

Les plans de déplacements urbains à la recherche d'un second souffle

Chantal DUCHÈNE, Olivier CRÉPIN

Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART)*

Les Plans de déplacements urbains (PDU) définissent les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le Périmètre des Transports Urbains. Instaurés par le Loi d'orientation sur les transports intérieurs en 1982, et rendus obligatoires par la loi sur l'air de 1996⁽¹⁾, ils constituent un outil cadre pour impulser des politiques globales de déplacements. Diminuer la circulation automobile, développer l'usage des transports collectifs, de la marche et du vélo, intégrer le stationnement, améliorer la livraison des marchandises, et plus globalement, permettre à chacun de se déplacer en toute sécurité, dans une ville plus agréable à vivre, tels sont les objectifs des PDU. Plus de dix ans après, quel bilan tirer de cette démarche? Quelles perspectives pour cet outil de politique publique à l'heure du Grenelle de l'environnement? Les autorités organisatrices de transports urbains souhaitent aujourd'hui se voir confier les compétences leur permettant de mettre en œuvre les mesures prévues dans les plans de déplacements urbains qu'elles sont chargées d'élaborer.

Le PDU au cœur d'un arsenal législatif

La Commission européenne souhaite aujourd'hui que toutes les agglomérations européennes se dotent de plans de mobilité durable. Il est probable que cette recommandation figurera dans le Plan d'actions que la Commission présentera à la fin de l'année.

En France, les Plans de Déplacements Urbains tels que définis dans l'article 28 de la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI) sont conçus comme des documents de planification urbaine sectorielle, définissant les principes d'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement dans le périmètre des transports urbains. La surveillance de la qualité de l'air dans les grandes agglomérations françaises constituant un enjeu majeur, la LAURE a imposé aux PDU d'être cohérents avec les Plans Régionaux pour la Qualité de l'Air (PRQA) et les Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA) pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a renforcé l'outil PDU dans ses principes comme dans son application. Lui ont été assignés, en plus des objectifs initiaux, des objectifs en termes de sécurité de tous les déplacements, de promotion de plans de mobilité pour les entreprises, et de développement de la tarification intégrée pour l'ensemble des déplacements.

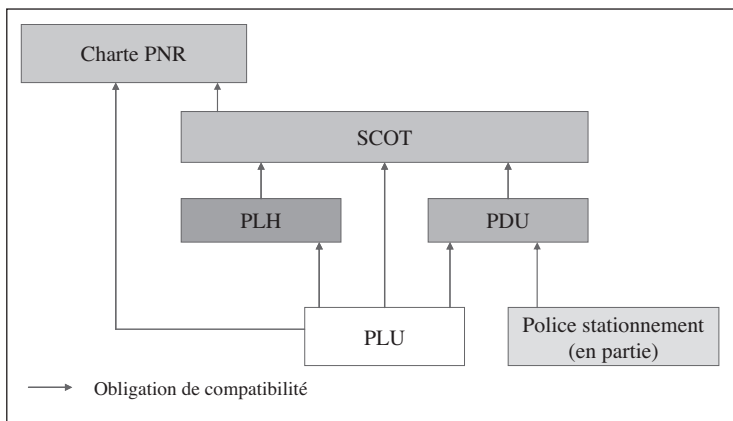
Le PDU fait désormais référence en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, tout comme il concourt au renforcement de la cohésion sociale et

urbaine, par l'adoption de mesures ciblées visant à « assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie ». Sur ce point, l'impact des politiques de déplacements et d'aménagement des 50 dernières années est considérable (le réseau autoroutier a été multiplié par 60 depuis 1950).

Le PDU doit être compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), tandis que le PLU doit l'être avec le PDU (et donc le SCOT). La maîtrise d'ouvrage de l'élaboration du PDU revient à l'autorité organisatrice de transports urbains. Mais se posent les problèmes de gouvernance territoriale, principalement au niveau des aires urbaines qui regroupent plus de 80 % de la population française. Ainsi, dans la grande majorité des cas, les périmètres d'élaboration des PDU et des SCOT ne se recoupent pas (voir la carte ci-après). L'objectif de mise en cohérence des différents documents, bien que posé par la loi SRU, a en effet du mal à trouver une réalité effective.

La loi SRU prévoit néanmoins, dans le souci de permettre que les réflexions sur les déplacements urbains soient conduites à une échelle plus large et plus cohérente par rapport au fonctionnement du territoire considéré, que le PDU puisse être élaboré par l'établissement public en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, sous réserve que le périmètre de ce schéma englobe

* Respectivement, Directrice générale du GART et Adjoint du pôle Environnement, Aménagement, Marchandises, chargé des questions d'urbanisme.



Documents de planification : la hiérarchie des normes instituée par la loi SRU, hors Île-de-France

la totalité du ou des périmètre(s) de transports urbains qu'il recoupe (art. 101). Dans ce cas, les autorités de transports urbains sont associées à l'élaboration du PDU. Aujourd'hui, aucun syndicat mixte chargé de l'élaboration d'un SCOT ne s'est vu transmettre la compétence d'élaboration d'un PDU. 4 ou 5 déclarent néanmoins travailler sur une telle hypothèse à court terme.

En dépit de son « opposabilité », le SCOT est encore largement vécu comme une procédure d'étude et de planification. Il n'a pas vocation à organiser les maîtrises d'ouvrage et encore moins à planifier les décisions de mise en œuvre des orientations qu'il propose. Les instances politiques des syndicats mixtes de SCOT sont dépendantes de leurs membres, et disposent d'une assez faible autonomie. À l'inverse, l'exemple de la communauté d'agglomération de Montpellier qui a élaboré un SCOT ambitieux à son échelle est particulièrement éclairant dans la mesure où celui-ci donne des prescriptions claires au futur PDU, en cours d'élaboration sur le même périmètre.

Bilan quantitatif des PDU

Un état des lieux dressé par le GART en 2005 sur les PDU recensait 98 démarches de planification des déplacements obligatoires ou volontaires. Fin 2007, la Direction Générale de la Mer et des Transports (DGMT) et le CERTU recensaient 110 démarches de PDU au total, auquel il faut rajouter 34 Plans Locaux de Déplacements en Île-de-France (voir ci-après la situation particulière de cette Région). Il faut rappeler que 40 villes avaient élaboré un PDU avant 1997 et le vote de la LAURE, qui a tenté avec plus ou moins de succès d'appliquer les référentiels du développement durable à la politique locale de déplacements. Ces premiers PDU avaient balisé le chemin avant la première vague de PDU obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Pour l'essentiel, ils ont accompagné les projets de transports collectifs en site propre (dans les grandes villes), et contribué à développer ou créer des réseaux d'autobus (dans les villes moyennes ou petites) et à poser la question de l'expertise.

L'élaboration du PDU est un « moment » souvent long (36 mois en moyenne), de réflexion, de planification et de programmation. C'est une démarche itérative qui a souvent conduit les observateurs à en déplorer le caractère trop théorique et déclaratoire. La complexité institutionnelle locale et la diversité des maîtres d'ouvrages appelés à intervenir en la matière expliquent cette relative « lenteur ».

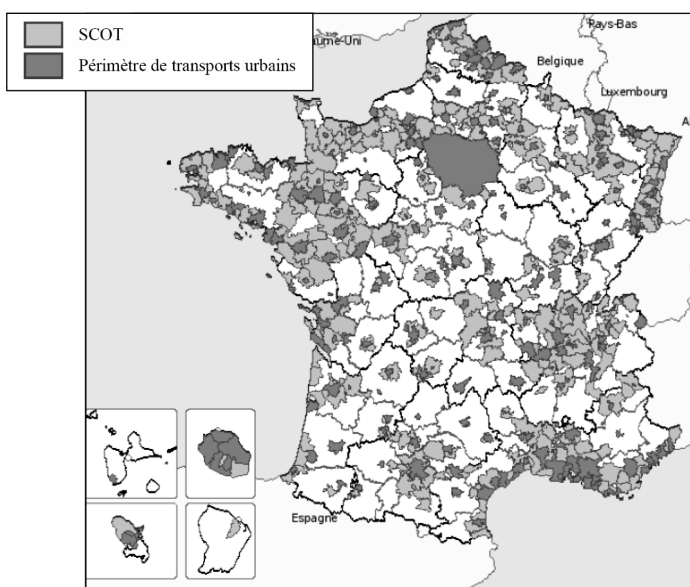
Le processus d'élaboration du PDU

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

D'après la Direction Générale de la Mer et des Transports (DGMT), sur les 72 PDU obligatoires, 27 font ou ont fait l'objet d'une révision pour mise en conformité avec la loi SRU (on comptait seulement 11 approbations en décembre 2007). Au final, le bilan dressé en 2008 par le CERTU fait état de 85 % de PDU obligatoires ayant été approuvés. Sur une quarantaine de PDU volontaires, 1/3 sont approuvés. 20 % des PDU approuvés ont été révisés.

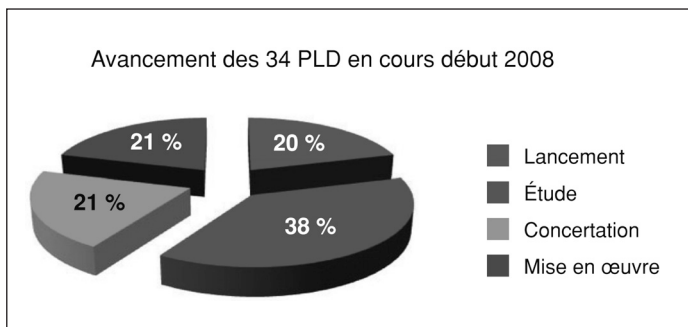
La situation particulière de l'Île-de-France (source : STIF)

En application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) de 1996, le Plan de Déplacements Urbains d'Île-de-France (PDUIF) a été approuvé par arrêté inter-préfectoral le 15 décembre 2000, à l'issue de près de



Le décalage des périmètres de planification

Source : Observatoire des territoires, DIACT, 2007



Source : STIF, 2008.

trois ans d'élaboration en concertation avec les différents acteurs impliqués dans la gestion et l'organisation des transports et des déplacements dans la région. Adopté à l'issue d'une procédure d'enquête publique, il a le statut de document d'urbanisme opposable à des documents de niveau de compétence inférieur, comme les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT). À l'inverse, le PDUIF doit être compatible avec le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), actuellement en cours de révision sous l'égide du conseil régional. À la différence des agglomérations en régions, le PDU d'Île-de-France a été élaboré et mis en œuvre jusqu'en 2005 sous l'autorité de l'État, et porte sur l'ensemble du territoire régional. Depuis la promulgation en 2004 de la loi sur les responsabilités et libertés locales, la responsabilité de l'élaboration et de l'évaluation du PDUIF a été transférée au STIF, le Conseil régional aura la prérogative de son approbation, après sa mise en révision.

Spécificité francilienne, introduite par la loi SRU de 2000, les plans locaux de déplacements (PLD) ont été créés afin d'être l'instrument de déclinaison du PDUIF au niveau local. Pilotés par les intercommunalités, ils transposent les orientations régionales du document dans la planification locale et augmentent sa portée opérationnelle en programmant des actions complémentaires aux programmes du Mobilien et des pôles d'échanges. Pour accompagner les maîtres d'ouvrages dans la réalisation des actions du PDUIF, un ensemble de guides techniques ont été rédigés par la DREIF et le STIF. Ils concernent notamment la mise en œuvre des axes, pôles et PLD, mais aussi des problématiques plus particulières. Début 2008, 34 PLD sont engagés. La majorité est encore en phase d'élaboration (lancement et étude), mais 42 % des projets de PLD sont finalisés, et 7 sont en cours de mise en œuvre. Afin d'accompagner les collectivités dans la démarche d'élaboration d'un PLD, le conseil d'administration du STIF a décidé, au cours de sa séance du 12 décembre 2007, de participer au financement des études en lieu et place de l'État, qui s'en est désengagé en 2006.

Un document dont le contenu et la portée se complexifient

Le contenu des PDU s'est enrichi au gré du renforcement de l'arsenal législatif en matière de transports et de déplacements. Outre l'obligation de mise en conformité avec la

loi SRU, qui requiert un élargissement de sa portée, ce document est soumis à « l'exercice obligé » de l'évaluation environnementale (en vertu de l'application de la directive 2001/42/CE sur les plans et programmes) mais aussi à l'obligation de mise en conformité avec la loi Handicap et accessibilité de 2005.

La mise en conformité avec la loi SRU

Certaines dispositions de la loi SRU nécessitant la mise en conformité des PDU ne posent pas de problème : c'est le cas de l'ouverture et de l'organisation de l'enquête publique ou de l'association des autres maîtres d'ouvrage comme le département, la région et les communes à l'élaboration du plan. En revanche d'autres dispositions contraignent à court terme les autorités organisatrices à engager une nouvelle procédure, sur tout ou partie de leur plan. Ainsi, quelques périmètres de transport urbains ont évolué depuis la mise en chantier de certains PDU obligatoires. Les autorités organisatrices sont théoriquement tenues d'élaborer un nouveau PDU dans un délai de trois ans à compter de la date de modification du PTU. En 2005, ce sont 36 agglomérations qui étaient concernées, soit plus de la moitié de celles qui sont soumises à PDU obligatoire. En outre, pour renforcer la portée des PDU et en favoriser la mise en œuvre, la loi SRU a introduit l'obligation d'y joindre un échéancier, pour en faire un document plus précis et plus sûr. Ce calendrier doit théoriquement préciser les mesures d'aménagement et d'exploitation pour atteindre les objectifs. Ces dernières années, la mise en chantier de la conformité SRU a lieu dans un contexte politique tendu, celui du désengagement de l'État en matière de financement d'infrastructures en 2003.

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

L'enjeu de l'application de la directive Plans et Programmes

La LOTI prévoyait « qu'au terme d'une période de cinq ans, le plan fait l'objet d'une évaluation et est révisé le cas échéant. » Article 28-2, dernier alinéa. Les modalités de cette évaluation ne sont pas encadrées, et laissent, il faut s'en réjouir, une large part d'interprétation aux collectivités. Ainsi, la perspective d'une évolution des missions dévolues aux observatoires des déplacements mis en place par les AOTU est incontestablement intéressante. Malheureusement, rares sont les observatoires globaux réellement opérationnels. Souvent, ces observatoires ont été limités au champ de l'observation des accidents. Il est également important de rappeler que plus les agglomérations sont importantes, et plus elles disposent de données, de moyens et d'ingénierie pour observer en continu les évolutions des déplacements sur leurs territoires. La

possibilité de mener des enquêtes ménages déplacements a permis sur certaines très grandes agglomérations de collecter des données permettant d'effectuer des mesures. La présence sur leurs territoires d'agences d'urbanisme dont c'est le cœur de métier a facilité la constitution de ces observatoires. Corrélativement, de tels observatoires dans les agglomérations de moindre importance sont plus difficiles à mettre en place, et proportionnellement plus chers.

Plus récemment, la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été transposée en droit français par ordonnance le 3 juin 2004. Elle peut avoir une incidence considérable sur l'avenir des PDU, d'abord parce qu'elle rallonge la procédure d'élaboration. Les PDU doivent ainsi faire l'objet d'une évaluation environnementale, suite au décret du 27 mai 2005 et à la circulaire d'application du 12 avril 2006. Un rapport environnemental sera soumis à enquête publique au côté du plan. Ce cadre juridique⁽²⁾ concerne tous les PDU, en phase d'élaboration, de révision et de modifications (sauf si modifications mineures sans incidences). Il prévoit notamment la « consultation d'une autorité ayant une responsabilité spécifique en matière d'environnement ». C'est le niveau déconcentré (pour les PDU, le préfet de département) qui saisit le « service régional de l'environnement concerné » (les DIREN), qui prépare l'avis en « liaison » avec les services de l'État « compétents ». Le rapport de présentation et le projet de PDU peuvent être modifiés ou complétés au vu des résultats des consultations (DIREN, public).

L'enjeu de la mise en accessibilité

La loi 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » impose l'intégration d'une annexe accessibilité aux PDU lors de leur création, modification ou révision. Cette loi dispose dans son article 45, que les éléments de la chaîne du déplacement (à savoir : le bâti, la voirie, les espaces publics, les systèmes de transports et leur intermodalité) soient accessibles dans un délai de dix ans. En particulier, les AOTU vont devoir intégrer une annexe accessibilité au PDU précisant : les mesures d'aménagement et d'exploitation des services de transports collectifs ainsi qu'un calendrier de réalisation ; le plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics.

Il est important de noter que la réglementation des PDU prévoit la consultation des habitants par enquête publique. Ce dispositif est renforcé par l'obligation de concertation avec les représentants de personnes handicapées suite à la loi.

Cette loi introduit deux dispositions d'importance :

- tous les types de handicaps doivent être pris en compte, et même plus globalement les PMR pour ce qui concerne les transports et les aménagements de voirie ;
- la « chaîne du déplacement est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées et à mobilité réduite ».

L'organisation de la chaîne du déplacement se traduit en particulier par l'élaboration des documents de planification ou de programmation introduits par la loi que sont le schéma directeur d'accessibilité des services de transports et le plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements d'espaces publics.

Les grands enseignements de « l'exercice PDU »⁽³⁾

Les priorités énoncées par la loi ne donnent pas lieu partout au même type d'actions. L'enquête du GART de 2005 avait mis en évidence que, selon les priorités, les AOTU s'engageaient tantôt en investissements lourds en infrastructures, tantôt sur des actions d'animation, ou encore en usant des outils réglementaires. L'objectif général de diminution du trafic automobile, affiché comme la première des priorités, est consubstantiel au document de planification lui-même, et s'entend comme un objectif global. Toutes les mesures du PDU doivent concourir, directement ou non, à la poursuite de cet objectif. C'est pourquoi dans les PDU, les actions qui concourent à sa réalisation ne sont quasiment jamais identifiées comme telles.

Les dispositions législatives laissent en outre une grande latitude aux autorités organisatrices pour imaginer des solutions, parfois très innovantes, pour diminuer le trafic automobile. Mais diminuer le nombre de déplacements effectués en voiture signifie souvent limiter l'accès au centre-ville, ce qui revient à modifier les règles d'usage de la voirie et surtout les comportements de déplacements. Les objectifs sont formulés en terme de diminution de la part modale de la voiture individuelle, et non de la diminution du nombre de déplacements, ni de diminution du nombre de véhicule.km (à l'exception notable du PDU d'Île-de-France).

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

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

Un effort sensible sur l'offre de TC

Le volet transports en commun est incontestablement la priorité des élus. 83 % des AOTU enquêtées répondent avoir mené au moins une action dans ce champ. Toutes les autorités organisatrices de transports urbains disposent

d'un réseau de bus, dont l'étendue est variable. Qu'il s'agisse de « réaménagement » ou de « redynamisation » des dessertes du réseau bus (à Grenoble notamment), l'objectif est toujours d'augmenter l'offre globale et la qualité des liaisons. Cela passe par l'optimisation de la vitesse commerciale. Élevée au rang de moyen ultime, elle prime souvent sur les volets confort et services embarqués, même si les dispositifs d'information en temps réel sont en voie de généralisation et l'optimisation des grilles horaires et des correspondances à l'ordre du jour. Les couloirs de bus jalonnent aujourd'hui le paysage urbain dans de nombreuses aires urbaines.

Dans le même temps, l'enjeu que représentent les dessertes ferroviaires périurbaines prend de plus en plus d'importance. Une solution consiste à ajouter des arrêts sur les lignes existantes : c'est le cas à Toulouse, Besançon ou Nantes. La communauté d'agglomération havraise a développé un TER périurbain, la « Lézarde Express Régionale » (LER) : avec de nouveaux trains et des stations rénovées. Les PDU approuvés des autorités organisatrices tourangelle et stéphanoise prévoient quant à elles la possibilité d'utiliser au mieux leur étoile ferroviaire. À Mulhouse, la solution tram-train a été choisie, solution envisagée par une dizaine d'autres AOTU. Notons toutefois que les liaisons radiales sont encore largement privilégiées au détriment des liaisons tangentielles. Les besoins de déplacements de banlieue à banlieue sont encore mal pris en compte, et quand ils le sont, c'est encore le plus souvent la route qui remporte l'adhésion des élus. Quand ils existent enfin les dispositifs urbains de transport à la demande reposent eux aussi sur des axes centre-périphérie. La création de navettes a en effet eu beaucoup de succès.

L'aménagement continu du réseau de voirie

Le PDU porte sur : « l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération y compris les infrastructures routières nationales et départementales, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation » art. 28-1 – LOTI, alinéa 3. S'agissant de la voirie, les plans de circulation, de jalonnement et de signalisation sont de compétence communale, ce qui pose parfois des problèmes pour développer les réseaux de transport en commun, et notamment les sites réservés et les priorités aux feux. Ainsi, les groupements de communes qui sont AOTU ne disposent pas automatiquement de la totalité de la compétence de voirie. Seules les communautés urbaines disposent obligatoirement de la compétence voirie (article L. 5215-20 I 2° b du Code général des Collectivités Territoriales). Sur les 171 communautés d'agglomération existantes en 2007, 128 (soit 75 %) avaient opté pour la compétence optionnelle « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ». Dans ce contexte, les mesures mises en œuvre ont principalement porté sur la hiérarchisation du réseau, des ajustements de gabarit et de capacité.

Le stationnement, un levier essentiel de la politique de déplacements

Le stationnement, levier essentiel de la politique de diminution du trafic automobile, est largement développé dans la loi SRU. De fait, c'est un volet des PDU les plus investis par les autorités organisatrices. Rappelons tout de même que la réglementation du stationnement sur voirie est une compétence communale et que son non-respect relève du droit pénal. Le montant des amendes est fixé dans le cadre général du droit pénal et sans lien avec le coût de l'heure de stationnement payant ; de plus, les amendes sont très mal recouvrées, ce qui prive les politiques de stationnement de leur effet dissuasif.

Dans les PDU, un intérêt particulier a été porté à la réalisation de parcs relais, mais les actions portant sur les modifications de réglementation sont aussi assez nombreuses. La mise en place de parcs relais répond à deux objectifs : inciter les conducteurs à stationner et à prendre les transports en commun et favoriser le stationnement hors voirie. Ils sont donc en général disséminés en périphérie de l'agglomération. Dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Rouen, ils ont été implantés le long des itinéraires tramway. En plus d'offrir un lieu de stationnement gardé, les tarifs sont étudiés pour que l'usage des transports en commun soit facilité. L'implantation de parcs relais est plus facile à mettre en œuvre, pour des raisons à la fois juridiques et politiques. Ces parcs, assimilés à des ouvrages, sont attachés aux infrastructures de transports en commun. Leur intérêt communautaire ne fait guère de doute. Et si, comme pour la voirie, cette compétence n'est détenue que partiellement par les communautés d'agglomérations, dans le cas du parc relais la perspective financière de réalisation de l'infrastructure, et son lien évident à l'infrastructure de transports en commun, en ont fait logiquement une action d'intérêt communautaire.

Les modes actifs⁽⁴⁾ : les parents « pauvres » des PDU

La marche et le vélo sont particulièrement adaptés au cœur de villes denses des agglomérations. Ces modes actifs sont moins développés dans les PDU. Le succès que rencontrent actuellement les systèmes de vélos en libre service (VLS) dans les grandes agglomérations françaises n'avait pas véritablement été prévu. En effet, les volets cyclables sont davantage fondés sur la planification des aménagements et liaisons cyclables que sur ces nouveaux services à la mobilité. Ainsi, une étude⁽⁵⁾ menée par le GART montrait que 60 % des Autorités Organisatrices des transports urbains s'étaient dotées d'un schéma directeur cyclable en 2007. Ce schéma fait partie intégrante du PDU dans la moitié des cas. Les politiques vélo (itinéraires cyclables, location de bicyclettes) étaient jusqu'à présent pris en charge par les communes. Ceci pose des problèmes pour la continuité des itinéraires cyclables (même s'il faut noter que les AOTU les plus actives ont étendu leurs réseaux cyclables et réalisé des aménagements en matière de jalonnement et d'itinéraire et pour la coordination avec les transports collectifs).

L'organisation timide du transport de marchandises

Le PDU porte sur : « *le transport et la livraison des marchandises tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales (...). Il prend en compte les besoins en surfaces nécessaires au bon fonctionnement des livraisons afin notamment de limiter la congestion des voies et aires de stationnement (...)* » article 96 de la loi SRU art. 28-1 - LOTI, alinéa 5.

Un certain nombre de déterminants du transport des marchandises dans une agglomération relèvent en effet de la localisation des établissements industriels, commerciaux et logistiques de cette même agglomération. Par ailleurs, la configuration interne des bâtiments, qui relève aussi dans une grande part des compétences d'urbanisme, a toute son importance pour la façon dont se dérouleront les opérations de chargement et de déchargement des marchandises. Or ces déterminants du transport des marchandises qui sont d'ordre urbanistique font rarement l'objet de politiques spécifiques et ce, malgré l'enrichissement du thème « transport et livraison des marchandises » par la loi SRU. Avec cette loi, la rationalisation de l'approvisionnement de l'agglomération a pour objectif le maintien des activités commerciales et artisanales, exigence qui n'est pas sans faire écho aux incidences parfois dévastatrices des implantations de centres commerciaux en périphérie des grandes villes. Le PDU doit prévoir « la mise en cohérence des horaires de livraison et des poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains ». Le législateur a voulu que les PDU proposent « une réponse adaptée à l'utilisation des infrastructures logistiques existantes afin de limiter la congestion des voies et aires de stationnement ».

Les rares outils réglementaires restent peu utilisés

Selon le code de l'urbanisme en effet, un plan local d'urbanisme peut conditionner la délivrance des permis de construire à la réalisation de voies d'accès (article 3 du règlement) et d'aires de stationnement appropriées (article 12). Cette dernière prescription peut s'appliquer aux véhicules utilitaires dans les établissements industriels et commerciaux. Ces dispositions peuvent permettre aux PLU de jouer effectivement un rôle important dans le développement des livraisons effectuées hors de la voirie urbaine. Mais, de fait, le lien de compatibilité entre le PLU et le PDU n'est pas opérant, le PLU étant en la matière plus prescriptif que le PDU, ce qui condamne une vision cohérente à l'échelle de l'agglomération. Ce dernier ne peut ainsi véritablement prescrire l'intégration d'éléments relatifs aux normes de construction d'aires de livraison internes pour les nouveaux bâtiments (article 12 du règlement des plans locaux d'urbanisme). Qui plus est, ces outils sont encore aujourd'hui peu utilisés par les collectivités locales à l'échelle communale.

Des avancées sont néanmoins à relever, notamment en ce qui concerne la construction d'aires de déchargement au sein des établissements commerciaux et industriels. Au-delà, les stratégies locales de planification logistique et du fret ont été peu développées.

Des stratégies logistiques d'agglomération introuvables ou peu formalisées

Les enquêtes du GART⁽⁶⁾ révèlent en effet que les agglomérations étaient encore au stade des études préalables, notamment dans le cadre des SCOT. Il faut dire que les expériences en la matière sont relativement peu nombreuses, que les moyens d'agir sont juridiquement mal encadrés, et qu'enfin, l'organisation de l'approvisionnement urbain touche à l'équilibre d'un secteur économique très concurrentiel et très éclaté. Des conflits ont également pu avoir lieu dans certaines agglomérations (Strasbourg, Lille...) sur le devenir de certains espaces fonciers stratégiques (gares marchandises urbaines) dont la conservation a été proposée par le PDU. Reste à traduire de manière effective ces propositions dans les documents locaux d'urbanisme, et notamment dans les PLU des communes. Car, dans l'ensemble, la traduction dans les SCOT, les PLU et les schémas d'équipement commercial des préoccupations liées au transport des marchandises en ville est encore faible. Ainsi, une enquête récente du GART⁽⁷⁾ montre que seulement 15 % des Schémas de Développement Commercial menés à l'échelle des agglomérations comprenait un volet consacré à la livraison des marchandises.

La prise en compte des grands équipements logistiques en ville – et la planification de leur avenir dans une perspective d'organisation de la distribution urbaine des marchandises – est, par exemple, sinon balbutiante du moins encore peu développée. Globalement, on ne trouve pas encore, au sein des services transport/PDU des AOTU, une impulsion forte relative à la prise en compte des leviers de l'urbanisme pour gérer les marchandises en ville. Au-delà de la mainmise des communes sur l'urbanisme réglementaire, cela tient aussi beaucoup à des facteurs organisationnels dans les services des agglomérations. En effet, quand bien même les AOTU sont de type communautaire et donc détentrices de la double compétence Développement économique/transports urbains, les services et les cultures professionnelles restent cloisonnés. Il suffit d'arpenter les allées du Salon International du Transport et de la Logistique pour s'apercevoir que les seuls interlocuteurs et « référents logistiques » dans les collectivités appartiennent aux services économiques ou aux agences de développement en charge de la prospection exogène. De fait, les politiques relatives au transport des marchandises sont encore probablement trop récentes pour permettre l'acquisition des procédures et de l'expérience permettant de concilier urbanisme, transports et développement économique. Elles restent, pour le moment, focalisées sur des mesures – indispensables d'ailleurs et longtemps négligées – comme la réglementation du stationnement et des livraisons ou l'aménagement des aires de livraisons.

Rares sont les propositions d'élaboration d'un schéma directeur des plates-formes logistiques : moins de 10 % des PDU font une proposition d'élaboration d'un schéma directeur général des infrastructures logistiques de l'agglomération et de sa région immédiate. Seules les grandes communautés urbaines comme Bordeaux (espaces logistiques de proximité), Lyon (schéma de cohérence de la logistique), Nantes (réorganisation des grands équipements logistiques de l'agglomération), Strasbourg (organi-

sation régionale des plates-formes d'échanges et du développement du port) développent des réflexions stratégiques en la matière.

Une enquête menée en 2002 par le GART révélait que si 2/3 des agglomérations françaises identifient sur leur territoire un site ferroviaire autrefois (ou encore en partie) dédié au transport de marchandises comme porteur d'enjeux pour l'agglomération, 50 % des agglomérations seulement connaissent ou pensent connaître le propriétaire des terrains du ou des sites ferroviaires fret jugés stratégiques. Les partenariats avec SNCF et RFF sont de fait encore timides...

En conséquence, les projets de logistique urbaine sont relativement peu fréquents.

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

Le PDE s'inscrit dans le cadre législatif et réglementaire de la LAURE. Également intégrés dans les dispositifs de la loi SRU du 13 décembre 2000, les PDU encouragent « 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 ». L'article 109 de la loi SRU autorise les employeurs à participer, en tout ou partie, aux abonnements « transports collectifs » souscrits par les employés pour leurs déplacements domicile-travail. Il doit être noté que cette disposition n'exclut pas les administrations de l'État qui, sous réserve de l'autorisation de leur administration financière locale, peuvent y satisfaire. La Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD) de juin 2003 fixe pour les établissements administratifs, un objectif d'un PDE par an et par département, soit de l'ordre de 100 PDE chaque année en France. Il n'y a aujourd'hui pas d'obligation légale pour les employeurs de mettre en œuvre un PDE. Toutefois, des obligations réglementaires au niveau local ont été mises en place, comme dans le département des Bouches du Rhône, ou dans le cadre du Plan de Protection de l'Atmosphère de Marseille. En matière de PDE, le rôle du conseil en mobilité peut être tout à fait prépondérant, comme dans la région nantaise où la communauté urbaine de Nantes s'est lancée dans une politique volontariste de promotion des démarches PDE : 142 plans de mobilité d'entreprises ont été signés fin 2007 (concernant 53 215 salariés) et 58 plans sont en cours d'étude pour les six prochains mois (impliquant 11 718 salariés)⁽⁸⁾. Il en va de même à Grenoble (où la CCI joue un rôle important)⁽⁹⁾ et Lyon qui comptent parmi les agglomérations les plus porteuses de démarches. La plupart du temps, 2 à 3 actions 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 mar-

ginales 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. De manière générale, la dynamique des PDE mérite d'être amplifiée : alors que l'on pouvait espérer voir se mettre en place plusieurs centaines de PDE par région ou grands bassins de vie, moins de 500 PDE ont aujourd'hui émergé sur le territoire national. Face à la lourdeur des procédures de PDE, les AOTU s'engagent dans des 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. Le GART a plaidé en ce sens dans le cadre du Grenelle de l'Environnement en proposant la généralisation des plans de mobilités de zones.

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

La sécurité routière n'était pas encore la cause nationale qu'elle est devenue au moment de l'élaboration des PDU. Et pourtant, elle était déjà une priorité des élus locaux, comme le montre le 1^{er} PDU expérimental de Lorient. Près de 2/3 des accidents corporels de circulation se sont produits en milieu urbain en 2003. Ceux-ci résultant principalement de conflits d'usage de la voirie, les solutions se sont concentrées sur les aménagements de voirie et la réduction de la vitesse des véhicules. Avec un taux de réalisation de 50 % et un enjeu devenu national, la sécurité des déplacements devrait encore s'améliorer à l'avenir.

Les opérations d'aménagement de la voirie concourent à la sécurisation : les « entrées et traversées de villes » font l'objet de chartes annexées aux PDU. Les autorités organisatrices d'Angers, de Caen, de Douai, du Mans et de Rouen ont procédé au rétrécissement d'une partie de leur voirie et ont aménagé le réseau en installant des îlots, des chicanes et des ralentisseurs.

D'autres autorités organisatrices ont réaménagé des carrefours dangereux, dont quelques-uns ont été transformés en giratoires (Toulouse) ou sécurisés par la synchronisation des feux (Limoges). Des feux « dynamiques » qui passent au rouge en cas d'excès de vitesse ont été installés par le Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération mulhousienne.

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

Tarification et billettique : les prémisses d'une organisation

La dernière thématique du contenu des PDU « billettique et tarification » est délicate à mettre en place. Il s'agit, idéalement, de parvenir à une intégration billettique permettant à un usager d'acheter un seul titre de transport valable sur différents réseaux. L'exemple de la carte Orange d'Île-de-France est celui qui fait référence. L'intégration billettique

implique des coopérations et accords tarifaires qui expliquent les difficultés et les lenteurs de mise en œuvre. La plupart du temps, au niveau urbain, le choix s'est porté vers la tarification combinée.

La concertation entre les différents acteurs (autorités organisatrices de transports urbains, départements, régions) progresse néanmoins, puisque les rencontres entre AOT ont régulièrement lieu dans certaines régions, à l'initiative des collectivités locales de proximité en Lorraine, ou de régions, Nord - Pas-de-Calais, Bretagne et Bourgogne, notamment. Les projets de coopération métropolitaine ont également relancé les politiques de coopération tarifaire à l'échelle des régions urbaines (c'est le cas du projet de Réseau express de l'agglomération lyonnaise porté par la Région Urbaine Lyonnaise).

Synthèse

Il résulte de la diversité des priorités une multiplicité des maîtrises d'ouvrage pouvant complexifier la mise en œuvre des actions. L'enquête du GART de 2005 révèle qu'une forte proportion de ces réalisations est concentrée sur l'amélioration des transports collectifs, loin devant le développement des autres modes alternatifs à la voiture particulière. La question du stationnement est le deuxième item qui mobilise les actions des collectivités, suivi de très près par celui de la sécurité. S'il est difficile de tirer des enseignements définitifs des hiérarchies implicites que révèle cette enquête dans les réalisations, puisque chaque agglomération est différente, on peut néanmoins mettre en lumière une complexité dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des actions projetées. Ainsi, à titre d'exemple, les actions en matière de transports collectifs sont relativement bien réalisées, ce qui peut s'expliquer par le fait que de manière générale les transports publics sont de la compétence de l'autorité organisatrice, elle-même responsable de la rédaction du PDU. Ce n'est pas le cas d'autres domaines. En effet, en matière de transport de marchandises en ville, par exemple, le « fret urbain » ne constitue pas une compétence des collectivités en tant que telle. Cela peut expliquer en partie le peu d'enthousiasme de certaines d'entre elles qui y voient un risque juridique. De même, la complexité des relations entre AOT peut expliquer la faiblesse des actions engagées en matière d'intermodalité billettique.

Si la multiplication des acteurs sur un même territoire, accroît les besoins de mise en cohérence, les autorités organisatrices mettent en place des ateliers, ou autres instances informelles de travail en commun, supposées atténuer les effets négatifs de la complexité institutionnelle. Elles apprennent ainsi à travailler ensemble. Dans les milieux scientifiques, certains ont parlé de l'avènement d'une « communauté de politique publique ».

Vers une génération « Grenelle » des PDU ?

Dans le cadre des objectifs nationaux visant à réduire par quatre, à l'horizon 2050, nos émissions de gaz à effet de serre, la promotion des transports collectifs et des mobilités

actives constitue un objectif capital qui se heurte néanmoins :

- aux dynamiques d'urbanisation marquées par l'étalement et la dé-densification ;
- à l'absence d'une compétence transversale de gestion de déplacements locaux ;
- à la question du coût du financement des transports collectifs (investissements et fonctionnement).

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

L'enjeu majeur de la lutte contre l'étalement urbain

Notre ville périurbaine, produit d'une culture du « tout automobile », a du mal à produire de l'espace public facilement accessible aux modes non motorisés (vélo, piétons). L'analyse du contenu des PDU révèle que ces documents ne découpent que rarement leurs territoires en secteurs. Qui plus est : ce sont les centres-villes qui ont retenu l'attention discursive (comme autant de théâtres de congestion et de pollution) au détriment des périphéries⁽¹⁰⁾. Certains ont souligné à ce titre, le schéma urbanistique bicéphale des PDU : d'un côté, la consécration d'un modèle rhénan qui s'attache à promouvoir des politiques restrictives pour l'automobile dans des centres-villes sanctuarisés ; et de l'autre le cautionnement d'un modèle californien dans des périphéries laissées à la merci de la voiture particulière. Dans ces circonstances, un pan entier de l'aménagement économique (les grands pôles périphériques que sont les zones économique-commerciales, premières responsables de l'étalement urbain) est occulté par les politiques de planification des déplacements, à de rares exceptions. La future génération de PDU prendra-t-elle en compte les problèmes spécifiques à cette autre ville, moins dense et plus sectorisée, et dont les habitants, sous dépendance automobile, sont aujourd'hui très fragilisés du fait de la hausse rapide et structurelle des carburants ?

Les propositions du GART formulées dans le cadre du Grenelle de l'Environnement

Le renforcement des compétences des AOTU

Au plan statutaire, les Autorités Organisatrices du Transport Collectif Urbain sont chargées de l'élaboration des Plans de Déplacements Urbains mais ne sont dotées que de la com-

Répartition des prérogatives en matière de gestion des mobilités

	Transports en commun	Tarifification, Intermodalité	Voirie	Stationnement	Management de la mobilité	Promotion des modes doux	Transport et livraison de marchandises	Sécurité routière
Communes			Maîtrise d'ouvrage Police de la conservation et de la circulation sur l'ensemble du réseau viaire	Edition de normes dans les PLU, aménagement sur voirie, récupération d'une partie du produit des amendes	Ecomobilité des scolaires	Aménagement de pistes cyclables, nouveaux services à la mobilité	Police de stationnement sur voirie (arrêtés municipaux)	Police de circulation, prévention
Agglomération	Transports collectifs urbains	Centrales de mobilité (conseil et Information multimodale) Coopération intermodale et tarifaire. Mise en place d'une communauté de transports	Voirie d'intérêt communautaire Voirie communautaire (pour les communautés urbaines seulement)	Pôles d'échanges d'intérêt communautaire, ouvrage hors voirie pour les communautés urbaines seulement	Incitation à la mise en place de Plans de déplacements d'entreprise Ecomobilité des scolaires Financement du transport à la demande	Schémas directeurs cyclables, nouveaux services à la mobilité	Harmonisation des horaires seulement	Prévention, volet sécurité du PDU
Département	TC interurbain Transport scolaire conventionné	Coopération intermodale et tarifaire	Voirie départementale		Ecomobilité des scolaires Financement du transport à la demande en milieu périurbain et rural	Véloroutes et Voies Vertes	Intervention possible*	Prévention routière
Région	Organisation du Transport ferroviaire régional (TER) Elaboration des Schémas régionaux des infrastructures de transports (SRIT)	Coopération intermodale et tarifaire	Intervention possible*			Vélo en gare TER, Véloroutes et Voies Vertes	Fonds de concours CPER Elaboration des Schémas régionaux des infrastructures de transports (SRIT)	Intervention possible*
Autres	SNCF et autres opérateurs interrégionaux	SNCF et autres opérateurs privés périurbains et interurbains			Centrales de mobilités, associations locales, chambres consulaires, entreprises, administrations	Associations locales, opérateurs privés		

* Intervention possible en vertu de la compétence générale des collectivités territoriales

Intervention forte

Intervention croissante

pétence Transport collectif. De nouveaux leviers d'action sont donc nécessaires. Il s'agit d'étendre le champ d'intervention des intercommunalités, autorités organisatrices de transports, en leur permettant de se doter de toutes les compétences pour la mise en œuvre des Plans de Déplacements Urbains. Le GART a ainsi proposé la transformation des autorités organisatrices des transports collectifs en autorités organisatrices de la mobilité durable. Cette compétence devrait être exercée au niveau intercommunal, qui aurait la charge de mettre en œuvre les politiques intermodales avec la région et le département. Elle comprendrait tous les leviers nécessaires à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains : outre l'organisation des transports collectifs, l'intercommunalité serait en charge du stationnement (hors voirie et sur voirie), de la politique vélo (itinéraires cyclable et services de location de vélo), de l'autopartage, des taxis, et aussi des marchandises. Pour ce faire, elle devrait pouvoir exercer la maîtrise d'ouvrage sur toutes les infrastructures nécessaires à l'exercice de ces compétences (voies réservées, stations, abris-voyageurs, centres de distribution urbains), en coordonnant ses actions avec les différentes communes concernées... S'agissant de la livraison des marchandises par exemple, qui n'est pas une compétence à proprement parlé, cette évolution permettrait de sortir du vide juridique : ainsi, la réalisation d'espaces logistiques urbains du type centres de distribution urbaine (qui visent à optimiser la distribution des marchandises en ville) gagnerait à relever de l'intérêt communautaire au titre des compétences développement économique et aménagement de l'espace des agglomérations. Ce statut ne détermine en rien le mode d'exploitation mais permet d'organiser la chaîne logistique en cohérence avec la politique d'aménagement et de déplacements urbains de l'agglomération.

Aussi volontaristes soient-ils, certains PDU n'ont pu trouver une traduction effective. C'est notamment le cas en matière de lutte contre l'étalement urbain, et pour cause : les infrastructures routières (rocares pénétrantes) échappent au contrôle des autorités organisatrices de transports urbains. Vitesse de déplacement et étalement urbain étant intimement liés, on comprend bien qu'il est périlleux d'enrayer les nuisances associées à cet éparpillement périurbain. Les politiques d'aménagement urbain devront à ce titre mieux intégrer la limitation des vitesses de circulation automobile afin d'opérer un report modal plus efficace vers les transports collectifs.

À cet égard, le GART plaide en faveur d'une expérimentation de voies réservées sur les autoroutes et voies rapides pour les transports collectifs, le co-voiturage et les taxis ainsi que la mise en place éventuelle d'une réduction de la vitesse des véhicules. Ces mesures, aujourd'hui envisagées dans de nombreuses agglomérations françaises, sont très longues à mettre en œuvre au plan réglementaire. La mise en œuvre de mesures concrètes en matière de gestion des mobilités urbaines implique donc de mener une réflexion sur les compétences des autorités organisatrices de transports. En effet, la Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités des collectivités locales a

opéré une nouvelle répartition des compétences, notamment en matière de transports et de déplacements : elle a transféré aux conseils généraux la gestion de la majeure partie du domaine routier. La plupart des grandes pénétrantes routières en agglomération sont donc rentrées dans le giron de l'institution départementale. En conséquence, les AOTU ayant la responsabilité d'élaborer des Plans de Déplacements Urbains n'ont pas la possibilité d'intervenir directement sur ces axes (pourtant inclus dans les Périmètres de Transports Urbains).

C'est pourquoi le GART a proposé :

- l'expérimentation d'une délégation de la compétence départementale de la gestion des voiries urbaines les plus structurantes au profit des AOTU [*en application de l'Article L. 5210-4 du CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales) issu de l'article 151 de la loi du 13 août 2004*];
- un meilleur porté à connaissance par les services de l'État des possibilités de transfert en pleine propriété des voiries départementales et nationales les plus structurantes au sein des PTU (rocares, pénétrantes d'agglomération) pour en confier l'aménagement aux AOTU (*dans le cadre fixé par l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques*).

Le renforcement de la cohérence entre transports et urbanisme⁽¹⁾

Il convient de définir les priorités d'urbanisation au regard de la desserte en transports collectifs et d'autoriser l'implantation de grands équipements en fonction d'une analyse préalable des déplacements. La traduction effective de ce principe dans les documents d'urbanisme gagnerait à ce que l'on définisse des zones de densification prioritaires dans les SCOT et les PLU, avec des densités bâties minimales, et appliquer dans ces zones des mesures fiscales préférentielles (modulation de la taxe foncière, Taxe Locale d'Équipement...). C'est dans ce sens qu'a plaidé le GART à l'occasion du Grenelle de l'Environnement et avec un certain succès dans la mesure où le principe d'institution de zones de densification environnementale à proximité immédiate des équipements de transports collectifs a été retenu.

S'il est vrai que les questions de transport et de déplacements occupent une bonne place dans les préoccupations des maîtres d'ouvrage de SCOT, reste à formuler des préconisations directrices affirmées, notamment pour ce qui concerne les liens entre urbanisation et desserte en transport en commun. Même si les migrations pendulaires, la complémentarité et l'équilibre ville - campagne s'apprécient à l'échelle des aires urbaines, zonage de référence pour la maîtrise d'ouvrage des SCOT, force est de constater que les exercices de planification menés à cette échelle n'ont pas réussi à imposer leur légitimité politique, ni même leur valeur prescriptive. Ainsi, pour des raisons de gouvernance et de mise en œuvre opérationnelle des démarches de planification, le GART pense qu'il n'est pas concevable de faire remonter le niveau d'élaboration des PDU à l'échelle des aires urbaines. Qui plus est, la carte de l'intercommunalité n'est pas encore totalement achevée et il est donc probable

que les périmètres des communautés gagnent encore en cohérence (par extension ou fusion). Bien évidemment, la question des périmètres n'épuise pas totalement le problème d'organisation des transports collectifs face à l'étalement urbain et surtout de la desserte périurbaine, question qui se pose davantage en termes de financement.

Repositionner le PDU dans une planification territoriale plus intégrée à l'échelle des communautés d'agglomération et urbaines

Aujourd'hui, le rapport de compatibilité des différents documents de planification consiste à ne pas faire obstacle à la mise en œuvre du document hiérarchiquement supérieur. C'est le cas des PLU qui sont censés, depuis la Loi SRU, être compatibles avec le Plan de Déplacements Urbains (PDU) et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Si le caractère programmatique des PDU est solide, leur force prescriptive reste relativement faible au plan réglementaire. Pour s'assurer que les préoccupations environnementales aient leur juste place et ne se traduisent pas uniquement par des propositions incantatoires, le GART propose également que les SCOT et PDU prennent en compte la question des implantations d'activités commerciales dans le cadre du diagnostic de mobilité et des propositions d'action de sorte que les documents d'urbanisme puissent être rendus compatibles avec les principes fixés par le PDU et que le PDU soit opposable aux décisions d'implantation. Parallèlement, dans un contexte de réforme de la planification et compte tenu du succès des démarches de prospective territoriale locale (projets de territoires, projets d'agglomérations, projets de pays) les PDU devront évoluer sous peine d'être délaissés au profit d'autres outils juridiquement plus maniables, politiquement plus porteurs et moins risqués. C'est pourquoi le GART propose de doter les communautés d'agglomération et les communautés urbaines d'un document transversal de planification territoriale. Si celui-ci resterait compatible avec le SCOT de niveau supérieur (Aire Urbaine, Pays), il engloberait sous la même maîtrise d'ouvrage les autres documents sectoriels de planification : Plan Climat Énergie Territorial, PLH, PDU, Schéma de Développement Commercial et PLU, lorsque celui-ci est de niveau communautaire (dans les communautés Urbaines et les communautés d'agglomération qui en détiennent la compétence). Il s'agirait donc d'un document plus programmatique dont la mise en œuvre opérationnelle serait alors facilitée.

Permettre une traduction effective et plus fidèle des orientations du PDU dans la politique locale d'urbanisme

À l'instar du SCOT, le PDU est un document cadre dont il convient de transposer les dispositions dans la règle locale : qu'il s'agisse d'une approche globale de la politique de stationnement, de la circulation des flux de marchandises au sein des périmètres intercommunaux par l'harmonisation des réglementations locales, ou encore de la localisation des infrastructures logistiques. Toutes ces politiques ne peuvent trouver une application dans les faits qu'au bon vouloir des communes et du Maire qui conserve les pouvoirs

de police et d'application du droit des sols (ADS). Compte tenu des difficultés que rencontrent les AOTU pour mettre en œuvre de manière opérationnelle les orientations des Plans de Déplacements Urbains, il convient de dépasser le rapport de « compatibilité » au bénéfice d'une notion de « transposition » des documents intercommunaux de planification. Le GART estime en effet que cette évolution permettra une traduction effective des orientations des SCOT et des PDU dans les PLU des communes. Cela implique aussi de préciser les mesures du PDU de manière à ce que celles-ci puissent trouver une transcription fidèle dans la gestion du droit des sols (PLU, ADS). Pour le GART, il est donc souhaitable que le PLU précise clairement en quoi il est compatible avec le PDU. Cette analyse ferait l'objet d'un point obligatoire du rapport de présentation à l'image des obligations faites par le R. 123-2-1 1° du code de l'urbanisme sur les questions d'évaluation environnementale.

Au-delà des documents de planification et de la clarification des compétences entre collectivités, il y a également l'urgente nécessité de doter les agglomérations d'une fiscalité foncière : non seulement pour financer des infrastructures nouvelles de transports urbains mais aussi pour donner davantage de cohérence aux politiques publiques d'aménagement. ■

Pour aller plus loin

- LIVRE VERT DE LA COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine*, rapport final, Bruxelles, le 25.9.2007.
- Offner Jean-Marc, *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, 2006.
- GART, *Les plans de déplacements urbains. Bilan et perspectives*, Collection mobilité durable, 2005.
- ADEME, CERTU, GART, *Bilan des PDU de 1996 à 2001*, Co-édition CERTU/ADEME, novembre 2002.

notes

1. Loi sur l'air et sur l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 (dite LAURE ou Lepage).
2. Transcrit dans le Code de l'environnement : art. L. 122-4 à L. 122-11 et art. R. 122-17 à R. 122-24.
3. GART, *PDU : Bilan et Perspectives*, 2005.
4. Nous reprenons ici le terme québécois que nous préférons à « modes doux ».
5. Dagnogo Claire et Favard François, *Vélo et transports publics : un tandem gagnant pour la mobilité durable*, Collection Mobilité durable du GART, octobre 2007.
6. Dablanc Laetitia, *Articulation, urbanisme et TMV : le cas des emprises urbaines de fret ferroviaire*, Rapport d'étude du GART, février 2003.
7. Crépin Olivier et Dagnogo Claire, *Urbanisme commercial et politiques de déplacements. Jalons pour un aménagement économique durable*, Collection Mobilité durable du GART, février 2008.
8. Source : Communauté Urbaine de Nantes Métropole, mission des mobilités.
9. Cf. <http://www.carrefour-deplacements.com/>
10. Offner Jean-Marc, *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, 2006.
11. *Mise en cohérence des mesures urbanisme et transports urbains, comités opérationnels 7 et 9 du Grenelle de l'environnement*, contribution du GART, Pôle Environnement, Aménagement et marchandises du GART, mars 2008.