deux éléments clés de la logistique urbaine : les points d'enlèvement et de dépose, et les supports du transport. Le PDU propose par ailleurs de « créer et accompagner des projets logistiques au service de l'agglomération et de ses centres-villes ».

En matière de points d'enlèvement et de dépose, le PDU se propose de mettre en place à la fois un espace logistique urbain de type centre de distribution urbaine dans le cœur de Valenciennes, et de faire émerger un pôle multimodal au niveau de l'agglomération. L'objectif est de centraliser au maximum les flux de marchandises vers des pôles afin que les transporteurs puissent rationaliser au mieux leurs tournées de livraison.

En matière de supports du transport, trois leviers d'action sont identifiés. Tout d'abord, les axes de transit et de distribution pour lesquels le PDU veut « encourager l'usage des voies ferrées et d'eau », dans un système de transport de marchandises multimodal. Ainsi, les actions sur la route visent à réorienter les flux vers les

pôles multimodaux existants, tandis que les actions sur les voies ferrées et d'eau tendent à améliorer le transport de marchandises, par exemple en augmentant le tirant d'air des ponts sur les voies navigables. Ensuite, le PDU souhaite travailler sur la hiérarchisation du réseau de voirie en prenant en compte les poids lourds. Des principes de circulation des poids lourds sont définis, qui doivent être inclus dans les schémas de voirie en cours, chaque type de trafic correspondant à un type de voirie dans la hiérarchie, des plus importantes aux plus petites :

Type de trafic poids lourds	Principe de circulation des poids lourds
Transit (origine et destination extérieures)	Tout camion est autorisé à circuler quelle que soit son origine ou sa destination
Distribution (origine ou destination extérieure) et desserte de zones d'intérêt économique prioritaire, zones industrielles, pôles multimodaux, zones logistiques, pôles d'intérêt régional	Tout camion est autorisé à circuler sur les itinéraires aménagés et jalonnés à cet effet
Echanges internes (origine et destination internes mais éloignées)	Camions de plus de deux essieux non autorisés sauf livraison/enlèvement local
Dessertes (origine et destination internes et proches)	Les camions de deux essieux ne peuvent y circuler que via une autorisation selon des modalités à définir

Enfin, le PDU propose un traitement des axes d'échanges et de desserte. L'objectif est de « *favoriser la cohabitation entre utilisateurs de la voirie et améliorer les conditions de distribution des marchandises* ». Marchandises, transports collectifs, véhicules particuliers... les utilisateurs de la voirie sont nombreux et une réglementation de leur cohabitation s'avère nécessaire. Les actions porteront donc sur la circulation même des véhicules de livraison, mais également sur les emplacements dédiés aux livraisons.

Enfin, en termes de projets logistiques, les axes d'action sont les suivants : « *favoriser le recours à l'intermodalité, valoriser les synergies entre opérateurs développant une offre multimodale, assurer la meilleure accessibilité possible, définir une offre foncière attractive, privilégier la proximité de lieu avec les zones à desservir* » et « *orienter les comportements des professionnels vers les modes alternatifs* ».

Le PDU de Valenciennes est exemplaire parce qu'il ne se contente pas de traiter les livraisons par route, mais tend également à favoriser l'intermodalité et le report modal. C'est également le cas pour celui de Marseille qui cherche, en concertation avec les professionnels, à provoquer un report modal vers la voie ferrée. Les actions de ces AOTU dans le domaine du transport de marchandises sont donc très différentes, mais chacune d'entre elles, avec ses moyens et en fonction de son contexte, propose des actions qui méritent d'être mises en avant.

Covoiturer, c'est partager...

Bougeons
futé !



Plan de Déplacements Urbains



www.ville-gap.fr

Source : Ville de Gap

Affiche de communication sur le PDU

Formation, sensibilisation communication

La LOTI n'oblige pas les AOTU à mettre en place des actions de ce type. Pourtant, continuer à agir dans ces domaines après l'entrée en application du PDU apparaît essentiel.

Les résultats en termes de formation, sensibilisation et communication sont assez encourageants, mais pourraient encore être améliorés.

Ainsi, 41% des PDU ont mis en place des actions de communication avec le grand public, et 54% en prévoient. Communiquer avec les citoyens après l'adoption du PDU permet de continuer à mobiliser le plus grand nombre de personnes possible sur ces problématiques et donc contribuer à l'évolution des comportements individuels.

Concernant la concertation, l'exemple de Gap décrit précédemment dans cette étude est intéressant car la ville a poursuivi son effort de communication après l'adoption du PDU, notamment par le biais de campagnes d'affichage.

Une part relativement importante des AOTU choisit également de mener des actions de pédagogie auprès des jeunes publics. 38% des PDU ont permis que de telles actions soient réalisées, et 36% en prévoient. C'est par exemple le cas du PDU de Mulhouse, qui propose des actions de pédagogie auprès des scolaires, lesquelles concernent à la fois la sécurité routière et la promotion des modes alter-

natifs à l'automobile (fiche action n°44).

Enfin, certaines AOTU choisissent de mettre en place des actions de communication et des sessions de formation sur le PDU à l'attention des personnels de l'AOTU voire des communes qui ne travaillent pas directement sur les problématiques de déplacements et de mobilité, mais dans des domaines qui y sont liés (urbanisme, services techniques, etc.). Ainsi, la Ville de Gap a-t-elle choisi de former son personnel de façon à ce que tous les nouveaux projets prennent en compte les déplacements. Par exemple, si le service des sports est chargé de la construction d'un nouveau gymnase, il lui faudra réfléchir, lors de l'élaboration du projet, à tous les flux que celui-ci engendrera. L'objectif est que tous les acteurs de la Ville soient capables de dépasser leur domaine de réflexion pour penser les projets de façon globale.

>>> Une part relativement importante des AOTU choisit également de mener des actions de pédagogie auprès des jeunes publics.

**PDU et
articulation
avec les autres
documents de
planification**



L'articulation des PDU avec les autres documents de planification sectorielle

Les documents de planification urbaine sont soumis à des principes de cohérence et de compatibilité entre eux qui doivent être respectés. Les PDU ne font pas exception à la règle, et sont imbriqués dans un système de documents avec lesquels ils interagissent, pour encadrer le développement et l'urbanisation des territoires.

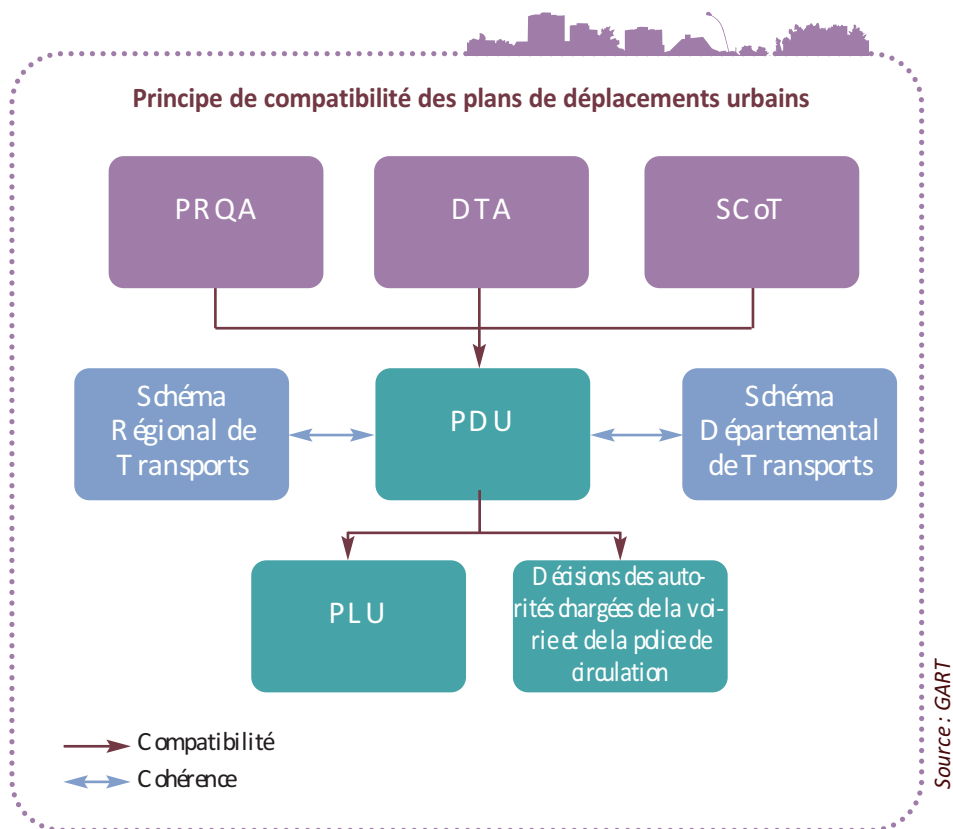
Qu'entend-on par cohérence et compatibilité? Des documents qui doivent être cohérents sont tenus de mettre en œuvre des principes de planification qui ne soient pas contradictoires entre eux, mais aucun ne s'impose à l'autre. En revanche, dans le rapport de compatibilité, la norme supérieure s'impose à la norme inférieure.

En ce qui concerne les PDU, les actions de ces derniers doivent être en cohérence avec les schémas régionaux et départementaux de transport. Par ailleurs, les plans de déplacements urbains doivent être compatibles avec les Directives territoriales d'aménagement (DTA), les Plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA), les Plans de protection de l'atmosphère (PPA, compatibilité indirecte via le PRQA), ainsi qu'avec le Schéma de cohérence territoriale (SCoT), lorsque tous ces documents existent.

Au niveau inférieur, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales, ainsi que toutes les décisions des autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les

principes du PDU.

Les périmètres de transports urbains (PTU) au sein desquels s'appliquent les PDU sont couverts, totalement ou partiellement, par d'autres documents de planification que les PDU. Ces documents ont leur importance d'une part en raison des principes de compatibilité et de cohérence évoqués plus haut, et d'autre part parce qu'ils permettent aux AOTU d'atteindre une adéquation des politiques publiques sectorielles. Ainsi, 76% des enquêtés prennent bien en compte les principes et orientations d'autres documents de planification existants, et ces résultats sont encourageants. Les 24% restants n'ont pas tous choisi de ne pas tenir compte des autres documents de planification, certains AOTU n'ayant pas répondu à toutes les questions. Par ailleurs, 31% des AOTU ont tenu compte du calendrier d'autre(s) document(s) de planification lors de l'élaboration de leur PDU, et 27% lors de la révision. Ce sont donc 58% des documents qui ont synchronisé leur agenda avec celui d'autres documents de planification. Ces résultats sont égale-



ment positifs dans la mesure où cela signifie que les contenus des autres documents ont été pris en compte.

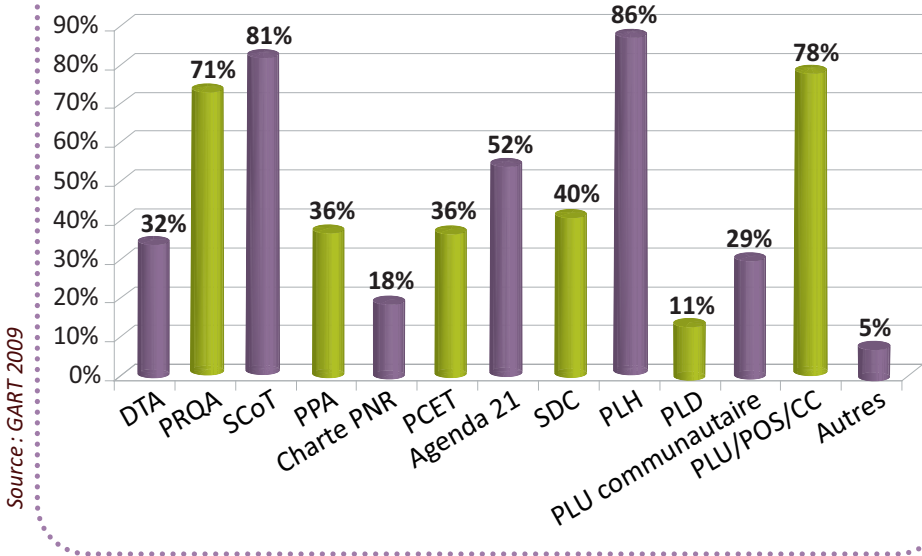
Comme le montre le graphique page suivante, les documents de planification les plus souvent recensés sont les Programmes locaux de l'habitat (PLH), puisque 86% des PDU ont un périmètre totalement ou partiellement commun avec un PLH. Il est possible de relier les politiques du PLH à celles du PDU dans la mesure où les PLH ont pour objet de mettre en place des outils de maîtrise du foncier et de renouvellement urbain qui visent à éviter la poursuite de la périurbanisation et de l'étalement urbain. En coordonnant les actions du PLH et du

PDU, il est donc possible d'arriver à une cohérence entre les politiques de transport et d'habitat qui permette de faire adhérer les espaces d'habitat aux axes de transports collectifs. Dans un contexte où l'on cherche à réduire les émissions de gaz à effet de serre et les diverses pollutions engendrées par nos déplacements, cela permet de proposer une densification préférentielle dans des espaces déjà urbanisés et desservis par des axes de transport.

Les PDU s'appliquent tous sur des territoires également concernés par des PLU, des POS ou des cartes communales (CC). Parmi ces territoires couverts par un PDU, 78% sont concernés par des

Votre PTU est-il recouvert par d'autres documents de planification ?

(sur 84 documents)



Source : GART 2009

documents élaborés à l'échelle communale (PLU, POS et CC), et 29% par des PLU communautaires. Si on prête attention à ces chiffres (la somme dépasse les 100%), on se rend compte que certains PDU – qui sont élaborés sur des territoires où EPCI et communes isolées cohabitent – s'appliquent sur des territoires qui sont concernés à la fois par des PLU communautaires et des documents à échelle communale (PLU, POS ou CC). Tous ces documents doivent être compatibles avec les orientations du PDU, et représentent donc un formidable levier d'action pour les AOTU.

Ainsi, l'article 22-1-8 de la LOTI prévoit que « le plan de déplacements urbains délimite les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de des-

serte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, ou à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation. Il précise, en fonction notamment de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les limites des obligations imposées par les plans locaux d'urba-

nisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés». En conséquence, le PLU doit respecter les limitations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement dans les zones où un PDU impose la limitation ou la suppression de cette obligation en raison des conditions de leur desserte par les transports publics (article R. 123-9 14° du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, le SCOT précise les conditions de développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs et peut subordonner l'urbanisation de zones naturelles à la création de desserte en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains déjà urbanisés et desservis (article L. 122-1 du code de l'urbanisme).

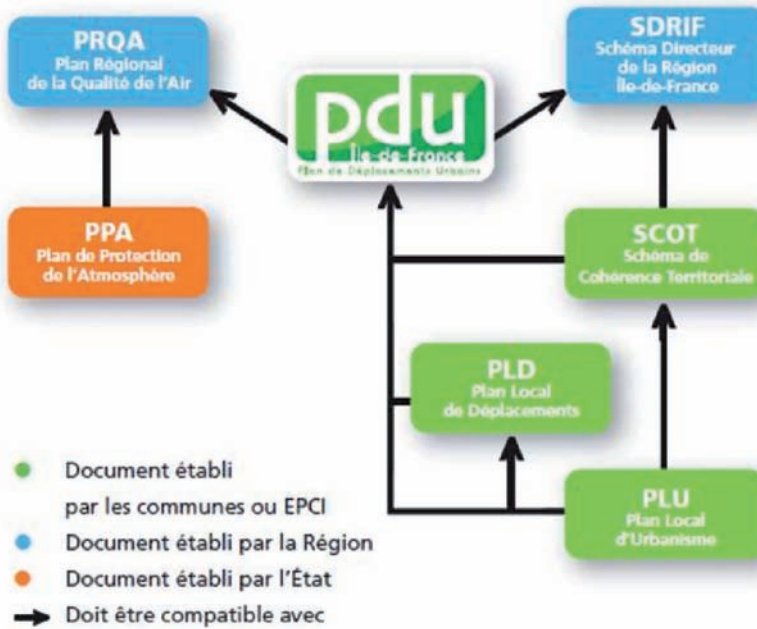
Ensuite, 71% des PDU se trouvent dans des régions dans lesquelles des Plans Régionaux pour la Qualité de l'Air (PRQA) ont été élaborés, et 36% couvrent tout ou partie d'agglomération ayant obligation d'élaborer un Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA). Les PRQA ont pour mission d'établir les grands axes de lutte contre la pollution atmosphérique à l'échelle de la région en proposant les domaines d'actions dans lesquels agir. Les PPA, quant à eux, ont « pour objectif de prévoir, pour les agglomérations les plus importantes (plus de 250 000 habitants) ou pour les

zones très polluées, à l'issue d'une concertation, des mesures contraignantes qui seront prises par chaque autorité afin de veiller au respect des valeurs limites ainsi que des mesures d'urgence en cas de risque de dépassement des seuils d'alerte »*. Les PRQA et les PPA (de manière indirecte) sont opposables aux PDU, c'est-à-dire que ces derniers doivent être compatibles avec ces deux documents. Les PDU sont des leviers d'action pour la mise en œuvre de la lutte contre la pollution atmosphérique. En effet, en incitant le report modal vers les modes alternatifs à l'automobile, le PDU tend à préserver la qualité de l'air de nos agglomérations ainsi qu'à diminuer nos émissions de gaz à effet de serre.

D'autres documents sont présents sur les PTU, mais ils sont peu nombreux. Ainsi, 52% des PDU ont un territoire recouvert totalement ou partiellement par un Agenda 21, 40% par un Schéma de développement commercial (SDC), 36% par un Plan climat énergie territorial (PCET), 32% par une Directive territoriale d'aménagement (DTA) et 11% par un ou des Plans locaux de déplacements (PLD). Ces chiffres assez bas s'expliquent facilement pour ce qui concerne les PCET et les DTA. En effet, la démarche de PCET est récente et s'est vue renforcée par la loi Grenelle, et de nombreuses collectivités n'ont pas encore eu le temps de terminer voire d'entamer son élaboration. Par ailleurs, les DTA sont des procédures d'aménagement définies par l'Etat pour certains territoires stratégiques. Sept

*Source: site de l'inspection des installations classées, <http://installationsclassées.ecologie.gouv.fr/>, consulté le 10 novembre 2009.

Aménagement, transports et environnement Lien entre les documents de planification



Source : STIF

Le schéma d'articulation spécifique pour l'Île-de-France

DTA ont été retenues, il est donc logique que nous en retrouvions peu dans les résultats de l'enquête. Les PDU élaborés sur ces territoires doivent être compatibles avec les orientations définies par les DTA. Ces dernières peuvent avoir des impacts directs sur les PDU dans la mesure où elles fixent notamment l'implantation de grandes infrastructures de transport. Enfin, malgré la faible représentation des PLD (hors Île-de-France), il est important de noter le volontarisme de nombreuses AOTU à mettre en place un document exclu de la loi.

Le cas particulier des SCoT

Les périmètres des PDU recourent totalement ou partiellement les périmètres des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) dans plus de 80% des cas, et seuls 4% ne les recourent pas du tout. Lorsqu'un SCoT existe ou est en cours d'élaboration sur le périmètre de transports urbains, l'AOTU est toujours associée à son élaboration.

Ainsi, 66% des AOTU ont participé à des ateliers sur des thèmes précis, 56% ont été consultés afin de donner leur avis sur le projet, et 55% ont participé à des tables rondes, chaque forme de consultation pouvant être associée à une autre. Dans tous ces cas, l'AOTU et la collectivité (EPCI ou syndicat mixte) qui élaborent le SCoT sont différentes. Mais il faut noter que dans 16% des cas, ces deux structures sont identiques, et que l'AOTU élabore également le SCoT. Dans ce cas, il s'agit d'EPCI ayant les deux compétences, aucune AOTU n'ayant choisi de déléguer l'élaboration de son PDU à un syndicat de SCoT, comme le permet pourtant la loi SRU du 13 décembre 2000 : *« La compétence de l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme [le syndicat mixte de SCoT] peut, s'il y a lieu, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales, être élargie à l'élaboration d'un plan de déplacements urbains couvrant l'ensemble du périmètre de la compétence de cet établissement public, sous réserve que ce périmètre inclue la*

totalité du ou des périmètres de transport urbain qu'il recoupe ».

Au-delà du rapport de compatibilité qui régit PDU et SCoT, ces derniers sont essentiels pour les PDU dans la mesure où ils définissent les principales orientations en matière d'urbanisation et de transport, et participent ainsi à la cohérence des politiques publiques dans ces deux domaines. En effet, les SCoT doivent contenir un volet « Transports » qui détermine les grandes orientations en matière d'implantation des infrastructures de transport, mais également dans le domaine de la cohérence urbanisation/transports. Ainsi, un certain nombre d'AOTU choisissent de tenir compte du calendrier d'élaboration du SCoT lors de l'élaboration de leur PDU, ce qui leur permet d'avoir un PDU compatible avec le SCoT, mais également cohérent en termes de contenu.

En dernier lieu, au sujet des documents de planification, il faut noter que les réflexions menées dans le cadre du Grenelle de l'Environnement ont permis de faire avancer la question des compétences dévolues aux AOTU pour la mise en place de leurs politiques de déplace-



ments (reprise de la proposition de loi de Roland Ries sur l'autopartage, possibilité d'adhésion d'un syndicat mixte de transport à un syndicat mixte SRU, amélioration de la cohérence entre les politiques de déplacement, d'urbanisme et de stationnement...). Dans l'objectif de mise en œuvre d'une plus grande cohérence des politiques publiques, il a réinterrogé les liens entretenus entre les

PDU et les autres politiques sectorielles (PLH, PLU), ainsi que les liens entre PDU et SCoT, réflexions qui devraient déboucher sur des mesures législatives.

**Enjeux et
perspectives
pour améliorer et
optimiser
les PDU**



Des domaines appelés à se développer

Les AOTU ont une vision claire des domaines qu'elles seront amenées à développer, et de ceux qui devraient stagner voire décroître. L'analyse de ces données permet de proposer un aperçu des thèmes qui se développeront dans les années à venir à l'initiative des AOTU.

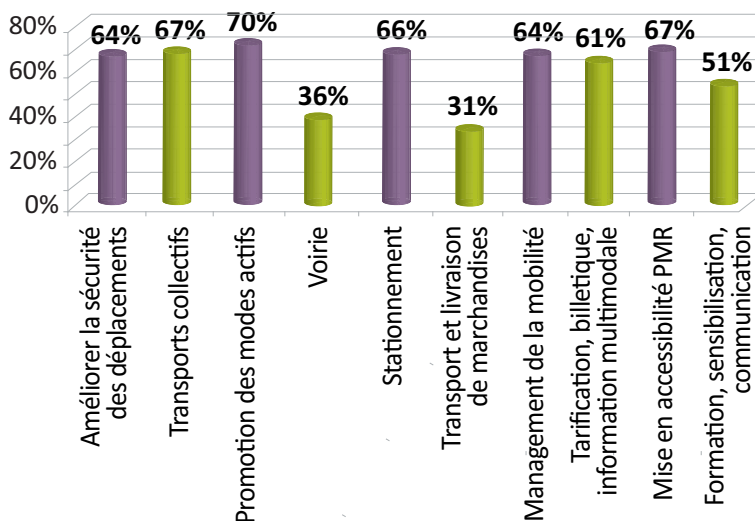
Le graphique ci-dessous indique les domaines qui devraient être amenés à se développer le plus. Plus le chiffre est bas, moins le domaine devrait prendre d'importance dans les années à venir, ce qui permet de mettre en avant quelques tendances globales.

Les thèmes les moins souvent cités par les AOTU sont la voirie (36%) et le transport

et la livraison des marchandises (31%). En ce qui concerne la voirie, le fait qu'elle ne soit pas considérée comme un domaine appelé à se développer est sans doute lié à deux éléments: d'une part, les compétences des AOTU en matière de voirie sont très limitées, et d'autre part, elles ont déjà beaucoup développé cet aspect pour ce qui relevait de leurs compétences. Toutefois, les

Les domaines appelés à se développer selon les AOTU

(sur 61 réponses parmi les 84 documents recensés)



Source : GART 2009

réflexions sur l'optimisation de l'existant par un partage plus équitable de la voirie entre les modes constituent un réel enjeu pour les AOTU aujourd'hui.

En revanche, en ce qui concerne le transport et la livraison des marchandises, le résultat témoigne bien des difficultés auxquelles sont confrontés les AOTU en matière de compétences. Nous avons en effet pu observer que les AOTU pensent manquer de compétences dans ce domaine (48%, deuxième domaine cité), ce qui engendre de façon générale un manque d'investissement des AOTU dans ce domaine. Il serait donc nécessaire de doter les AOTU des compétences et des outils nécessaires à la mise en place de politiques de transport de marchandises vertueuses.

Un autre domaine relativement peu cité par les AOTU est la formation, sensibilisation et communication atteignant un taux de 51%. Il regroupe toutes les actions tendant à permettre une bonne acceptation du PDU et une prise de conscience sur les questions de la mobilité durable. Le résultat invite à penser que la présence de cette thématique dans les PDU va rester à peu près stable pour les années qui viennent.

Parmi les meilleurs résultats, on trouve la promotion des modes actifs (70%), les transports collectifs (67%), la mise en accessibilité pour les personnes à mobilité réduite (67%) et le stationnement (66%). Pour les trois premiers thèmes, ces résultats pouvaient être attendus, dans la mesure où ce sont les thèmes actuellement les mieux traités par les PDU traités dans l'enquête. Les chiffres indiquent que les AOTU comptent poursuivre leurs efforts dans ces domaines. Concernant le stationnement, même si les AOTU se sentent parfois

impuissantes dans ce domaine du fait de leurs compétences limitées, elles ont conscience du formidable levier d'action qu'il représente et souhaitent lui donner plus d'importance. Comme pour le transport et la livraison des marchandises, il est nécessaire de donner aux AOTU les clés qui leur manquent afin qu'elles puissent se saisir de façon durable de cette problématique.

Enfin, le management de la mobilité (64%) et la tarification, billettique et information multimodale vont se développer à 61%, mais à un rythme moindre par rapport aux autres volets précédemment cités.

Les chiffres relatifs aux thèmes appelés à se développer à l'avenir offrent une idée assez claire des préoccupations et des projections des AOTU. L'émergence d'une prise de conscience environnementale généralisée a probablement incité les AOTU à encourager les changements de comportements des citoyens, si l'on en juge par le fait que la totalité des enquêtés déclarent avoir suivi l'actualité liée au Grenelle de l'environnement, dont 66% de manière partielle et 34% dans leur intégralité. Cet intérêt indique pour le moins que les travaux liés aux PDU relèvent d'une logique globale de développement durable. Les enquêtés pensent d'ailleurs à 94% que le PDU est un bon outil de développement durable; seuls 3% estiment que ce n'est pas le cas et 3% déclarent ne pas savoir.

Le PDU apparaît donc aux AOTU comme un des outils permettant de s'engager vers des territoires non seulement respectueux de l'environnement mais également viables économiquement et justes socialement. En effet, les actions du PDU permettent tout d'abord de



« BusWay », Nantes

réduire l'empreinte écologique de nos déplacements, mais les transports sont également des moteurs pour le développement économique. Par ailleurs, dans la mesure où ils produisent des emplois, et où ils permettent à tous de pouvoir se déplacer, les modes alternatifs à l'automobile sont également un facteur de justice sociale. Il est donc nécessaire de continuer à porter et encourager ce type de démarche. Plusieurs éléments peuvent permettre de les améliorer : en l'état, quelques petits changements du côté des AOTU peuvent permettre d'optimiser ces documents, et, grâce à des modifications plus profondes, il est possible

d'améliorer l'outil lui-même.

Optimiser les PDU

Dans un premier temps, les premières préconisations que l'on peut faire portent sur le PDU proprement dit. Nous avons pu, grâce à l'enquête, identifier les principaux points de blocage auxquels se heurtent les AOTU pour leur élaboration et leur mise en œuvre, et ébauché quelques pistes d'améliorations correspondantes.

Par ailleurs, certains domaines qui ne posent pas de difficultés particulières peuvent également être optimisés.

Voirie et stationnement

Il ressort de l'enquête que ces deux thèmes ne sont pas les mieux pris en considération dans les PDU. D'une part, on peut incriminer le manque de marge de manœuvre des AOTU qui ont des compétences limitées dans ces domaines. D'autre part, les actions existantes en la matière pourraient être optimisées.

Nombreux sont les PDU qui prévoient encore des créations de voirie, notamment favorables à la circulation automobile. Ces investissements, souvent lourds, pourraient dans certains cas être réorientés en priorité vers des réaménagements de la voirie existante, dans la perspective d'un partage plus équitable de l'espace public et d'une cohabitation pacifiée des modes, contribuant à limiter les nuisances liées aux transports, à améliorer la sécurité routière, et plus largement, la qualité du cadre de vie. Des solutions diversifiées existent en la matière, des pratiques innovantes sont développées, des expé-

riences sont menées, et il est important de les considérer. Toute création de voirie devrait par ailleurs bien prendre en compte la nécessité de partager l'espace disponible entre tous les modes.

En matière de stationnement, trop peu de PDU prennent en compte le fait que leurs orientations sont désormais opposables, non seulement aux PLU, mais également aux décisions des autorités en charge de la police de la voirie et du stationnement. L'article 28-1-1 de la LOTI stipule ainsi que « *les actes pris au titre du pouvoir de police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier doivent être rendus compatibles avec les dispositions prévues au 4° de l'article 28-1 dans les délais prévus par le plan de déplacements urbains* ». Même si les AOTU ne disposent pas de compétences voirie et stationnement, cet article leur confère un certain contrôle sur les décisions qui sont prises en la matière – le plus souvent par les communes – ce qui permet d'atténuer les difficultés rencontrées en matière de compétences. Par ailleurs, nous l'avons vu avec le PDU de Marseille, les PDU peuvent proposer que



Place de la Comédie, Montpellier

Les PLU définissent des normes maximales de stationnement en fonction de la desserte en transports collectifs. Ainsi, bien qu'elles ne maîtrisent pas directement le stationnement, les AOTU ont à leur portée quelques instruments pour impacter les politiques suivies par les collectivités compétentes sur ce point.

Si nous souhaitons que nos politiques soient efficaces, les élus locaux doivent également disposer d'une pleine compétence en matière de stationnement, ce que le GART a de nouveau revendiqué dans le cadre du Grenelle de l'environnement. La décentralisation du stationnement payant sur voirie doit absolument aboutir. Le GART a travaillé avec la Fédération Nationale des Métiers du Stationnement pour proposer un amendement en ce sens, dans le cadre du projet de loi Grenelle 2. Cet amendement visait à consacrer l'existence d'un service public local du stationnement dont les collectivités auraient la possibilité de subordonner l'utilisation au paiement d'une redevance. Ce système, proposé par le GART

et la FNMS, s'articulerait autour de trois principes: tout d'abord, l'institution d'un service global du stationnement, afin d'harmoniser le régime juridique du stationnement payant en dehors de la voirie et celui du stationnement payant sur voirie. D'autre part, la dépénalisation du régime actuel du stationnement payant sur voirie. Enfin, laisser la possibilité aux communes et aux organismes de coopération intercommunale qui en font la demande de contrôler toutes les étapes de la politique du stationnement, en leur permettant ainsi d'exercer à la place de l'État la compétence de sanction (décentralisation dite «à la carte»).

Malheureusement, cet amendement n'a pas été retenu, mais les questions du GART et de la FNMS ont été entendues et Dominique Bussereau, Secrétaire d'État chargé des Transports, a indiqué que le gouvernement n'avait pas «d'opposition de principe à la dépénalisation» du stationnement payant de voirie. Ainsi, un groupe de travail réunissant des représentants de différents ministères a été créé afin d'étudier en profondeur la question de la décentralisation et dépénalisation du stationnement payant de voirie. Louis Nègre, 1^{er} Vice-président du GART a été nommé Président de ce groupe de travail.

Cette réforme importante, souhaitée par le GART, permettrait aux collectivités d'utiliser le stationnement payant comme un véritable levier de leurs politiques de déplacements: les collectivités dégageraient alors des moyens financiers supplémentaires très utiles au développement des réseaux de transport public. Plus cohérent, ce système permettrait ainsi aux

politiques de déplacements d'être plus efficaces.

Mais il est possible d'aller plus loin :

- Pourquoi ne pas permettre aux collectivités de mettre en place des « zones de basses émissions » ou « zones de trafic limité » ? Bien sûr, cela nécessitera encore des avancées réglementaires, mais qu'il conviendrait d'envisager ?

- Pourquoi ne pas envisager la possibilité de réserver des places de stationnement sur voirie à l'usage exclusif des véhicules dits « propres » (« places vertes ») ? Bien sûr, cela nécessite que la définition du véhicule propre existe..

- Pourquoi ne pas encourager les pratiques de type « parkings mutualisés » déjà développées sur certains sites entre plusieurs structures ?

Transports collectifs

Au-delà de l'aspect économique, les transports collectifs ne constituent pas un volet qui pose des difficultés particulières aux AOTU, bien au contraire. Cependant, certaines actions mériteraient peut-être d'être généralisées.

Il en est ainsi de l'intégration dans la réflexion du PDU des lignes de TER ainsi que des cars départementaux. Les prendre en compte permet de disposer d'une vision globale de la desserte de l'agglomération par les transports collectifs, et donc d'améliorer l'efficacité des transports urbains. Cette intégration rend également possible la hiérarchisation et l'articulation des offres de transports collectifs que certaines AOTU peinent à assurer.

Par ailleurs, pour compléter cette arti-



© SMTC de Belfort

Optymo, bus GPL 3, Belfort

culatation des offres de transports collectifs, la réflexion sur une intégration tarifaire et éventuellement billettique, des TER et des transports urbains, voire également des cars départementaux, permet de faciliter et de rendre attractive l'utilisation des transports collectifs. Ainsi, sur le bassin de vie lyonnais, la carte « OÙRA ! » propose aux usagers des TER et des transports urbains de combiner leurs deux abonnements sur une carte unique, qui permet également des réductions sur les deux réseaux (TER et urbain). Cette carte est l'unique titre de transport valable dans les TER depuis le 1^{er} octobre 2007. Cette intégration tarifaire et billettique était l'un des projets du PDU lyonnais de 2006, qui a demandé la mise en compatibilité des deux systèmes billettiques (TER et TCL). Un autre exemple est celui de Valenciennes dont le PDU proposait d'accéder aux TER par le biais de la tarification urbaine au sein du périmètre de transports urbains. Cela « [permet] d'offrir aux usagers un véritable choix entre tous les modes

existants». Cette intégration tarifaire est aujourd'hui effective, et les abonnements permettent de voyager au sein du PTU valenciennois, au départ ou en direction de pas moins de 11 gares du réseau TER Nord-Pas-de-Calais, en combinant les transports urbains et régionaux. Ces deux exemples montrent qu'en fonction des situations, il est possible de parvenir à des intégrations tarifaires efficaces.

La combinaison de telles propositions, dans une logique d'étroite articulation des offres de transports, doit permettre d'assurer le fonctionnement d'un réseau de transport efficace prenant en compte les zones urbaines denses, mais aussi la périphérie, et assurant leur rapprochement.

Management de la mobilité

L'un des principaux leviers du management de la mobilité est le Plan de Déplacements Entreprise (PDE). L'objectif est de favoriser au sein des entreprises le report modal vers les modes alternatifs à l'automobile, tant pour la mobilité domicile-travail des salariés que pour les déplacements à caractère professionnel.

Cependant, l'article 20 de la loi du 17 décembre 2008 relative au financement de la sécurité sociale, a mis en place des mesures d'aides, assurées par l'employeur, au personnel du secteur privé et du secteur public, destinées à financer les frais de déplacement domicile-travail. Ainsi, à l'instar de ce qui se faisait déjà en Ile-de-France depuis de nombreuses années, les employeurs sont tenus de prendre en charge 50% des frais de déplacements de

leurs employés. Cette obligation rend donc les dispositions de participations tarifaires établies proposées par certaines AOTU dans le cadre des PDE beaucoup moins attractives. Par exemple, à Nantes et Chambéry, le dispositif de PDE proposait une formule où l'entreprise s'engage à financer 15% du prix de l'abonnement annuel, et l'AOTU prend 15% à sa charge, le salarié n'ayant plus que 70% de son abonnement à payer. Avec la prime transport, ces incitations deviennent beaucoup moins attractives dans la mesure où la participation de l'AOTU ne réduit que de 7,5% le montant des abonnements pour le salarié contre 15% auparavant pour nos deux cas précis.

La «prime transport» bouleverse donc les modes d'indication à l'usage des transports collectifs dans le cadre des PDE. Cependant, pour favoriser le report modal pour les déplacements Domicile-Travail, il est indispensable que les AOTU approfondissent les démarches initiées en partenariat avec les entreprises. La «prime transport» oblige les AOTU à repenser leurs dispositifs indicatifs proposés en continuant à mettre en avant les avantages pour les entreprises, tout en proposant de nouveaux services à la mobilité destinés directement aux salariés des entreprises.

En matière d'avantages au profit des entreprises, les PDE proposent des réponses économiques, tant en matière de coûts directs que de coûts indirects. En effet, le PDE permet de réduire les coûts des véhicules de fonction et de service, le montant des remboursements des indemnités kilométriques, les coûts de carburant ainsi que les coûts de location ou d'amor-



© Région Champagne-Ardenne

AGC Bibi, Champagne Ardennes

tissement d'un parc de stationnement. Par ailleurs, si un nombre conséquent de salariés effectuent un report modal vers les modes alternatifs à l'automobile, l'entreprise verra diminuer le nombre d'arrêts de travail liés à un accident de trajet, et peut également être éligible à une réduction des charges sociales versées aux Caisses régionales d'Assurance maladie (CRAM) pour les cotisations «accident du travail». Elle verra également diminuer ses coûts liés au retard et à l'absentéisme de ses salariés.

L'autre volet de la nouvelle action des AOTU réside dans la proposition de nouveaux services de mobilité directement au profit des salariés :

- participation au financement des phases d'études et d'évaluation des PDE ;

- offre de services de conseils en mobilité;
- don de titres impersonnels (carnets de tickets) pour des déplacements professionnels;
- mise en place de navettes ou de lignes nouvelles de transports collectifs;
- développement de transport à la demande sur ces territoires;
- mise à disposition de vélos ou de services vélos;
- organisation du covoiturage;
- mise en place d'une plateforme de mobilité

D'autres services visant à diminuer le nombre et la distance des déplacements peuvent également être proposés : crèches, restaurants interentreprises...

La plupart du temps, 2 à 3 actions



Tramway, Le Mans

sont lancées (vélo, abonnement transports en commun, covoiturage pour les plus fréquentes) qui ne bénéficient pas toujours de suivi ni d'évaluation dans le temps (notamment environnementale). Les actions visant à une modification de l'offre transport en commun (prolongement de lignes ou modification des horaires de transports en commun) sont plus rares. Elles sont en effet onéreuses, longues à mettre en place et nécessitent surtout une approche partenariale forte avec les collectivités locales.

Les solutions touchant à l'organisation du travail (adaptation des horaires, télétravail) sont encore marginales pour des raisons de coûts et/ou de difficultés à remettre en cause l'organisation même de l'entreprise. Mais elles se répandent petit à petit.

Les PDE ne sont donc pas enterrés avec la création de la prime transport, mais cette dernière invite les AOTU ainsi que les entreprises à se mettre autour de la table pour proposer des solutions incitatives de remplacement. Au final, la prime transport et les PDE

pourraient devenir complémentaires, et il est donc fondamental que les PDU continuent de proposer des mesures qui incitent les entreprises à engager ce type de démarche. En tout état de cause, la loi sur la prime transport ne remet pas en cause la disposition de la LOTI qui stipule que les PDU doivent encourager « 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 ».

De manière générale, la dynamique des PDE est plutôt un succès mais mérite encore d'être amplifiée même si on a vu se mettre en place plusieurs centaines de PDE par région ou grands bassins de vie ces dernières années – le recensement ADEME/Indiggo Altermodal de 2009 (données redressées) auquel a participé le GART dénombre 1170 démarches à l'échelle du territoire national, concernant environ 1,02 millions de salariés et 875 établissements, contre 158 démarches recensées en 2005 – cette explosion masque le fait que même si le nombre de PDE ne diminue pas, son augmentation « a tendance à s'essouffler depuis le pic des 70 nouvelles études lancées en 2007 ».

Face à la lourdeur des procédures de PDE, les AOTU doivent encore approfondir les démarches d'incitation à l'échelle de zones et non au cas par cas. Cette démarche peut s'inscrire dans le cadre d'une vision plus globale d'aménagement de leur territoire, à la croisée de leur action d'animation économique et de management environnemental des parcs d'activités*.

Transports et livraison de marchandises

Nous avons vu que le transport et la livraison des marchandises posent un certain nombre de problèmes aux AOTU, notamment parce que, contrairement aux transports publics de personnes, celles-ci ne disposent pas de compétences suffisantes dans le domaine. Elles ont donc souvent le sentiment d'être impuissantes en la matière. Cependant, un certain nombre de leviers pourraient être actionnés pour leur permettre d'être plus efficaces dans ce domaine.

Les premiers leviers à la disposition des AOTU sont ceux cités par la LOTI : « [le PDU] prévoit la mise en cohérence des horaires de livraison et des poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains. 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. Il propose une réponse adaptée à l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et précise la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective d'offre multimodale ». Tous ces leviers permettent non seulement d'agir sur les livraisons en l'état actuel des choses, mais également de proposer de nouvelles possibilités non seulement aux transporteurs,

mais également aux entreprises et aux commerçants qui ont besoin de se faire livrer. Nous avons vu qu'il était tout à fait possible de mettre en œuvre ces leviers d'actions par le biais du PDU de Valenciennes qui propose une gamme d'actions complète.

La mise en œuvre de ces actions nécessite qu'une réflexion approfondie sur ces sujets prenne forme au sein des AOTU, non seulement pour les mettre en place, mais également pour les adapter aux contextes locaux. Cette réflexion peut également s'accompagner de la création d'un poste de chargé de mission marchandises au sein de l'AOTU qui pourra agir lors de l'élaboration du PDU, mais surtout lors de sa mise en œuvre et de son suivi. Afin que les mesures qui concernent ce domaine soient acceptées, l'AOTU pourra également mettre en place une concertation avec les professionnels du transport, les entreprises et les commerçants.

Enfin, il est fondamental que les AOTU favorisent le report modal vers les modes ferré et fluvial afin d'approvisionner l'agglomération et de réduire la route au maximum. Le rôle de l'AOTU sera alors de faire en sorte de rationaliser l'approvisionnement des entreprises et des commerces. Ainsi, il est possible de proposer aux entreprises et commerçants d'un même secteur de mutualiser leurs tournées d'approvisionnement, ce qui a pour effet d'utiliser un seul gros camion au lieu de plusieurs de taille moyenne, et donc de diminuer l'impact environnemental. L'autre solu-

*A ce sujet voir également l'ouvrage sur *Le Plan de déplacements interentreprises, un outil de management de la mobilité sur les zones d'activités*, Orée ADEME, 2009, Paris, 126 pages

tion consiste à remplacer les camions à moteur à explosion par des véhicules plus propres. Des incitations auprès des transporteurs à remplacer progressivement les éléments les plus anciens et donc les plus polluants de leurs flottes par des véhicules plus propres et moins consommateurs en carburant peuvent déjà constituer un premier pas.

Il est donc fondamental dans ce domaine d'agir sur l'ensemble de la chaîne du transport et des livraisons de marchandises de façon à favoriser les comportements vertueux.

Les PDU et les autres documents de planification

Nous avons vu, lors de la partie sur les autres documents de planification, montré toute l'importance de la coordination des actions des différents documents. Cela permet en effet de parvenir à une cohérence des différentes politiques publiques sectorielles, et de favoriser une vision globale au détriment de visions sectorisées. Nous avons par exemple pu observer que PLH et PDU pouvaient s'avérer complémentaires, tout comme les PRQA et PDU. Il est donc fondamental que les AOTU prennent bien en compte tous ces documents qui peuvent exister sur leur territoire afin d'éviter les contradictions, qui ne peuvent être que préjudiciables à l'efficacité des politiques publiques.

L'amélioration des PDU

Si toutes les solutions que nous venons de présenter permettront d'optimiser l'usage de l'outil PDU dans son état actuel, cela ne signifie pas qu'il ne faut pas chercher à l'améliorer. Cependant, ces propositions d'aménagements de l'outil doivent être relayées et soutenues par les autorités publiques nationales afin d'améliorer les politiques publiques qui tendent à rendre durable la mobilité.

Procédures

Comme nous l'avons montré, les principales causes à l'absence d'un PDU tiennent à la lourdeur de la procédure, au manque de moyens logistiques et humains, et financiers. Pourtant, les pouvoirs publics pourraient mobiliser plus de moyens pour inciter un nombre plus important d'AOTU à élaborer des PDU volontaires en apportant des solutions simples à ces problèmes.

Pour contrecarrer la lourdeur de la procédure, il faut s'attaquer aux questions que pose le portage de projet. Aujourd'hui, lorsqu'elles se sentent démunies, les AOTU peuvent toujours faire appel à un organisme extérieur (bureau d'études ou agence d'urbanisme selon les cas) dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, mais cela leur demande d'investir, et toutes les AOTU n'ont pas les moyens financiers suffisants. Les services de l'Etat pourraient, à l'instar de ce qui se fait pour les PLU, développer leur aide, outre financière, en assurant des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (telles qu'ils en proposaient auparavant aux collectivités via les CETE) ou d'aide à la mai-

trise des procédures légales. Cette aide pourrait être valable pour les PDU comme pour les PGD. Cela permettrait de guider des AOTU qui souhaitent élaborer un document de planification de la mobilité, mais renoncent à se lancer devant l'ampleur de la tâche.

Par ailleurs, pour répondre aux difficultés liées à la mobilisation des moyens financiers, une structure pourrait se



TER et vélo, Champagne Ardennes

charger d'informer et d'orienter les AOTU dans leurs demandes de subventions auprès des différents financeurs potentiels, notamment pour les AOTU les plus petites. Là encore, l'objectif est de faire en sorte que les freins actuels à l'élaboration des PDU disparaissent.

Phasage des actions et budget

La LAURE* puis la loi SRU (art. 28 LOTI modifié)** ont considérablement modifié le caractère du PDU. L'introduction de modalités relatives au financement et à la couverture des coûts d'une part, puis au phasage des actions d'autre part ont fortement contribué à modifier la nature du document en renforçant l'aspect programmation.

Toutefois cette obligation, de faire apparaître les éléments financiers ainsi qu'un calendrier de réalisation des actions, fait face une réalité budgétaire annualisée (vote du budget par le maître d'ouvrage qui vaut engagement ferme) et à la complexité des montages financiers avec les multiples partenaires soumis aux mêmes règles comptables (Région, départements...).

Dans une étude parue en 2002***, le CERTU exprimait déjà la difficulté pour les AOTU de répondre à la double obligation du budget et de l'échéancier. En effet,

le PDU n'étant pas un document de contractualisation, les échéanciers présentés invitent souvent à une grande prudence dans les cas où la programmation avec tous les financeurs et maîtres d'ouvrages n'a pu se faire avant l'arrêt ou l'approbation du projet de PDU.

Cependant, ces deux éléments sont déterminants pour la qualité de l'élaboration et de la mise en œuvre des documents. Les postes les plus coûteux et les actions les plus emblématiques (type TCSP) ne souffrent que rarement d'un manque de précisions financières et/ou de calendrier, mais ce sont bien souvent les mesures les plus innovantes qui pâtissent de ces problèmes structurels***.

Il paraît nécessaire de développer au plus vite de meilleurs outils de suivi financier et de mise en œuvre des actions et de renforcer les aspects pédagogiques et les rencontres entre les acteurs tout au long de l'exécution du plan de manière à conserver une mobilisation suffisante autour de l'ensemble des objectifs du PDU.

* « Le PDU est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient. »

** Loi SRU, art. 28 de la LOTI modifié: « Il [le PDU] précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine ainsi que le calendrier des décisions et réalisations. »

*** Bilan des PDU de 1996 à 2001, co-édition CERTU/ADEME

Des AOTU aux Autorités organisatrices de la mobilité durable (AOMD)

Les acteurs des politiques de déplacement sont particulièrement écartés sur les territoires, ce qui freine la lisibilité de leurs actions. Il serait donc plus efficace de transformer les AOTU en Autorités Organisatrices de la Mobilité Durable (AOMD), comme le recommande le GART.

Cette AOMD disposerait de tous les outils nécessaires à la mise en œuvre effective des PDU : transports collectifs, stationnement (sur voirie et hors voirie), vélo (itinéraires et services publics de location), autopartage, taxis, transport et livraison de marchandises, permettant de dépasser les blocages actuels liés aux compétences. Pour cela, il faudrait que l'AOMD puisse exercer la maîtrise d'ouvrage de toutes les infrastructures nécessaires à l'exercice de ces compétences, mais tout en coordonnant ses actions avec celles des communes concernées. Elle serait également chargée de mettre en œuvre les politiques intermodales avec la région et le département, et de coordonner les initiatives publiques ou privées de type PDE.

Cette AOMD devrait bénéficier de sources de financements pérennes, parmi lesquelles :

- L'versement transport existant, qui peut être modifié dans son application pour qu'il puisse être utilisé pour l'ensemble des politiques de mobilité durable, et non plus uniquement pour les transports collectifs et les aménagements d'interface vélo/

transports collectifs.

- L'ensemble des recettes liées à la gestion de la mobilité par l'AOMD, et notamment les recettes issues du stationnement payant de surface, et d'éventuelles recettes issues d'un péage urbain. L'utilisation des recettes de stationnement suppose que ces AOMD puissent non seulement récupérer les recettes issues de la tarification et de la verbalisation du stationnement payant, mais également qu'elles puissent fixer les montants des redevances.

- Des outils fiscaux dédiés à la récupération par les AOMD des plus-values foncières et immobilières consécutives à la mise en place de transports collectifs en site propre (TCSP). Un premier pas vers une telle solution a été franchi, puisque les parlementaires ont retenu cette mesure pour le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit Grenelle 2.

Tous ces outils permettraient aux nouvelles AOMD d'être plus efficaces dans leur action. Les PDU s'en trouveraient donc améliorés et pourraient proposer des politiques plus innovantes.

Les Plans de déplacements urbains sont des documents fondamentaux pour la planification et la maîtrise de la mobilité quotidienne. Ils permettent en effet de favoriser les modes alternatifs aux modes individuels motorisés, et devraient, à terme, nous permettre d'améliorer ou de préserver la qualité de notre cadre de vie, en favorisant la maîtrise de notre consommation d'énergie d'une part, la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre et de toutes les nuisances liées à nos déplacements d'autre



part.

Les PDU s'insèrent dans un dispositif légal initié par la LOTI de 1982, et renforcé par les lois LAURE et SRU en 1996 et 2000. Ces lois ont défini pour les PDU des domaines d'intervention dans lesquels les AOTU doivent définir des objectifs ainsi que des actions. Ces domaines d'action ne sont pas tous pris en compte à la même hauteur par les AOTU, qui doivent faire face à un morcellement de leurs compétences et à la limitation de leurs moyens, notamment financiers.

Le bilan que nous avons dressé des PDU a permis d'identifier les points forts des PDU, les difficultés rencontrées par les AOTU, ainsi que les domaines qui devraient être appelés, dans les

années à venir, à se développer plus ou moins. Les ébauches de solutions proposées, qu'il s'agisse de solutions pragmatiques à mettre en application en l'état actuel des choses, ou de propositions législatives, si elles sont relayées, pourraient fournir un tremplin au développement d'une nouvelle génération de plans de déplacements urbains.

Annexes



1. Index

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AOMD	Autorité Organisatrice de la Mobilité Durable
AOTU	Autorité Organisatrice des Transports Urbains
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
GART	Groupe des Autorités Responsables de Transport
LAURE	Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LOTI	Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs
PCET	Plan Climat Énergie Territorial
PDE	Plan de Déplacements Entreprises
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PDUIF	Plan de Déplacements Urbains de la région Ile-de-France
PGD	Politique Globale de Déplacements
PLD	Plan Local de Déplacements
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local de l'Urbanisme
PNR	Parc Naturel Régional
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPA	Plan de Protection de l'Atmosphère
PRQA	Plan Régional pour la Qualité de l'Air
PTU	Périmètre de Transport Urbain
RFF	Réseau Ferré de France
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDC	Schéma de Développement Commercial
STIF	Syndicat des Transports d'Ile-de-France
SYTRAL	Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise
TAG	Transports de l'Agglomération Grenobloise
TCL	Transports Collectifs Lyonnais
TCSP	Transport Collectifs en Site Propre
TER	Transport Express Régional

2. Etat des PDU obligatoires

AOTU	Date de première approbation	Etape d'élaboration	Etape de la révision
Aix-en-Provence	24 juin 2005 ¹		
Amiens	22 novembre 2002		
Angers	1-4 octobre 2002 ² Nouveau PDU approuvé le 17 mars 2005		
Angoulême		Projet arrêté	
Annecy	7 juin 2001		Projet en cours
Annemasse		En cours	
Antibes/CA Sophia	5 mai 2008		
Antipolis			
Aubagne	19 juillet 2006		
Avignon	2 février 2001		Projet en cours
(La) Baule/Cap		Diagnostic	
Atlantique			
Bayonne	14 décembre 2004		
Besançon ³	6 juin 2001		Diagnostic
Béthune ⁴		Diagnostic	
Bordeaux	26 mai 2000		Approbation le 28 mai 2004 Révision en cours
Brest	22 mars 2002		
Caen	7 juin 2001		Diagnostic
Calais	26 juin 2003		Début de la démarche
Cannes	11 mai 2004		
Carros/Bus Var Mer	13 juin 2001		Elaboration du projet
Chambéry	4 février 2004		
Clermont-Ferrand	30 janvier 2001		Projet en cours

¹ Ce PDU a été annulé par le tribunal administratif de Marseille le 15 mai 2008

² Ce PDU a été annulé par le tribunal administratif d'Angers le 6 septembre 2002

³ La communauté d'agglomération du Grand Besançon, créée en 2001, s'est alors substituée aux 2 précédentes autorités organisatrices. Un nouveau PDU est en cours d'élaboration qui abrogera les précédents

⁴ La création du nouveau périmètre de transports urbains dit du « Bassin minier », associant les communautés d'agglomération de l'Artois (Béthune-Bruay), de Lens-Liévin, de Hénin-Carvin, ainsi que la communauté de Communes de Nœux-les-Mines et Environs, va entraîner l'élaboration de PDU à l'échelle de ces intercommunalités qui reprendra les éléments de leurs différents PDU en cours d'étude

AOTU	Date de première approbation	Etape d'élaboration	Etape de la révision
Dijon	8 janvier 2001		
Douai	27 juin 2002		
Dunkerque	11 décembre 2003		
Gardanne/	Février 2007		
SITUBMP			
Grasse	12 juin 2001		Diagnostic
Grenoble	Approbation le 29 mai 2000 ⁵ Approbation du PDU 2007-2012 le 2 juillet 2007 ⁶		
(Le) Havre	18 mars 2003		Pré-diagnostic en cours
(L') Isle d'Abeau		En cours	
Lens ⁷		Pré-diagnostic	
Lille	3 juin 2000 ⁸		Diagnostic
Limoges	19 mai 2003		En cours
Lorient	18 mai 2001		Diagnostic
Lyon	14 octobre 1997		Approbation le 2 juin 2005
(Le) Mans	5 février 2001		
Marseille	13 février 2006		
Martigues		En cours	
Maubeuge		En cours	
Metz	25 septembre 2000		Approbation le 26 avril 2006
Montbéliard	23 octobre 2000		Projet arrêté
Montpellier	23 décembre 2003 ⁹	Décembre 2007 Elaboration d'un nouveau PDU	
Mulhouse	16 février 2001		Approbation le 2 déc. 2005
Nancy	7 juillet 2000		Approbation le 6 oct. 2006
Nantes	27 octobre 2000		
Nice	21 décembre 2000		Approbation le 28 janv. 2008
Nîmes	23 janvier 2001		Approbation le 6 déc. 2007

⁵ Ce PDU a été annulé par décision de la cour administrative d'appel de Lyon le 06/04/2006

⁶ Ce PDU a été annulé par décision du tribunal administratif de Grenoble le 01/07/2009

⁷ PDU à l'échelle de l'intercommunalité Lens-Liévin-Hénin-Carvin

⁸ Ce PDU a été annulé par décision du tribunal administratif en date du 3 avril 2003, l'arrêt de la Cour d'appel en 2005 a annulé cette décision

⁹ Annulation le 12 avril 2007

AOTU	Date de première approbation	Etape d'élaboration	Etape de la révision
Nœux-les-Mines ¹⁰		En cours	
Orléans	27 avril 2000		Approbation le 8 juillet 2008
Paris Ile-de-France	15 décembre 2000		
Pau	6 février 2004		
Perpignan	27 septembre 2007		
Pointe-à-Pitre		En cours	
Poitiers	5 février 2001		
Reims	17 mai 2001		Approbation le 18 oct. 2007
Rennes	2 mars 2001		Approbation le 5 juillet 2007
(La) Rochelle	27 octobre 2000		
Rouen	11 février 2000		Diagnostic
Saint-Denis	12 février 2004		
Réunion			
Saint-Etienne	16 mars 2000		
Saint-Nazaire	20 juin 2006		
Saint-Pierre Réunion			Diagnostic
Salon-de-Provence		En cours	
Strasbourg	7 juillet 2000		
Thionville		En cours	
Toulon	4 juillet 2006		
Toulouse	12 juin 2001		Diagnostic
Tours	25 juin 2003		Diagnostic
Troyes	26 juin 2000		Projet élaboré
Valence	20 juin 2002		En cours
Valenciennes	21 février 2001		Approbation le 22 fév. 2005

Source : CERTU, mars 2010, liste alimentée par les résultats de l'enquête GART 2009

¹⁰ Cf. note concernant le PDU de Béthune

3. Etat des PDU volontaires

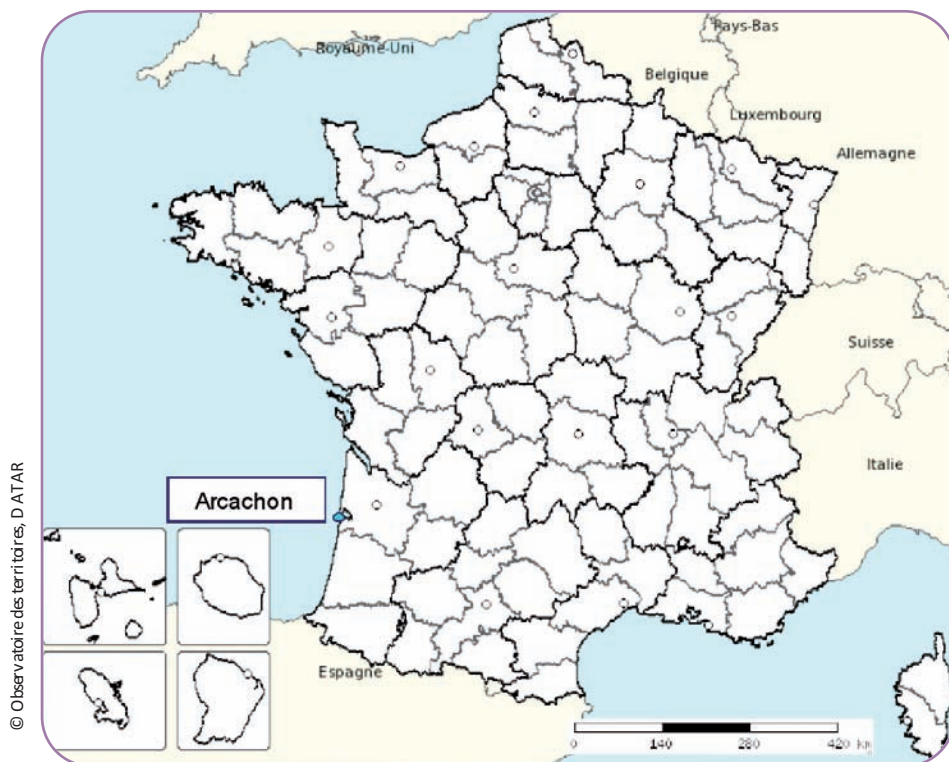
AOTU	Date de première approbation	Etape d'élaboration	Etape de la révision
Agen	Prévue pour fin 2007	Diagnostic	
Ajaccio	Prévue pour juillet 2007		
Arcachon	29 mars 2006		
Arles	Novembre 2005 (PGD)		
Arras	1er juin 2000		Evaluation en 2006
Aurillac			
Auxerre		Arrêt du projet	
Bastia		Elaboration du projet	
Brive-la-Gaillarde		Diagnostic	
Cagnes-sur-Mer			Approbation en 2005
Cannes	12 décembre 2002		
Chalon-sur-Saône	2003		
Chamonix		Enquête publique	
Charleville-Mézières	1997		Mise en conformité prévue pour 2007
Châteauroux			
Château-Thierry	Octobre 2007		
Dieppe		Elaboration du projet	
Digne-les-Bains		Elaboration du projet	
Elbeuf		Elaboration du projet	
Evreux		Elaboration du projet	
Gap		Enquête publique	
Guadeloupe CCSBT		Elaboration du projet	
Guadeloupe CCMG		Elaboration du projet	
Louviers			
Montargis	Approbation imminente		
Montluçon	19 juin 2006		
Nevers		Arrêt du projet	
Niort		Elaboration du projet	
Voiron	Approbation prévue pour 2007		
Pompey	1 ^{er} mars 2007		

AOTU	Date de première approbation	Etape d'élaboration	Etape de la révision
Réunion CIREST		Diagnostic	
Réunion TCO		Enquête publique	
Rochefort	Septembre 2003		
Roanne	17 octobre 2005		
Rodez	5 juin 2005 (PGD)		
Royan		Elaboration du projet	
Saint-Brieuc	Septembre 2006		
Saint-Quentin	24 mai 2006		
(La) Trinité		Enquête publique	
Vendôme	Juin 2002		
Ventoux comtat Venaissin		Elaboration du projet	

Source : CERTU, mars 2008

4. Etudes de cas

Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS)



© Observatoire des territoires, D'ATAR

Localisation de la COBAS en France

Nom complet	Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud
Statut juridique	EPCI
Nombre de communes	4
Nombre d'habitants	55 927*
Surface	32 700 ha
Nombre de lignes de bus	5 lignes en hiver, 7 lignes en été
Longueur totale des lignes du réseau	92 km

La Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud est située à l'Ouest de Bordeaux, le long du bassin du même nom, sur la côte atlantique. Il s'agit donc d'un PTU littoral confronté à la fragilité d'un milieu naturel unique qu'est le Bassin. L'espace est très peu accidenté.

* Recensement de 2006

Le PTU de la COBAS compte 4 communes pour une population de 54 000 habitants. Il se caractérise par un étalement urbain récent, mais également par de fortes variations saisonnières de la population puisque celle-ci atteint 200 000 habitants l'été. Par ailleurs, la communauté d'agglomération se trouve dans la zone d'influence directe de Bordeaux, même si 18 000 emplois sont présents sur le territoire.

Problématique et enjeux

Les problématiques identifiées par le PDU sont les suivantes :

- **Étalement urbain** : l'urbanisation s'étend des bords du Bassin jusqu'à la voie rapide qui se trouve au Sud. À cela s'ajoute une différenciation Est/Ouest, avec une population plutôt jeune et motorisée à l'Est et plus âgée et moins mobile à l'Ouest.

- **Les déplacements** s'effectuent globalement plutôt au sein de la COBAS, mais une part non négligeable est en provenance ou à destination de Bordeaux. On constate également une modification des habitudes de déplacements l'été avec une part plus importante du vélo dans les déplacements lors de la haute saison.

Les réponses apportées par le PDU

Le PDU identifie quatre grands objectifs pour répondre à ces enjeux :

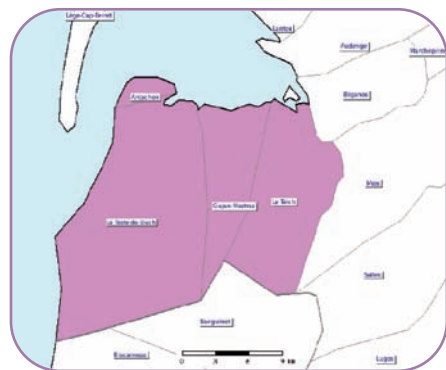
- **développer les transports collectifs et les rendre attractifs** : création d'un réseau de transports collectifs routiers d'agglomération, adapté aux différentes heures de la journée (HPM, HPS, heures creuses...) et aux pointes de trafics saisonnières et complété par du TAD ; intégration

tarifaire TCU, TER ; aménagement des pôles d'échange ; aménagement de voirie en faveur de la circulation des bus ; intégration de la liaison maritime Arcachon-Lège/Cap Ferret au réseau TCU.

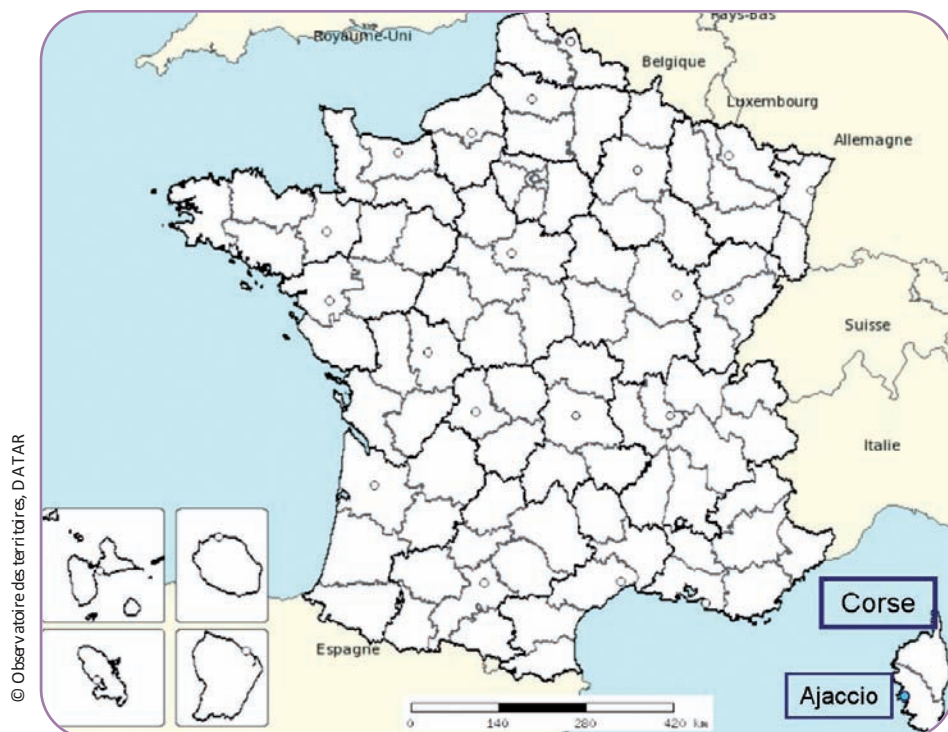
- **maîtriser les flux automobiles** : hiérarchisation de la voirie ; réglementation des livraisons de marchandises et définition des itinéraires poids lourds ; organisation et réglementation du stationnement ; évolution des plans de circulation des centres-villes.

- **développer l'usage des modes actifs** : actualisation du schéma directeur cyclable ; développement de l'offre de stationnement vélo et deux-roues ; communication autour des aménagements cyclables ; amélioration des conditions de déplacements des PMR ; définition d'une charte d'aménagement des espaces publics.

- **assurer un caractère durable au PDU** : incitation à la mise en œuvre de plans de mobilité durable des salariés à l'échelle des entreprises ou établissements publics ; communication autour des transports publics ; liaison entre transports et développement urbain.



Ajaccio



Localisation d'Ajaccio en France

Nom complet	Communauté d'agglomération du Pays ajaccien
Statut juridique	EPCI
Date d'approbation ou de dernière modification du PTU	15/12/2001
Nombre de communes	10
Nombre d'habitants	80 000
Surface	28 737 ha
Nombre de lignes de bus	20 lignes
Longueur totale des lignes du réseau	100 km

Ajaccio est situé sur la côte Est de la Corse, en partie en bordure du Golfe d'Ajaccio, mais également en bordure du Golfe de Lava (Golfu di Lava), situé juste au Nord. Outre le fait qu'il s'agit donc d'un PTU littoral, la communauté d'agglomération du Pays ajaccien présente également la particularité de recouvrir une topographie accidentée, constituée d'une suite de vallées et de crêtes de direction Est-Ouest qui s'élèvent rapidement à mesure que l'on s'éloigne de la mer.

Le PTU d'Ajaccio compte 10 communes pour une population de 80 000 habitants. La partie urbanisée du PTU est cantonnée autour de la ville centre Ajaccio, les autres communes présentant des profils de villages éparpillés dans les hauteurs. Le PTU est en vigueur depuis le 15/12/2001.

Problématique et enjeux

Le territoire de la CAPA (Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien) présente des enjeux que le PDU a pour mission de résoudre :

- une ville coincée entre mer et montagne avec un axe lourd de transport déterminé par la topographie des lieux, dans lequel se concentre l'essentiel des déplacements;

- un centre urbain détaillé restreint et des villages éparpillés dans la montagne: la zone dense est à l'échelle d'une ville moyenne qui possède cependant le statut de capitale régionale. L'enjeu est de rationaliser les flux et de les organiser au mieux pour qu'ils soient maîtrisés;

- une offre de bus à optimiser : malgré un bon maillage et une bonne desserte, le réseau de bus est peu fréquenté car il n'est pas fiable, il est cher et manque de confort. L'enjeu est de rentabiliser l'effort financier consenti par la collectivité tout en rendant le réseau confortable et accessible pour tous;

- des cheminements piétons difficiles: l'enjeu est de rendre aux piétons leur place dans la ville, sans oublier les personnes à mobilité réduite;

- un stationnement compliqué et des pratiques problématiques: il est difficile de se garer dans le centre-ville d'Ajaccio

et les centre-bourgs. Cela engendre des pratiques illégitimes difficiles à contrôler ;

- des dispositions existantes pour les livraisons, mais qui ne sont pas respectées: l'enjeu majeur est de réussir à faire respecter la réglementation existante;

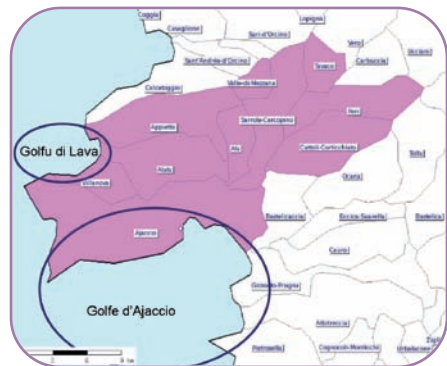
- une circulation des deux roues motorisés et non motorisés malaisée et parfois dangereuse: les enjeux autour des deux-roues, motorisés et non-motorisés, se concentrent sur la sécurisation de ces modes de transport, ainsi que sur leur stationnement;

- une voirie qui présente des engorgements ponctuels: l'enjeu est notamment d'éviter les trafics de transit au sein de l'agglomération centrale

Les réponses apportées par le PDU

Le PDU d'Ajaccio se veut pragmatique et propose des solutions 100% opérationnelles qui devraient permettre de régler les problèmes identifiés par le diagnostic. Ainsi, le PDU envisage :

- de renforcer l'attractivité du réseau de bus, en donnant la priorité à ces véhicules sur la voirie (voies de bus et priorité aux feux et carrefours), en aménageant des arrêts de bus en avancée, en modernisant les équipements d'accueil aux arrêts



(abris voyageurs, plan du réseau, fiches horaires...) et en renouvelant la flotte;

- en réorganisant les circulations piétones dans le centre-ville et dans les villages, et en encadrant les cheminement piétons vers les écoles;

- de créer une force de police pour faire respecter la réglementation en matière de stationnement et de livraison, et de créer des parcs de dissuasion dans les villages;

- de mieux encadrer les circulations des deux-roues grâce à des itinéraires sécurisés et à un schéma directeur cyclable pour les vélos;

- des mesures réglementaires visant à mieux prendre en compte les piétons dans les opérations d'urbanisme et d'équipements publics, à intégrer une réflexion sur les livraisons pour toute opération d'urbanisme comportant des commerces, à prendre en compte les vélos et les deux-roues

motorisés (cheminements et stationnement) dans toutes les opérations d'urbanisme à venir et à mener une réflexion sur les conditions de desserte par les transports collectifs des grandes opérations d'urbanisme sont rendues obligatoires par le PDU ;

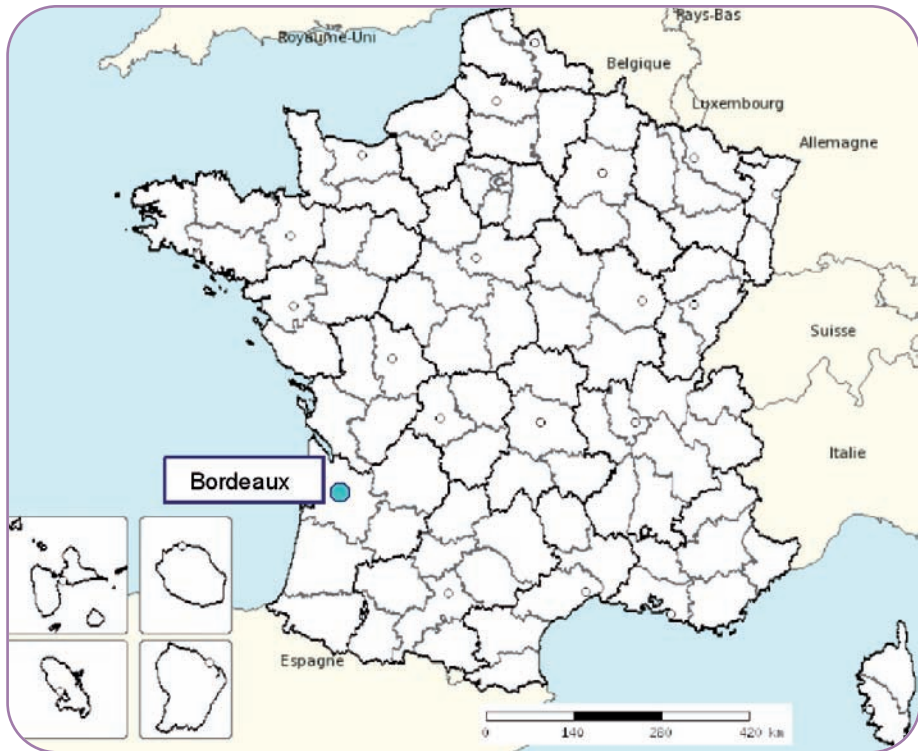
- de favoriser l'intermodalité grâce notamment à une intégration tarifaire;

- de mettre en œuvre un transport collectif en site propre.



Port d'Ajaccio

Bordeaux



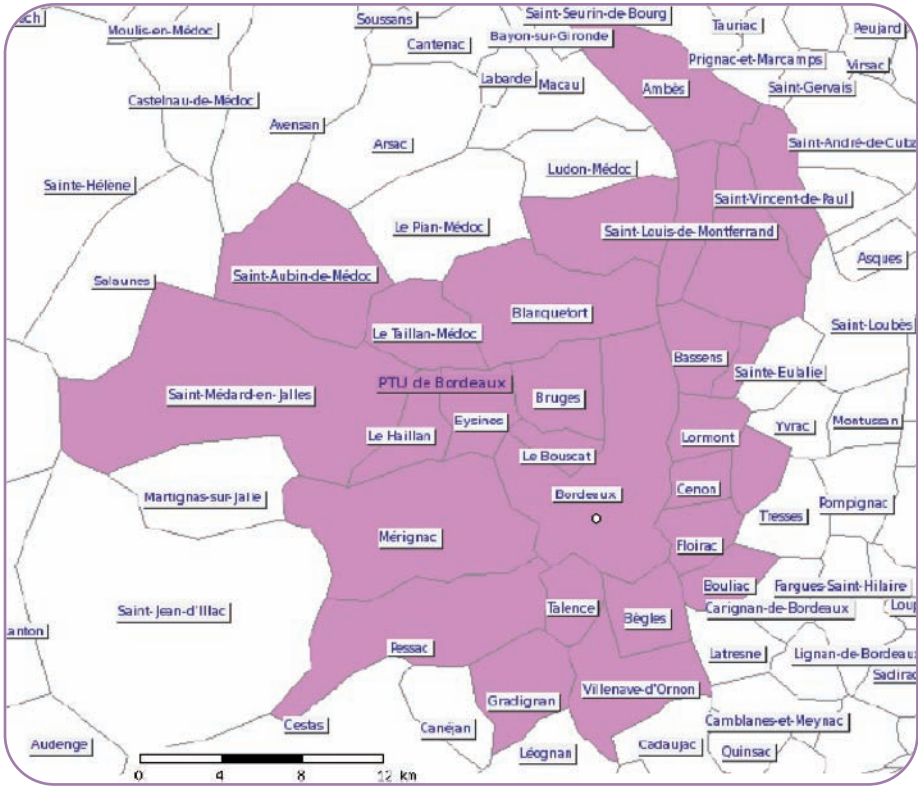
© Observatoire des territoires, DATAR

Localisation de Bordeaux en France

Nom complet	Communauté urbaine de Bordeaux
Statut juridique	EPCI
Nombre de communes	27
Nombre d'habitants*	671 875
Surface	53 800 ha
Nombre de lignes de bus	66 lignes
Nombre de lignes de tramway	3 lignes
Longueur totale des lignes du réseau	1 100 km

Bordeaux est situé au cœur du département de la Gironde, en région Aquitaine. L'espace est mixte, constitué par l'agglomération bordelaise et les communes périurbaines et rurales alentour. L'espace du centre-ville, sur les bords de la Garonne, a été classé Patrimoine mondial par l'Unesco en juin 2007.

* Recensement de 2006



Le PTU de Bordeaux

Le PTU de Bordeaux 27 communes pour une population de 660 091 habitants. Il se caractérise par un centre urbain très dense puis des communes à dominante périurbaine.

Problématique et enjeux

Le diagnostic du PDU a permis d'identifier un certain nombre d'enjeux pour l'agglomération :

- étalement urbain : affaiblissement des centres et allongement des déplacements;
- réseau de voirie saturé;
- un stationnement envahissant mais inefficace;
- un réseau TC à redéfinir;

- augmentation de la mobilité et de la motorisation;
- un environnement dégradé;
- des déplacements peu sécurisés.

Les réponses apportées par le PDU

Le PDU identifie sept axes stratégiques pour répondre à ces enjeux :

- réduire à la source les nuisances : ralentir et fluidifier la circulation, développer la part des véhicules moins polluants, programme bruit et sécurité;
- organiser le territoire pour maîtriser les flux : assujettir le développement du territoire à la desserte TC, renforcer les équipements dans les centres, règles de

mixité urbaine;

- développer et améliorer les TC : mettre en service le tramway et le réseau de bus associé, optimiser les complémentarités avec les autres modes, qualité de l'offre;

- partager autrement l'espace public: un nouveau plan de circulation qui protège les centres et les quartiers, requalification des grands axes, règles de partage de l'espace;

- organiser le stationnement et les livraisons: supprimer l'illidite et faire accepter le stationnement payant, répon-

dre aux besoins des résidents et des visiteurs, création de parcs relais;

- favoriser la marche et le vélo: schéma directeur des continuités piétonnes, accélération du plan cyclable, 1 000 vélos en location;

- communiquer, informer et sensibiliser: campagnes de communication et de promotion, information multimodale, formation à l'éco-conduite



Station Bègles Terre-Neuve, tramway C, Bordeaux

**Pour aller
plus loin...**



A lire sur les PDU

- GART. 2005. *Les Plans de Déplacements Urbains, bilan et perspectives*, GART, Paris, 46 pages
- CETE Sud-Ouest. 2003. *Mieux se déplacer dans les villes moyennes, Plans de Déplacements Urbains, Pour une approche globale des déplacements dans le Grand Sud-Ouest*, CERTU/ADEME, Lyon, 159 pages
- CERTU. GART. ADEME. 2002. *Bilan des PDU de 1996 à 2001, de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*, CERTU/ADEME, Lyon, 369 pages
- CERTU. 2001. *Observatoire des plans de déplacements urbains, de la méthode aux indicateurs*, Lyon, CERTU, 243 pages
- CERTU. 2003. *La concertation dans les PDU. Pourquoi? Avec qui? Comment?*, Paris, 126 pages
- CERTU. 2009. *PDU et accès aux personnes handicapées, retour d'expériences*, Lyon, CERTU

Autres ouvrages

- ADEME, CETE de Lyon, MHC Conseil. Mars 2010. *Le management de la mobilité en France: Etat de l'art des conseils en mobilité*, Paris, 126 pages
- GART. 2009. *Tour de France des services vélos, résultats d'enquête et boîte à outils à l'attention des collectivités*, GART, Paris, 87 pages
- GART. 2009. *La mobilité des séniors. Besoins de déplacements liés au vieillissement de la population*, GART, Paris, 78 pages
- GART. 2009. *L'année 2008 des transports urbains*, GART, Paris, 45 pages
- France Nature Environnement. GART. ADEME. 2009. *La livraison de marchandises en ville, plaquette à l'attention des fédérations régionales et des associations*, Paris, 5 pages
- Orée ADEME. 2009. *Le Plan de déplacements interentreprises, un outil de management de la mobilité sur les zones d'activités*, Paris, 126 pages

Législation

- Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, articles 28 à 28-4
- Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, articles 14 et 15
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au

renouvellement urbains, articles 94 à 110 (Titre III, section 1)

- Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées
- Loi n°2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, article 20

Concernant l'évaluation environnementale des PDU :

- Ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
- Décret n°2005-613 du 27 mai 2005 pris pour application de l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
- Circulaire Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du 12 avril 2006

Table des matières

Introduction	2
Protocole d'enquête et contexte général de l'étude	5
Protocole d'enquête	6
Contexte général de l'étude	8
Etat d'avancement des PDU	13
Etat des lieux des PDU	15
Comment sont élaborés les PDU ?	17
Où en sont les PDU ?	29
Les domaines d'actions des PDU	37
Des objectifs sociaux et environnementaux	41
Amélioration de la sécurité de tous les déplacements	45
Accessibilité des personnes à mobilité réduite	49
Actions sur les conditions d'usage des modes individuels motorisés	52
Transports collectifs	59
Modes actifs	63
Management de la mobilité	66
Transport et livraison de marchandises	70
Formation, sensibilisation communication	75
Plans de déplacements urbains et articulation avec les autres documents de planification	77
L'articulation des PDU avec les autres documents de planification sectorielle	78
Le cas particulier des SCoT	83
Enjeux et perspectives pour améliorer et optimiser les PDU	85
Des domaines appelés à se développer	86
Optimiser les PDU	89
L'amélioration des PDU	97
Annexes	101
Annexe 1 : index	102
Annexe 2 : état des PDU obligatoires	103
Annexe 3 : état des PDU volontaires	106
Annexe 4 : études de cas	108
<i>Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS)</i>	108
<i>Ajaccio</i>	110
<i>Bordeaux</i>	113
Pour aller plus loin	118

Conduite de l'étude

Elodie Briand, stagiaire au pôle environnement, aménagement, marchandises du GART en 2009

Sous la direction de

Francis Beaucire, directeur du Magistère Aménagement et Urbanisme de l'Université Paris I-Sorbonne

Aurélie Cevaer, Matthias Le Pesq, pôle environnement, aménagement, marchandises du GART

Avec la précieuse collaboration de

Annette Gogneau, ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM)

Martine Meunier-Chabert, Centre d'études et de recherche sur les transports urbains (CERTU)

Ont participé à la relecture

La commission Mobilité durable du GART coprésidée par **M. Jean-Claude Gayssot**, membre du Conseil d'administration du GART, et **M. Christian Parra**, Vice-président du GART

L'équipe permanente du GART :

Catherine Marion, Valérie Rathier, Gilles Averty, pôle communication

Julien Allaire, pôle économique

Benjamin Marcus, pôle juridique

Conception et réalisation de la maquette

Evelyne Simonin



Plan de Déplacements URBAINS : Panorama 2009

Résultat d'enquête et perspectives

Le Plan de déplacement urbain (PDU), véritable référentiel programmatique de la mobilité durable sur nos territoires, a été rendu obligatoire par la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants définies au Code de l'Environnement.

La réalisation de ce document de planification incombe à l'autorité organisatrice de transports urbains (AOTU) et en 2010, on recense en France 72 agglomérations concernées. Dans l'hypothèse où le PDU n'est pas obligatoire, les AOTU ont par ailleurs la possibilité d'élaborer des Politiques Globales de Déplacements (PGD) ou d'autres documents volontaires (43 documents dénombrés en 2008 par le CERTU).

A ce jour, on recense 115 démarches en France, parmi lesquelles 63% obligatoires et 37% volontaires. Conformément à la LOTI, les documents doivent porter sur la sécurité de tous les déplacements, la diminution du trafic automobile, le développement des transports collectifs et des modes actifs, l'aménagement et l'exploitation de la voirie, l'organisation du stationnement, le transport et la livraison de marchandises, l'encouragement à la mise en place de plans de mobilité pour les entreprises, et enfin la tarification et la billetterie intégrées.

Enfin, le PDU semble en passe de se développer au-delà de nos frontières. Le plan d'action européen pour la mobilité urbaine adopté le 30 septembre 2009 prévoit que « *la Commission des communautés européennes apportera son soutien aux autorités locales dans la mise en œuvre de plans de mobilité urbaine durable concernant le transport de marchandises et de personnes dans les zones urbaines et périurbaines* ».

En 2009, le GART a mené une vaste enquête auprès des AOTU qui lui a permis d'identifier les avancées et les points de blocage dans l'élaboration et la mise en œuvre des PDU en France. 144 AOTU ont répondu à l'enquête dont le présent document nous livre les principaux enseignements.