



RSTT
LES RENCONTRES SCIENTIFIQUES
ET TECHNIQUES TERRITORIALES



En partenariat avec le



SYNTHESE

Nouveaux plans de déplacements urbains

Nouveaux enjeux

Les PDU, 30 ans après la LOTI

Angers – 9 avril 2013

Sommaire

Séquence introductive : panorama et actualité des PDU	2
L'évaluation des PDU	3
Le PDU à l'articulation des politiques de mobilité, d'urbanisme et d'environnement	4
Table ronde finale : quels PDU dans 30 ans ?	6
Synthèse	8

Contributeurs : Gilles Bentayou (CETE de Lyon), Thomas Vidal et Nicolas Merle (Certu), Marie Molino et Romain Cipolla (GART), Philippe Souché (CNFPT)

Séquence introductive : panorama et actualité des PDU

Romain Cipolla, responsable du pôle mobilité durable au GART

Nicolas Merle, chargé de projet planification des déplacements au Certu

David Courtine, directeur des transports au pays du Grésivaudan

Cette séquence a permis de présenter l'état d'avancement des PDU en France ainsi que les évolutions récentes ou à venir, en France et en Europe ([voir diaporama](#)). Les principaux messages délivrés ont porté sur :

- Les nouveautés apportées par la loi Grenelle II :
 - PDU et changement climatique (calcul des émissions de GES)
 - PDU intégré au PLU intercommunal (pour lequel l'exemple de Strasbourg a été présenté dans la première séquence de l'après-midi)
 - PDU et nouvelles mobilités automobiles (autopartage, véhicule électrique)
- Le code des transports (dans lequel les dispositions d'ordre législatif du PDU figurent, celles d'ordre réglementaire étant en cours de codification)
- Les nouveaux PDU obligatoires (suite à l'évolution des agglomérations INSEE et à la création de PTU en périphérie des agglomérations de plus de 100 000 habitants)
- L'état d'avancement des PDU en France
- Les évolutions à attendre des lois en cours de préparation, relatives à la décentralisation et à l'urbanisme et au logement
- Le PDU en Europe

Les questions suivant l'exposé ont porté notamment sur :

- le risque juridique lié à l'élaboration des PDU, pour lequel le Certu et le GART vont publier un ouvrage d'ici la fin de l'année 2013 ;
- les questions juridiques liées à l'intégration du PDU au PLUi, qui font aussi l'objet de travaux du ministère, en collaboration avec les associations de collectivités ;
- les raisons et motivations pour élaborer un PDU volontaire, dont la portée juridique et politique est plus forte qu'un document non réglementairement défini (politique globale de déplacements, schéma de déplacements urbains) ;
- la prise en compte des marchandises dans les PDU, pour lesquelles l'AOTU peut aider à la coordination, mais pas organiser le transport en lieu et place des acteurs économiques ;
- le PDU et les projections de décroissance de la mobilité, que peu d'AOTU prévoient ou souhaitent encourager, préférant le report modal ou la réduction des distances parcourues à la diminution du nombre de déplacements.

L'exposé introductif a été complété par la présentation d'une nouvelle démarche de PDU, celle du Grésivaudan ([voir diaporama](#)), territoire multipolaire de vallée et de montagne situé entre les agglomérations de Grenoble et de Chambéry et soumis à de fortes contraintes géographiques. Après l'exposé, les questions ont porté notamment sur :

- les modalités de travail avec les partenaires (AOTU de Grenoble, conseil général de l'Isère), qui sont relativement récentes et portent sur les pôles d'échanges, lignes à haut niveau de service, etc. ;
- les réflexions sur le chrono-aménagement, promu par le SCoT de Grenoble et que le PDU doit intégrer ;
- les voies réservées au co-voiturage, pour lesquelles la réflexion n'est pas engagée.

L'évaluation des PDU

Thomas Vidal, responsable du groupe « politiques et services de transports » au Certu
Matthieu Delafosse, chargé d'études déplacements à Angers Loire Métropole

Cette séquence a porté sur l'évaluation des PDU à 5 ans, outil stratégique au service des politiques publiques. Dans un contexte de crise économique et écologique, ses enjeux sont nombreux : ajuster en continu les mesures prises, vérifier a posteriori l'adéquation entre les résultats obtenus et les attentes initiales, tirer des enseignements pour l'avenir.

Thomas Vidal a présenté les résultats d'une étude menée par le Certu et les CETE en partenariat avec le GART, portant sur les pratiques d'évaluation quinquennale des PDU par une vingtaine d'AOTU ([voir diaporama](#)).

Si les pratiques sont relativement diverses, la législation ne formalisant pas de méthode pour mener cette évaluation, de grandes tendances ont pu se dégager des entretiens menés :

- Un intérêt à l'exercice d'évaluation, au-delà de l'obligation légale, pour faire un point d'étape, préparer la révision, l'évaluation servant alors de diagnostic du nouveau PDU ;
- Un exercice partenarial qui conforte la dynamique née au moment de l'élaboration ;
- Un portage politique indispensable à la réussite de l'exercice ;
- Une variété d'outils d'évaluation utilisés (enquêtes déplacements, enquêtes qualitatives, comptes déplacements locaux, etc.).

Une synthèse de cette étude a été publiée par le Certu et le GART, [téléchargeable gratuitement](#).

Thomas Vidal a ensuite présenté le projet européen ADVANCE visant à élaborer une méthode d'audit des SUMP (sustainable urban mobility plans – dénomination européenne du PDU). Ce projet associe 11 partenaires et 8 villes-tests et vise l'amélioration des politiques de mobilité urbaine menées en Europe.

Les questions suivant l'exposé ont très largement porté sur un outil particulier utile à l'évaluation : l'enquête ménages déplacements. Les réponses apportées seront utilement complétées par la consultation du [site du Certu](#), qui présente à la fois des éléments de méthodologie de l'enquête « standard » et des résultats de leur analyse.

L'exposé suivant, de Matthieu Delafosse, a permis d'illustrer le sujet de l'évaluation des PDU par une AOTU, celle d'Angers Loire Métropole.

A la suite de l'élaboration du second PDU d'Angers, approuvé en 2005, il avait été décidé de transformer le comité de pilotage mis en place lors de l'élaboration du plan en comité de suivi et d'évaluation. Mais faute de pilotage, peu a été fait dans les années suivantes (seule une lettre d'information présentait l'état d'avancement des actions du PDU).

En 2009-2010, la décision d'évaluer le PDU à mi-parcours a été prise. Malgré l'arrêt de cette évaluation liée à la nouvelle obligation d'intégrer le PDU au PLU intercommunal, plusieurs enseignements ont été tirés de l'exercice, notamment le repérage des thématiques insuffisamment traitées et donc à développer dans le futur PLUi dit « 3 en 1 ».

Les questions ont ensuite porté sur les modalités pratiques de l'évaluation. Celle-ci a été confiée à un groupement de bureaux d'études spécialisés en évaluation des politiques publiques et en sociologie de la mobilité. Ils ont notamment proposé une enquête qualitative auprès des habitants, pour un coût total de 70 000 à 80 000 €. Ce coût aurait été réduit si un suivi plus régulier avait été mis en place.

Le PDU à l'articulation des politiques de mobilité, d'urbanisme et d'environnement

Maéva Moreau, chargée de projet planification des déplacements à la communauté urbaine de Strasbourg

Olivier Asselin, chargé de mission politique du stationnement à Lille Métropole

Jean-Luc Deroo, vice-président stationnement et parkings de Lille Métropole

Une bonne articulation entre les politiques de mobilité, d'urbanisme et d'environnement est l'un des enjeux importants des PDU. Le nouveau document de planification que constitue le PLU intercommunal tenant lieu de PLH et de PDU illustre cette nouvelle avancée vers une intégration plus forte entre urbanisme et déplacements. Comment les collectivités se saisissent-elles de cet outil ? Quelles sont les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre ?

La communauté urbaine de Strasbourg a illustré cet aspect en présentant sa démarche d'élaboration en cours de ce document ([voir diaporama](#)).

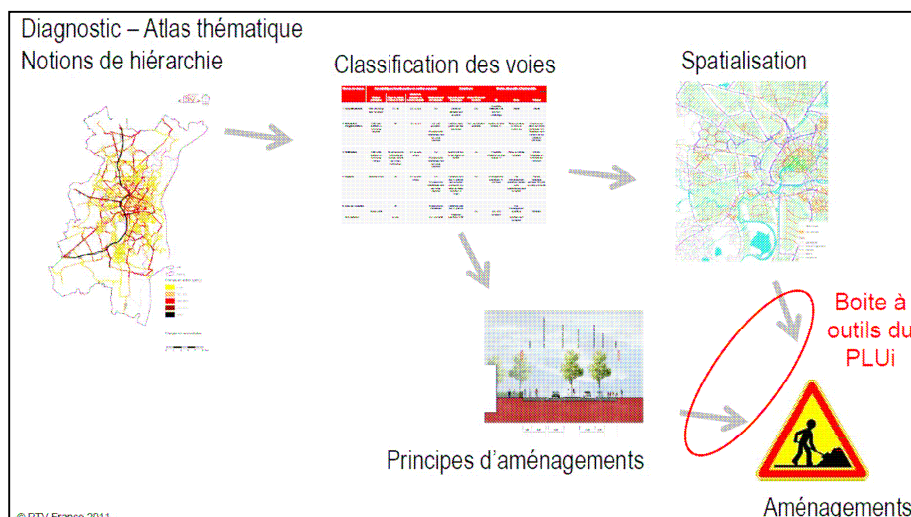
Maéva Moreau a présenté la démarche globale du PLUi intégrateur, qui tire profit de toute la démarche de PDU engagée au préalable, jusqu'à l'arrêt du projet début 2012. Ont ainsi été montrés la démarche globale d'élaboration, le calendrier et l'organisation retenue.

L'intérêt de cette démarche de « fusion » a ensuite été illustré par les actions menées sur la hiérarchisation de la voirie et les maillages d'infrastructures dédiés aux modes actifs (marche et vélo).

L'intégration du PDU au PLU permet ainsi une déclinaison directe des principes généraux de renforcement des maillages modes doux, en inscrivant dans le zonage du PLU des emplacements réservés permettant à moyen et long terme de rétablir ou de créer des continuités piétonnes et cyclistes. Un travail fin est ainsi réalisé commune par commune, quartier par quartier.

Le débat riche qui a suivi l'exposé a permis d'aborder les points suivants :

- L'appropriation de la démarche par les élus : méfiance initiale, mais intérêt reconnu de pouvoir mettre en application directement dans le PLU des principes élaborés dans le cadre habituel du PDU ;
- Traitement des thématiques ne relevant pas de l'urbanisme (management de la mobilité par exemple) : tout est intégré à l'OAP transports et déplacements ;
- La valorisation foncière autour des lignes de TC, non prise en compte ;
- Le risque juridique, déjà abordé dans la séquence introductive.



Hiérarchisation des voies dans le PLUi « 3 en 1 » de Strasbourg en projet

Le stationnement constitue un enjeu transversal fort du PDU, à l'interface des questions de mobilité, d'urbanisme et d'environnement. Quelle place pour les politiques de stationnement, levier majeur de report modal ? Comment coordonner au niveau intercommunal des politiques qui relèvent encore de la compétence communale ?

Cet aspect des PDU a été illustré par le témoignage de Lille Métropole ([voir diaporama](#)), agglomération frontalière de la Belgique et confrontée à de nombreux défis relatifs au stationnement.

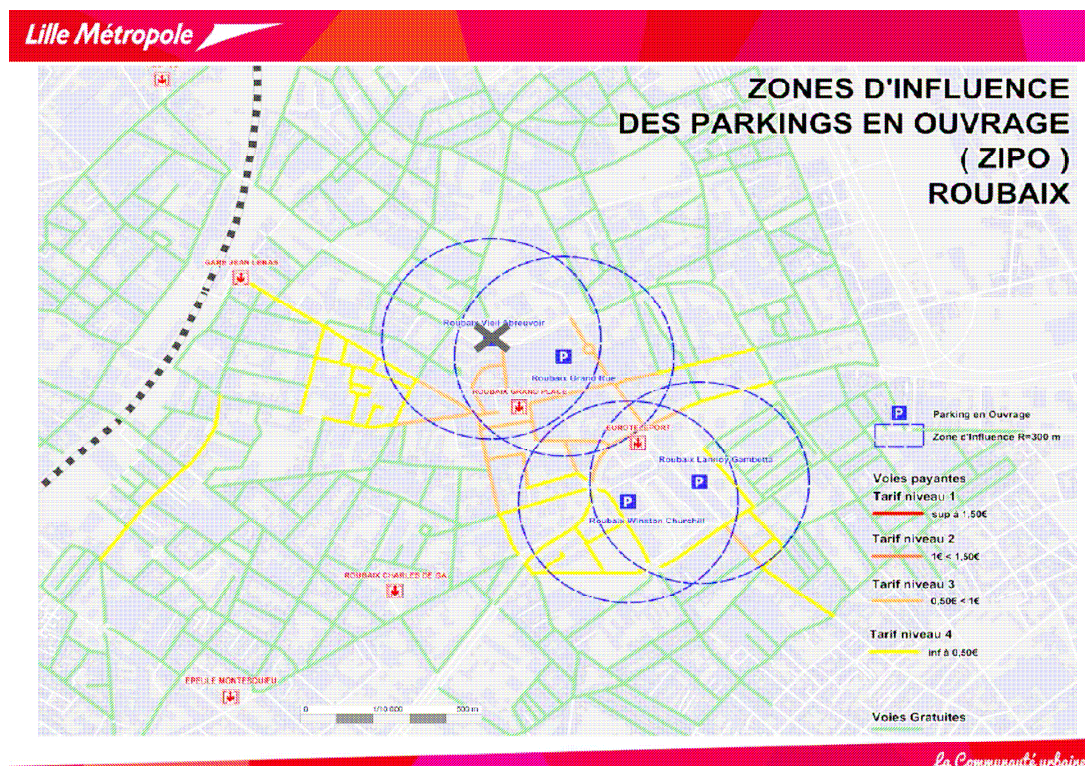
Afin de mieux coordonner les actions communales au sein du territoire de Lille Métropole (87 communes), la communauté urbaine est en train de produire un document d'orientations et d'objectifs relatif au stationnement. Ce document, résultat d'une des actions du PDU approuvé en avril 2011, vise ainsi à :

- Harmoniser les politiques communales et communautaire ;
- Définir les conditions d'investissement financier de LMCU pour la création de parcs de stationnement.

Olivier Asselin a présenté plusieurs exemples locaux au sein du territoire métropolitain, où la coopération et l'harmonisation intercommunale sont apparus indispensables :

- dans le cadre de réglementations incompatibles par exemple des deux côtés d'une même rue marquant la limite communale ;
- dans l'aménagement des parkings en ouvrage, en lien avec la réglementation et tarification de la voirie dans les zones d'influence des parcs en ouvrage (ZIPO) ;
- dans le contexte frontalier, où la Belgique est sous régime dépenalisé et décentralisé ;
- dans l'aménagement des écoquartiers situés aux franges communales (l'Union, à cheval sur trois communes, les rives de la Haute-Deule, entre Lille et Lomme)

Les parcs-relais ont ensuite été abordés dans le cadre des questions suivant l'exposé : la politique communautaire doit là-aussi s'appuyer sur un observatoire du stationnement, notamment pour mesurer l'offre disponible dans l'espace privé éventuellement mutualisable pour les besoins de rabattement sur les transports collectifs.



L'exemple des ZIPO de la commune de Roubaix, superposées aux zones de stationnement réglementé sur voirie

Table ronde finale : quels PDU dans 30 ans ?

Cette table ronde finale a permis à des élus locaux en charge des questions de mobilité et à des représentants nationaux et européens de présenter les atouts et faiblesses des documents actuels, et d'esquisser leurs évolutions possibles à l'heure où l'Europe prépare un paquet législatif consacré à la mobilité urbaine et où certaines modifications pourront être introduites dans les lois en cours de discussion en 2013.

Participaient ainsi :

Monique van Wortel, de l'unité « transports propres et mobilité urbaine durable » à la commission européenne

Denis Leroy, vice-président mobilité et transports à la communauté d'agglomération de la Rochelle et vice-président de la commission « Accessibilité / Sécurité » du GART

Jean-François Retière, vice-président déplacements et transports collectifs à Nantes Métropole et président de la commission « Europe » du GART

Benjamin Croze, chef du bureau des politiques de déplacements au ministère du Développement Durable

Bruno Faivre d'Arcier, chercheur en politiques de transport au laboratoire d'économie des transports (LET)

Monique van Wortel : le plan d'action du Livre vert sur la mobilité urbaine promeut les SUMP (en français : plans de mobilité urbaine durable). L'Europe considère que ces plans sont des outils essentiels pour relever tous les défis portés par les politiques européennes : compétitivité, accessibilité, lutte contre la pollution, préservation de l'environnement, etc. Le projet européen EltisPlus a permis de définir des guidelines, disponibles sur le site web www.mobilityplans.eu. La France et le Royaume-Uni sont les pays les plus avancés en Europe. La Flandre, les Pays-Bas et l'Allemagne ont aussi ce type de plans, dont l'existence conditionne les financements régionaux et nationaux des infrastructures de transport. Dans le sud et l'est de l'Europe, s'il y a des plans, ils concernent exclusivement l'infrastructure. La commission cherche à promouvoir et faire évoluer ce type de plans. Une étude comparative est en cours sur les différents États membres : exigences légales, lignes directrices éventuelles, pratique de la planification dans ces États. Est également prévue une évaluation des impacts de ces plans suivant les différentes composantes du développement durable. Sur l'idée d'un paquet législatif évoqué dans les exposés de Romain Cipolla / Nicolas Merle et de Thomas Vidal, les leviers qui vont être utilisés pour promouvoir les SUMP ne sont pas encore décidés (législation-cadre, échanges de bonnes pratiques, etc.).

Jean-François Retière : Nantes-métropole est impliquée dans des projets d'échanges de bonnes pratiques européennes (par exemple dans le projet Civitas). Ces échanges sont une manière de relativiser les politiques françaises. Pas de PDU « à la française », pas les mêmes structures administratives pour les villes européennes et pour l'organisation des transports de proximité. Concernant la réintroduction nantaise du tramway en 1985, cela permet de relativiser face à d'autres pays européens qui ont maintenu leurs systèmes au cours du 20^e siècle.

Denis Leroy : L'agglomération sort tous les 2 mois les chiffres d'usage des 9 modes de transport qu'elle organise. C'est aussi la rançon du maintien à un bon niveau du dialogue citoyen. Dès 1971, Michel Crépeau avait été visionnaire dans l'aménagement des centres, le développement des espaces publics, du vélo, à l'heure où ce qui faisait modèle était la ville américaine, les infrastructures routières et la place faite à la voiture. « On peut rêver tous les transports qu'on veut, la crise n'a jamais été aussi dure ». L'agglomération de La Rochelle est satisfaite que les 9 modes de transport aient été mis en œuvre dans le cadre des PDU antérieurs, car le PDU à venir, faute de moyens, sera celui de l'action sur les changements de comportements. À la Rochelle, le versement transport a baissé du fait de la crise, et le territoire à desservir continue à grandir.

Bruno Faivre d'Arcier : On est passé des PDU « infrastructures de TC » à des PDU « services ». La logique du développement durable implique que le coût du transport augmente. En VP mais aussi en TC. Donc on reviendrait à une forme de proximité, un moyen plus équilibré de se déplacer sans « gaspiller son transport ». Comment tiendra-t-on le facteur 4 ? Le développement technologique pourra permettre d'atteindre le facteur 2. Mais il faudrait aussi, par exemple, interdire le trafic aérien intérieur français. Tous les SCoT ou presque s'adosent (en partie) aux infrastructures ferroviaires (auparavant, elles n'étaient vues que comme des coupures). Mais faut-il pour autant continuer à développer le TER, avec l'éloignement que cela implique ?

Benjamin Croze : Les PDU sont des outils qui ont fait la preuve de leur efficacité, mais qui restent souples. Ce qui permet l'appropriation par les collectivités (cf. ce qui a été dit en matière d'évaluation le matin). Les PDU sont aussi des occasions de débats locaux, de pédagogie, sur le thème de la mobilité. Clarifier les contributions au financement des transports collectifs, les faire connaître, les expliciter, est aussi un objectif important que les PDU peuvent poursuivre. Qui doit payer le transport public ? Les PTU s'élargissent, les lignes ont quitté les territoires les plus denses. Donc il faut un débat global, et de la pédagogie.

Bruno Faivre d'Arcier : On ne parle jamais du coût du transport urbain. Attention à la cohérence des « signaux » qu'on envoie aux usagers avec les prix et tarifications (du stationnement, du TC, etc.). Les TC ont au moins permis d'éviter les grands embouteillages dans les villes (on le voit les jours de dysfonctionnements), donc les automobilistes ont intérêt à avoir des TC qui fonctionnent bien. On pourrait par exemple imaginer d'avoir le droit d'utiliser sa voiture uniquement si on a payé son abonnement TC.

Jean-François Retière : Nantes-métropole a procédé à une augmentation du tarif des TC, mais en parallèle l'augmentation de la fréquentation du réseau a été régulière. Les usagers ont accepté l'augmentation du tarif car le service global offert a été amélioré.

Denis Leroy : La CA de la Rochelle s'agrandit (170 000 hab. bientôt). On a décidé « d'arrêter de se prendre la tête » avec le périmètre : l'agglomération est plutôt dans une logique de multiplication des accords et partenariats ponctuels de dérogation avec les autres institutions locales. Quelques chiffres :

- Budget transports de la CA de La Rochelle : 28 M € ;
- Recettes du Versement Transports : 20 M € (en baisse) ;
- Recettes liées aux billets payés par les usagers : 5 M € (c'est peu, mais on aurait du mal à trouver ces 5 millions s'ils venaient à manquer).

Bruno Faivre d'Arcier : Au sujet des périmètres... PTU de Lyon aujourd'hui = 57 communes // Aire urbaine = 514 communes. On ne peut pas continuer à étendre les lignes, il faut trouver des moyens de dialogue et de contractualisation. En Suisse, les PLU commencent à avoir des prescriptions précises pour les permis de construire déposés par des promoteurs de centres commerciaux, ou par des maîtres d'ouvrage de grands équipements. Ceux-ci doivent produire des estimations des nombres de déplacements VP qu'ils vont générer, et doivent s'engager à ne pas dépasser un certain quota pour obtenir leur permis.

Réponses aux questions diverses :

Benjamin Croze : en réponse à une question sur le péage urbain : ce peut être vu comme moyen de dégager une source de financement du transport public. C'est un outil qui peut permettre de faire évoluer le prix du transport automobile et celui du transport public.

Jean-François Retière : la tarification du stationnement est une forme de péage urbain car elle fait peser une contrainte sur l'usage d'une voiture en cœur de ville.

Denis Leroy : à propos de la congestion routière, à La Rochelle, comme dans bien d'autres agglomérations moyennes, il n'y a pas de contrainte de congestion routière en-dehors des plages 7h40-8h et 8h40-9h. Donc les leviers dissuasifs sont minces. En contrepartie, il faut donner aux gens l'occasion d'expérimenter. Exemple. : l'agglomération paie le vélo aux étudiants qui abandonnent leur voiture (c'est un partenariat formalisé avec l'université) ; il y a des contrats également avec les parents d'élèves des écoles pour inciter à une mobilité non polluante dans l'accompagnement des enfants.

Synthèse

Pierre-Henri Emangard, pôle déplacements – transports du CNFPT

Une synthèse au travers de quatre constats :

Multiplication des objectifs des PDU

Auparavant, les PDU portaient une approche intégrée du système de transport. Puis sont venus s'ajouter des objectifs énergétiques, de santé publique, de soutien à des innovations diverses (autopartage, mobilités douces, etc.).

Complexification croissante des procédures

Floraison des acronymes (SRCAE, PCET, etc.), multiplication des plans, des démarches, avec des logiques de compatibilité entre eux/elles, et au fond des enjeux assez similaires (infléchir les valeurs et comportements en matière de déplacements).

Au titre des points forts : les PDU ont de mieux en mieux intégré tous ces objectifs et toute cette complexité.

Les inconvénients : l'usine à gaz, d'abord. Ensuite, il est de plus en plus difficile et risqué de mener à bien la réalisation d'un PDU. Et avec la complexité et la multiplication des enjeux, on est de plus en plus éloigné des préoccupations des citoyens.

Deux raisons expliquent cela, ces limites :

1) On confond souvent objectifs (améliorer la santé, le cadre de vie, etc.) et moyens (politique de stationnement, offre TC, etc.). On a renoncé à mettre dans les PDU des obligations de résultats, sauf dans quelques PDU de grandes agglomérations. Il faudrait clarifier cette distinction objectifs / outils, et afficher des obligations de résultats entre partenaires.

2) Les territoires ne sont toujours pas adaptés, les territoires institutionnels sont toujours en retard par rapport aux territoires de vie des citoyens. On paie toujours les conséquences de n'avoir pas respecté les principes fondateurs de la loi SRU : définir des territoires de SCoT qui soient cohérents avec les bassins de mobilité.

La cohérence du PDU avec la politique d'urbanisme

Importance de la cohérence urbanisme / transports, les urbanistes étant souvent peu soucieux des questions de mobilité. Intégration des PDU dans les PLUi : est-ce vraiment nécessaire ? Il vaudrait mieux réfléchir à des procédures de cohérence entre les deux démarches...

L'évaluation

Certes, sur ce sujet, beaucoup de questions demeurent (cf. exposé de Thomas Vidal). Que doit-on évaluer ? Comment ? À quel moment ? Là encore, il faudrait clarifier objectifs et moyens, ce qui permettrait de mettre au point des dispositifs d'évaluation plus rigoureux.

Un objectif fort, international, sur lequel on ne peut pas transiger, c'est celui du facteur 4. Il faut donc pouvoir mesurer, sur chaque territoire, les gains attendus en GES par rapport aux valeurs de 1990.

Deux idées en guise de conclusion :

Il n'y a pas besoin de plan (défini nationalement) pour faire de la planification des déplacements.

Ce n'est pas parce qu'on a une bonne boîte à outils qu'on est un bon bricoleur.