

Gaël de ROTALIER

DEA de droit de l'environnement

Universités Paris I- Paris II

Année 1999-2000

Mémoire de DEA effectué sous la direction de M. Yves JEGOUZO

Les plans de déplacements urbains :

Bilan et perspectives

Introduction

Amorcée durant les « Trente-Glorieuses », la tendance à l'utilisation généralisée de l'automobile en milieu urbain s'est poursuivie jusqu'à nos jours. Elle tient à plusieurs facteurs.

L'urbanisation massive, et l'étalement des villes qui en a résulté, ont multiplié les distances à parcourir, si bien que la voiture est apparue comme le mode de transport le mieux adapté aux déplacements au sein des agglomérations. La recherche de terrains à faible coût hors des centres-villes a accentué ce phénomène : elle a entraîné l'urbanisation d'espaces jusqu'alors isolés, et accessibles uniquement en voiture.

L'augmentation du niveau de vie s'est en outre accompagné du développement de besoins de mobilité : les déplacements se réduisent de moins en moins au parcours domicile-travail, et deviennent plus divers et nombreux.

Le statut social de l'automobile s'est également transformé : elle est devenue un produit de consommation de masse. On dénombre ainsi aujourd'hui environ 25 millions d'automobiles en France. Elle représente aussi pour beaucoup un instrument essentiel à l'exercice de la liberté individuelle, de par la mobilité et l'indépendance qu'elle assure à son propriétaire.

Cette évolution favorable à l'automobile a longtemps été soutenue par les pouvoirs publics ; au niveau local comme national, les élus ont agi pour adapter à l'automobile des villes qui s'étaient construites et développées sans elle. Favoriser l'accès et la circulation automobile en milieu urbain était (et est toujours dans de nombreux cas) conçu comme la condition indispensable à la survie et au dynamisme des agglomérations.

Les Plans de Déplacements Urbains (PDU) sont nés en réaction à cette culture du « tout-automobile ». Leur existence date de la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) n°82-1153 du 31 décembre 1982 (article 28). Ils ont toutefois connu peu de succès avant que la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie n° 96-1236 du 30 décembre

1996 ne modifie sensiblement leur contenu et rend obligatoire leur mise en place dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants¹.

L'instauration des PDU est issue de la prise de conscience, par les autorités publiques, des inconvénients générés par la place excessive accordée à l'automobile en ville. Ce document doit être l'instrument d'une politique de restriction du trafic automobile, par le biais d'une planification globale intégrant toutes les données relatives aux transports urbains.

La circulation automobile en milieu urbain est en effet à l'origine de nuisances considérables pour la collectivité. Sur le plan environnemental tout d'abord, elle est la principale source de pollution atmosphérique et sonore au sein des agglomérations. Elle présente également d'autres inconvénients en termes de sécurité publique, en raison du grand nombre d'accidents qu'elle engendre, d'accessibilité aux agglomérations, du fait de la saturation de la voirie qu'elle entraîne, et de coût, dû à sa consommation d'énergie et au financement d'infrastructures qui lui sont destinées.

La création des PDU est apparue nécessaire en raison de l'inadaptation des instruments juridiques, trop sectoriels, qui existaient auparavant et qui ne pouvaient apporter que des réponses disparates aux multiples problèmes posés par la circulation automobile en milieu urbain.

En l'absence de PDU, la lutte contre chaque type de nuisance due à l'automobile relève en effet de textes et de domaines spécifiques, et est mise en œuvre par des acteurs différents.

Ainsi la question de **la pollution atmosphérique** est-elle traitée principalement par le biais de prescriptions techniques destinées à réduire l'émission par les véhicules de substances polluantes, que ce soit à travers la fixation de valeurs-limites d'émission, la réglementation de la composition du carburant ou l'obligation de recourir à des produits ou matériaux peu polluants (pots catalytiques, essence sans plomb par exemple). Elle est complétée par des mesures d'urgence applicables en cas de pics de pollution, comme par exemple la suspension de la circulation. Cette approche, essentiellement communautaire², vise à réduire les effets de la circulation automobile sur l'environnement mais non à restreindre celle-ci directement sur

¹ Pour une présentation et une analyse des PDU après l'adoption de la loi sur l'air, voir C.GAUTIER, « *les Plans de Déplacements Urbains issus de la loi sur l'air du 30 décembre 1996* », Mémoire de DEA de droit de l'environnement, Paris I-Paris II, Année 1997-1998.

² définie dans la directive cadre n° 96/62 du 27 septembre 1996 relative à l'évaluation et la gestion de l'air ambiant, et dans les directives spécifiques s'y référant.

le long terme. Au niveau national, des incitations fiscales dont l'objet est de promouvoir l'utilisation de véhicules peu polluants ont également été instituées³.

La lutte contre **les nuisances sonores** ressort également d'une législation spécifique : il s'agit pour l'essentiel de la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit et de réglementations plus précises issues de décrets ou du Code de la Route.

Les problèmes de **la sécurité publique** et de **la fluidité de la circulation** relèvent quant à eux du Code de la Route et, surtout, du pouvoir de police des maires (en vertu des articles L2213-1 à L2213-6 du Code Général des Collectivités Territoriales), et sont donc traités sur le plan local. Même si les compétences dont dispose l'autorité municipale ont été progressivement étendues à des préoccupations environnementales, le principal inconvénient de cette approche consiste dans leur caractère très encadré : elles ne peuvent s'exercer que dans le cadre communal, alors que les transports urbains ne peuvent être appréhendés que sur une échelle plus vaste ; en outre, l'action du maire est limitée par les conditions strictes de légalité qui sont propres à toute mesure de police. Ainsi, le pouvoir de police des maires ne semble pas être l'instrument le mieux adapté à la définition d'une politique de restriction de l'usage de l'automobile en milieu urbain.

Il en va de même pour **les documents d'urbanisme** qui, s'ils ont une influence certaine sur la configuration des déplacements urbains, n'ont pas pour objectif essentiel leur organisation. Ainsi, le Plan d'Occupation des Sols (POS), tout comme son probable successeur, le Plan Local d'Urbanisme (PLU), peuvent certes prévoir dans leur règlement des restrictions à la construction d'aires de stationnement ou la modulation de la densité de construction en fonction de la desserte en transports en commun, mais leur objet principal demeure la réglementation de l'usage et de la gestion des sols. Quant aux Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), futurs Schémas de Cohérence Territoriale (SCT), qui sont élaborés sur une échelle intercommunale plus adaptée, ils ne traitent pas uniquement des transports urbains, et ils relèvent généralement plus d'une logique de développement équilibré des infrastructures que d'une approche visant la préservation de l'environnement.

Bien que le PDU ait constitué depuis 1982 un outil qui leur aurait permis de gérer de manière cohérente la question des transports urbains, peu de collectivités locales se sont dotées d'un tel plan avant 1996. Depuis la loi sur l'air, elles sont tenues d'en élaborer un, qui doit entrer en vigueur avant le 30 juin 2000. Alors même que ces plans sont en voie de

³ notamment par le titre VIII de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle d'énergie n° 96-1236 du 30 décembre 1996.

réalisation ou d'approbation dans les 58 agglomérations concernées, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (qui devrait être promulguée en décembre 2000) prévoit de les modifier, en vue de renforcer leur effectivité et étendre leur champ d'application.

Il existe donc clairement au niveau national une volonté de faire du PDU le document de référence pour régler tous les problèmes relatifs aux transports urbains, dans une logique de promotion du développement durable. Toutefois, malgré son statut légal et ses objectifs ambitieux, le succès du PDU n'est pas assuré. La démarche qui le sous-tend se heurte en effet à des politiques locales traditionnellement favorables à l'automobile. Or, c'est aux élus locaux en premier lieu qu'il revient d'appliquer le PDU.

Le PDU peut-il alors devenir l'instrument d'une véritable révolution urbaine, marquant la fin du règne du tout automobile en ville ?

L'évaluation de l'efficacité du PDU comme instrument d'organisation des transports urbains passe tout d'abord par l'établissement d'un bilan des premiers d'entre eux au regard des objectifs ambitieux que leur a assignés la loi sur l'air (I) ; l'analyse des modifications du PDU opérées par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains permettra ensuite de constater dans quelle mesure son rôle a été renforcé (II).

CHAPITRE I Bilan des Plans de Déplacements Urbains au regard des ambitions affichées par la loi

La LOTI (telle que modifiée par la loi sur l'air⁴) avait conçu le PDU comme l'instrument essentiel de l'aménagement des transports urbains. L'élaboration effective de ces plans conduit à s'interroger sur leur conformité par rapport aux ambitions qui ont présidé à leur naissance.

Le bilan des premiers PDU porte tant sur leur procédure d'élaboration (I) que sur les orientations qu'ils privilégient (II), et les mesures et moyens pris pour garantir leur efficacité (III).

En effet, à chacun de ces stades, la loi avait fixé aux collectivités locales une procédure à suivre et des objectifs généraux à atteindre ; la crédibilité de chacun des PDU dépend donc de la manière dont ces instructions ont été respectées.

I- L'élaboration des PDU

L'article 28-2 de la LOTI prévoit que les PDU doivent être élaborés suivant une procédure particulière, qui se distingue de celles qui régissent l'adoption des documents de planification environnementaux (tels les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, les Schémas Départementaux des Carrières, ou encore les Plans Régionaux pour la Qualité de l'Air) ou d'urbanisme (Plans d'Occupation des Sols ou Schémas Directeurs).

Il est indispensable de s'intéresser à la mise en œuvre concrète de cette procédure nouvelle et à son efficacité au regard des objectifs que lui a assignés la loi. L'élaboration du PDU

⁴ Les dispositions de la LOTI telle que modifiée par la loi sur l'air relatives aux PDU figurent à l'annexe I.

représente en effet un stade essentiel, car elle influe directement sur son contenu, et donc sur sa portée effective.

A- La procédure prévue dans la loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs

L'article 28-1 de la LOTI dispose que « *l'élaboration d'un plan de déplacements urbains est obligatoire, dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants* ». Le décret 98-360 du 6 mai 1998⁵ énumère les agglomérations concernées, qui sont au nombre de 58. Compte tenu toutefois du fait que 7 d'entre elles comptent plus d'un Périmètre de Transports Urbains (PTU) sur leur territoire, 65 PDU doivent donc être élaborés en vertu de l'article précité .

L'article 28-2 indique ensuite qui doit être l'auteur des PDU, le territoire sur lequel ils s'appliquent, la procédure précédant leur approbation, les personnes consultées et le calendrier à respecter.

Il est ainsi prévu que chaque PDU « *est élaboré (...) à l'initiative de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains* » ; c'est donc cette autorité, qui peut être communale ou intercommunale, qui est la principale responsable de la mise en œuvre du PDU.

Le territoire concerné est celui couvert par l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU), le Périmètre de Transports Urbains (PTU). En vertu de l'article 28-3 toutefois, le PDU d'Ile-de-France est soumis à un statut dérogatoire : il est élaboré par l'Etat (en pratique, par la Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France), et il couvre l'ensemble de la région.

La procédure d'adoption elle-même se déroule de la manière suivante : le projet de PDU est tout d'abord arrêté par délibération de l'AOTU, puis il est soumis pour avis aux conseils municipaux, généraux et régionaux ainsi qu'au préfet du territoire concerné, avant de faire l'objet d'une enquête publique dans les conditions prévues par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Eventuellement modifié pour tenir compte des opinions exprimées lors de la phase de concertation, le PDU doit finalement être approuvé par l'organe délibérant de l'AOTU. Il

⁵ JO du 13 mai 1998, p.7196.

entre alors en vigueur. Il doit faire l'objet d'une évaluation cinq ans après ce moment, et peut être modifié à cette occasion.

B- Les enjeux de la procédure d'élaboration à l'épreuve des faits

Dans la pratique, les enjeux de la procédure d'adoption du PDU sont multiples : ils concernent son caractère décentralisé (1), obligatoire (2) et la problématique de la qualité de son auteur et de son inscription dans la hiérarchie des documents de planification existants (3).

1) Une procédure décentralisée

- La mise en place des PDU est confiée à une autorité décentralisée, à l'exception de celle de la région Ile-de-France. Cette configuration constitue une originalité, dans la mesure où les documents de planification environnementaux (au contraire des documents d'urbanisme) sont généralement élaborés au niveau national ou déconcentré, et sont souvent perçus à ce titre par les élus locaux comme des instruments de retour à la centralisation⁶. Bien que son objet ne soit pas exclusivement environnemental, et qu'il contienne notamment des dispositions importantes en matière d'aménagement, il semble clair que le PDU appartient à la catégorie des plans environnementaux. La mise en place de ces plans pouvait donc être considérée comme un test de la volonté et de la capacité des collectivités locales à agir de façon concrète afin de réduire les nuisances environnementales sur leur territoire dans un domaine aussi sensible que celui de la circulation automobile.

- Le sérieux avec lequel de nombreuses AOTU ont mené toute la phase d'élaboration des PDU, ainsi que la large place qu'elles ont accordée à la concertation illustrent leur souhait de se conformer aux exigences posées par la loi et de mettre sur pied un document qui ne soit pas un catalogue de déclarations d'intentions trop générales.

⁶ Cf. sur ce sujet Y.JEGOUZO, « *Les plans de protection et de gestion de l'environnement* », AJDA, 20 septembre 1994, p.607.

. La loi ne prévoit de règles relatives à la procédure d'élaboration qu'à partir de l'arrêt par l'AOTU d'un projet de PDU. Il faut donc au préalable que soit conçu ce projet. A cette fin, et en l'absence de tout cadre légal, les AOTU ont toutes suivi une démarche similaire, proposée par le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU)⁷.

Elle comprend tout d'abord l'établissement d'un *pré-diagnostic*, puis d'un *diagnostic*, portant tous deux sur la situation des transports urbains dans le périmètre concerné ; plusieurs *scénarios* qui envisagent les évolutions possibles sont ensuite élaborés, avant que l'un de ceux ci ne soit privilégié.

Ce travail important a généralement été préparé par des études spécifiques relatives au transport de marchandises (sujet jusqu'alors peu connu), au stationnement, à l'intermodalité, à l'environnement ou encore aux « modes de proximité » (vélo et marche), et engagées par l'AOTU. Des instruments spécifiques ont également été mis en place pour mesurer la pollution atmosphérique, et parfois les nuisances sonores créées par les transports urbains.

Ces questions ont été discutées au sein de groupes thématiques, institués par la plupart des AOTU, afin que tous les acteurs concernés soient informés et puissent émettre des propositions.

. Tout au long de la procédure, les AOTU ont organisé une concertation étendue, ainsi que les y invitait la loi, qui, dans son article 28-2 dispose que « *les services de l'Etat sont associés* » à l'élaboration du PDU, et que « *les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement sont consultées à leur demande sur le projet de plan* ».

Les AOTU ont toutes associé à leur travail les départements et les régions, généralement à tous les échelons de l'élaboration.

La présence des représentants associatifs ou du monde économique, forte dans les structures consultatives, était en revanche souvent bien plus réduite dans les instances décisionnaires.

Ainsi, les **groupes de travail** accueillent un grand nombre de participants, les associations y sont les plus présentes, côtoyant les représentants des gestionnaires de stationnement ou des « grands pôles générateurs de stationnement » (universités, centres commerciaux, gares, aéroports, hôpitaux...), sans oublier les experts en tout genre.

⁷ CERTU, « *Les PDU – guide* », 1996.

L'assemblée est plus restreinte dans le **comité technique** de l'AOTU, chargé d'émettre des propositions et d'exécuter les orientations du PDU. Les experts tels l'ADEME ou les agences d'urbanisme font généralement partie des invités, de même que les exploitants de transports urbains, alors que les services de l'Etat (DDE, DRIRE..) et les instances professionnelles (CCI) sont plus rarement sollicités, les associations moins encore.

La tendance se confirme enfin au niveau de l'instance décisionnaire, le **comité de pilotage**, qui n'associe parfois que l'Etat, le département et la région, la plupart d'entre eux conviant tout de même les services spécialisés de l'Etat, parfois les communes situées hors du PTU, les experts, les exploitants de transports urbains, rarement les associations.

Enfin, hors des instances spécialisées, certaines AOTU ont suivi une démarche de proximité, en organisant des débats publics ou des expositions sur le thème des PDU. Des opérations de communication ont également été menées à destination du grand public, avant même l'ouverture de l'enquête publique, par l'intermédiaire des médias locaux ou créés spécialement pour l'occasion (ex. « *Bouger* », le journal du PDU d'Ile de France) ou encore de sites Internet dédiés à la question (ex. www.pduif.org).

Les AOTU ont donc généralement su organiser et mener à bien de façon satisfaisante la procédure menant à l'approbation finale des PDU. L'ampleur de la tâche a toutefois souvent eu pour conséquence le dépassement des délais légaux.

2) Le respect du calendrier

La question du respect des délais imposés aux AOTU par l'article 28-2 pour l'élaboration des PDU constitue un autre enjeu de cette procédure.

Les PDU de la première génération, institués en 1982 par la LOTI, ont rencontré peu de succès auprès des collectivités locales, seules quelques agglomérations (parmi lesquelles Nantes, Strasbourg, Rennes, Annecy ou Lorient) se dotant d'un tel plan. Cet échec était dû pour une grande part au fait que la loi n'avait pas rendu ces plans obligatoires dans un délai contraignant et que les décrets d'application, censés préciser leur contenu ainsi que la procédure de leur adoption, n'ont jamais vu le jour⁸.

⁸ Le Conseil d'Etat, dans un arrêt *Association Aquitaine Alternative* (CJEG, janvier 1997, p.9), a ainsi considéré (avant l'adoption de la loi sur l'air) qu'en raison de l'absence de décrets d'application, l'article 28 de la LOTI n'était pas entré en vigueur et que les agglomérations n'étaient donc pas tenues d'élaborer un PDU.

Afin de remédier à cette situation, la loi sur l'air a modifié les dispositions relatives aux PDU en indiquant que les AOTU étaient tenues de les mettre en place, et leur a fixé un calendrier impératif. Par ailleurs, Madame Corinne Lepage, alors ministre de l'Environnement, précisait qu'aucun texte réglementaire supplémentaire n'était nécessaire afin de guider les AOTU dans leur travail d'élaboration, les articles de la loi étant suffisants.

Cette démarche volontariste a-t-elle porté ses fruits ?

Dans presque toutes les agglomérations concernées, une procédure d'élaboration des PDU a effectivement été lancée, et il ne fait pas de doute qu'à terme chacune d'entre elle sera couverte par un tel plan. Ce simple fait signifie que les dispositions de la loi sur l'air, au contraire de celles de la LOTI, ne sont pas restées lettre morte, ce qui constitue déjà un succès. En outre, alors que la loi ne mentionnait que les agglomérations de plus de 100 000 habitants, certaines autres, de taille plus modeste, ont néanmoins engagé une procédure d'élaboration pour se doter d'un PDU (il s'agit par exemple de Belfort, Boulogne sur Mer, Bourges, Le Creusot ou Saint-Brieuc).

S'il est donc avéré que les PDU vont devenir réalité, ils ne le seront pas tous en même temps. Alors que l'article 28-2 avait fixé au 31 décembre 1999 la date butoir pour l'approbation des PDU, le législateur a par la suite entendu accorder un délai supplémentaire aux AOTU, en retenant une nouvelle échéance, celle du 30 juin 2000 (en vertu de l'article 46 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, introduit à l'initiative des parlementaires). Il s'agissait de prendre en compte les difficultés rencontrées par les AOTU (mais également par l'Etat pour le PDU d'Ile de France) à élaborer des plans ambitieux dans un temps trop limité. En cas de non-respect de ce délai, l'élaboration des PDU retardataires sera normalement du ressort du Préfet, ainsi que l'indique l'article 28-2, et que l'a rappelé le Ministre de l'Equipement dans les circulaires du 4 janvier et 8 novembre 1999.

Il semble cependant que seules six agglomérations⁹ seront dotées d'un PDU dans les temps impartis ; une vingtaine d'autres ne seront hors délais que de quelques semaines : il s'agit de celles pour lesquelles la phase aboutissant à l'arrêt du plan était achevée au 1^{er} janvier 2000, les procédures restant à accomplir étant la consultation des autres personnes publiques,

⁹ Bordeaux, Grenoble, Orléans, Rouen, Saint-Etienne, Lyon.

l'enquête publique et l'approbation finale. L'agglomération de Lyon a inauguré le premier PDU postérieur à la loi sur l'air en 1997, celle de Rouen la seconde le 11 février 2000¹⁰.

Parmi les autres retardataires, on distingue les agglomérations en phase de finalisation de leur projet (les scénarios ont été élaborés, et l'un deux a parfois déjà été choisi) et dont l'approbation du PDU interviendra sans doute au cours de l'année 2001, et celles qui en sont encore au stade du diagnostic, voire du pré-diagnostic, et dont le processus d'élaboration est donc loin de toucher à sa fin (une dizaine d'agglomérations).

Pour ces dernières, qui n'ont parfois débuté leurs études qu'à l'automne 1999, des doutes sérieux peuvent être émis quant à la volonté réelle des élus locaux de mener à bien le projet de PDU. Pour elles, comme pour celles plus avancées mais insuffisamment pour respecter les délais imposés, se profile théoriquement à partir de juin 2000 le spectre de la substitution du Préfet aux autorités compétentes jusqu'alors. Cette hypothèse constituerait un échec pour les collectivités locales ainsi dépossédées de leurs compétences, alors même que certaines ont souvent déjà accompli un travail non négligeable.

Toutefois, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, qui devrait être promulguée en décembre 2000, prévoit dans son article 37ter de modifier sensiblement le sens de l'avant-dernier alinéa de l'article 28-2, qui dispose que « *le Préfet procède* » à l'élaboration du PDU en cas de non-respect des délais. Cette phrase serait remplacée par la suivante : « *le Préfet peut engager ou poursuivre* » l'élaboration de ce plan. Cette évolution, fruit d'un amendement parlementaire, semble transformer le recours au Préfet en simple éventualité, alors qu'il apparaissait, à la lecture du texte initial, comme une obligation. Le Préfet disposerait ainsi d'un pouvoir discrétionnaire pour décider, en fonction des circonstances particulières à chaque cas, s'il se substitue ou non à l'AOTU. Son choix se fera sans doute en fonction de l'avancement des travaux dans chaque agglomération, une intervention paraissant contre-productive lorsque le PDU est déjà arrêté, et au contraire salutaire si la procédure est moins engagée. Il faut également noter que la modification prévue dans la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains permettra au Préfet, s'il se substitue à l'AOTU, de ne pas reprendre l'intégralité de la procédure d'élaboration, mais de poursuivre les travaux déjà engagés.

La réduction du rôle du Préfet en cas de retard de l'AOTU (alors même qu'il était conçu comme le garant de l'élaboration effective des PDU), résulte sans doute du fait que le législateur a constaté que, dans la plupart des cas, les collectivités locales s'étaient mobilisées

¹⁰ Parmi les agglomérations de plus de 100 000 habitants

pour élaborer des PDU de qualité et que leur retard tenait plus à la longueur de la procédure et aux difficultés de la coopération intercommunale qu'à leur manque de compétence ou de volonté.

De fait, même si certaines critiques ont été émises quant à la lenteur des AOTU¹¹, et si le calendrier légal ne sera pas strictement respecté par beaucoup d'entre elles, la majorité des agglomérations concernées sera sans doute dotée d'un PDU au premier semestre 2001, et seules 16 agglomérations semblent devoir être largement hors-délais.

3) La place de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains par rapport aux autorités locales et celle du PDU par rapport aux documents existants

Outre son caractère décentralisé et obligatoire, l'élaboration des PDU présente une autre particularité, liée à leur auteur et à leur champ d'application géographique.

Ainsi qu'il a été dit, c'est à l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains des agglomérations concernées que revient la mission d'établir le PDU, qui produira ses effets sur le Périmètre des Transports Urbains (PTU). Ce choix peut sembler cohérent, les AOTU ayant pour fonction l'organisation des transports urbains à l'échelle du PTU. Il possède toutefois des implications sur l'organisation institutionnelle et les documents d'aménagement existants.

a- Le renforcement de l'AOTU

L'élaboration et la mise en œuvre (étudiée ultérieurement) des PDU ont pour corollaire immédiat le renforcement des pouvoirs de l'AOTU au niveau de l'agglomération. Il en résulte dans la pratique un développement de l'intercommunalité.

Seules 37% des AOTU¹² se composent en effet d'une seule commune (la ville de Nice par exemple); la plupart sont des organes intercommunaux, qui prennent la forme de communautés urbaines (comme Bordeaux ou Lille par exemple); de districts (Metz, Rennes ou Rouen); ou encore de syndicats intercommunaux (Aubagne ou Clermont-Ferrand). Dans le secteur des transports, ce mouvement vers l'intercommunalité se heurte traditionnellement aux pouvoirs de police dont dispose le maire en matière de circulation et de stationnement (en

¹¹ J-P.LABORDE, « *Les grandes villes ont du mal à se désintoxiquer de la voiture* », Le Monde, 26 mai 2000 ; ou P. de TANNENBERG, « *Des PDU au ralenti* », Environnement Magazine, Mai 1999, p.18.

¹² selon le Groupement des Autorités Responsables de Transports (GART).

vertu des articles L2213-1 à L2213-6 du CGCT¹³), mais aussi à ses compétences dans le domaine de l'urbanisme, par l'intermédiaire de l'élaboration des Plans d'Occupations des Sols. A leur création, les AOTU ont généralement comme seule fonction l'organisation du système de transports en commun, et non de l'ensemble des aspects relevant des transports urbains.

La compétence exclusive de l'AOTU pour l'élaboration des PDU devrait lui permettre d'imposer des orientations aux Maires des communes couvertes dans de nouveaux secteurs (stationnement, circulation) même s'ils sont en désaccord avec celles-ci. Ils seront en outre par la suite tenus de les respecter (cf. infra, p.49).

Toutefois, le fait que les municipalités siègent au sein des AOTU et qu'elles soient consultées sur le projet de PDU une fois celui-ci arrêté laisse à espérer que les Maires ont pu faire entendre leur voix sur ses orientations et qu'ils collaboreront avec elles plutôt que de s'y opposer.

b- Champ d'application territorial des PDU et interactions avec les autres documents de planification

Le choix de faire du Périmètre des Transports Urbains (PTU) l'espace sur lequel s'applique le PDU illustre une nouvelle fois l'originalité de ce plan. En effet, cette échelle peut paraître trop restreinte, et elle ne correspond pas à celle des autres documents de planification d'aménagement ou d'environnement existants, qui doivent pourtant prendre en compte ou être pris en compte par le PDU¹⁴. En vertu de l'article 27 de la LOTI, « *le PTU comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un Etablissement Public ayant reçu mission d'organiser les transports en commun de personnes* ». Il correspond donc à l'espace sur lequel l'AOTU exerce ses compétences.

- Lors de la phase précédant l'élaboration des PDU, les autorités compétente ont entendu prendre en compte la question des transports urbains sur une échelle souvent plus large que celle des PTU, même si les plans n'ont aucun effet réglementaire sur les zones hors PTU.

La loi ne leur fixant aucune obligation sur ce point, les AOTU ont elles-mêmes choisi le territoire sur lequel porterait leur réflexion : certaines ont retenu comme aire d'étude le

¹³ Ces articles figurent à l'annexe II.

¹⁴ Voir sur ces questions l'enquête CERTU, DTT, GART, LATTS « *Etat d'avancement et contenu des PDU-Mai 2000* », p.11 et 16.

périmètre de l'agglomération INSEE, d'autres celui du Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA), certaines celui du Schéma Directeur... Le périmètre d'étude peut ainsi être très étendu, comme l'est celui de l'agglomération de Montpellier, qui rassemble 42 communes et 420 000 habitants (soit la moitié de la population du département de l'Hérault). Le recours à un tel espace permet de dépasser le cadre du PTU et d'évaluer les effets du futur plan sur l'ensemble de l'agglomération ; il illustre aussi les difficultés posées par le choix de cet espace comme champ d'application du PDU.

Pour onze agglomérations, cette échelle constitue un problème particulier : elles comptent en effet sur leur territoire deux AOTU couvrant chacune un PTU, si bien que deux PDU doivent y être élaborés. Ainsi, au sein de l'agglomération marseillaise co-existent deux autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains : celle de Marseille et celle d'Aubagne. Chacune rédigera donc son propre PDU. Bien que les ministres de l'Environnement et de l'Équipement aient invité les Préfets à veiller, dans ces cas, « à ce que des études et réflexions communes aux diverses autorités concernées, ou au minimum des concertations régulières entre ces autorités, assurent la nécessaire cohérence de ces PDU »¹⁵, ce morcellement demeure préjudiciable. Si, dans la plupart des onze agglomérations, la collaboration entre les AOTU a été réelle, les choses sont plus difficiles dans certaines autres (à Aubagne par exemple).

De manière globale, la moitié des agglomérations déplorent le caractère trop étroit des PTU, mais il semble que les critiques soient moins vives de la part des communautés urbaines, dont le territoire est plus vaste et les compétences plus étendues que les autres structures intercommunales.

En Ile-de-France, l'échelle régionale permet une analyse globale des problèmes et l'élaboration de solutions cohérentes sur le plan territorial. Toutefois, elle conduit à faire du PDU un document cadre qui doit nécessairement être précisé par des instruments locaux pour produire ses effets.

- La loi prévoit que les orientations des PDU doivent être compatibles avec les Schémas Directeurs (élaborés au niveau intercommunal), et les Plans Régionaux de Qualité de l'Air

¹⁵ Circulaire du 8 novembre 1999, in *Le Moniteur des Travaux Publics*, 18 février 2000, n°5021, p.457 (voir annexe III).

(qui ont un champ d'application régional), tandis que les POS (communaux) doivent les prendre en considération.

Les PDU ne peuvent pas non plus ignorer les Dossiers de Voirie d'Agglomération. Par ailleurs, il semble indispensable qu'ils s'inscrivent également dans le cadre établi par les contrats de plan Etat-régions pour la période 2000-2006, et par les futurs Schémas de Services Collectifs dans le domaine des transports, qui sont prévus dans la loi d'orientation et d'aménagement et développement durable du territoire du 25 juin 1999 et dont l'échelle est nationale.

Au stade de l'élaboration, il était donc nécessaire que les AOTU articulent le nouveau document de planification aux autres instruments existants, afin de l'intégrer dans un dispositif normatif cohérent et lui faire produire pleinement ses effets.

Dans la pratique, de nombreuses AOTU ont veillé à ce que les dispositions du PDU soient reprises dans les **documents d'urbanisme**.

Les Schémas Directeurs définissent en effet souvent des orientations essentielles en matière de transports collectifs ou d'infrastructures routières, qui servent de référence pour dessiner par la suite le visage des agglomérations. C'est dans ces secteurs que les interactions avec le PDU sont généralement abordées par les AOTU. Dans certains cas, il est prévu que les Schémas Directeurs seront modifiés pour tenir compte des objectifs des PDU, voire (comme au sein de l'agglomération rouennaise) révisés entièrement afin de lier clairement les politiques d'urbanisme et de transport. Cette influence des PDU sur les Schémas Directeurs représente un changement de logique pour ces instruments nés en 1967, dont l'objet a longtemps été de favoriser la construction de nouveaux équipements routiers pour assurer une meilleure desserte de l'agglomération par l'automobile.

Les interactions entre le PDU et le POS ont été également prises en considération par de nombreuses AOTU. Dans la mesure où le règlement du POS contient des dispositions plus précises que les orientations des SD et est opposable aux tiers, la prise en compte des orientations du PDU se traduit ici par des mesures concrètes. Le rôle du POS peut ainsi être capital dans le secteur du stationnement.

Les PDU de Lyon et Rouen prévoient ainsi que le plafond fixé par le règlement du POS pour la construction de places de stationnement dans les nouveaux locaux privés sera réduit en fonction de la proximité des transports en commun ; de nombreux autres PDU (Rouen par exemple) indiquent que la construction de parc relais à proximité des gares sera inscrite dans

le POS ; tandis que certains (Rouen) modifieront l'article 12 du règlement du POS de leurs communes afin qu'il prenne en compte les vélos.

A Bordeaux, l'intégration entre urbanisme et transports est plus poussée encore, la Communauté urbaine profitant de l'élaboration du PDU pour réviser le POS et le SD, qui ont tous trois une même échelle communautaire.

Il faut également noter que, dans plusieurs agglomérations, les auteurs du PDU insistent sur le fait que la question des transports urbains doit s'inscrire dans une problématique plus large, qui tienne compte de tous les enjeux urbanistiques. Ainsi, le développement de l'étalement urbain, et notamment des espaces périurbains, constitue un obstacle à la mise en place d'une politique efficace de réduction de la circulation automobile ; il serait ainsi souhaitable que les pouvoirs publics puissent limiter cette tendance, mais il ne semble pas que le PDU (qui est avant tout un document relatif au transport) soit l'instrument adapté pour y parvenir. Sur un autre plan, le PDU peut poursuivre des objectifs qui ne sont pas ceux définis dans la loi, mais qui ont un impact considérable sur la configuration de l'agglomération : l'amélioration de la desserte d'un quartier déqualifié peut, par exemple, être un facteur de revitalisation et de meilleure intégration de cet espace à l'agglomération. Ces remarques peuvent conduire certaines AOTU (Orléans par exemple) à coordonner avec le PDU non seulement les documents d'urbanisme, mais également ceux relatifs au logement (le Programme Local d'Habitat).

Si certaines AOTU ont donc mené une réelle réflexion sur les liens entre déplacements et urbanisme au stade de l'élaboration des PDU, il semble que d'autres aient été moins ambitieuses sur ce thème, se contentant d'énoncer des intentions générales qu'il faudra mettre en œuvre à l'avenir.

La loi sur la Solidarité et le Renouveau Urbain, qui renforce les liens existants entre PDU et documents d'urbanisme, pourrait permettre une meilleure articulation au sein de ces agglomérations.

La référence au **DVA** (qui est élaboré par les services de l'Etat) est parfois présente dans les projets de PDU, comme à Strasbourg où l'AOTU a tenu à faire coïncider la rédaction des deux documents.

Les relations entre PDU et **instruments de planification environnementaux** sont évoquées plus succinctement par les AOTU. Contrairement aux documents d'urbanisme (et notamment les POS), les PRQA et les PPA appartiennent à la catégorie des textes prospectifs qui n'ont pas de valeur contraignante et ne contiennent pas d'obligations précises ; en outre, nombreuses sont les agglomérations qui n'étaient pas encore couvertes par de tels plans lors de l'élaboration des PDU. De ce fait, la prise en compte de ces documents a pu ne pas paraître déterminante. La plupart des AOTU semblent se limiter à indiquer qu'elles entendent réduire la pollution atmosphérique, et citent le PPA comme texte de référence. Quelques autres (parmi lesquelles celles de Metz, Lyon ou Rouen) sont plus précises et répertorient les gaz polluants dont les émissions doivent baisser, et chiffrent les baisses prévues.

Enfin, les rapports entre les PDU et les **documents relatifs à l'aménagement du territoire** doivent être évoqués.

Les contrats de plan Etats-régions sont parfois cités par les AOTU, mais il faut noter qu'ils n'ont été adoptés par les Conseils Régionaux qu'au cours du premier semestre 2000, si bien qu'il était difficile de s'y référer auparavant. Ces documents devraient jouer un rôle important dans le domaine du financement de la mise en œuvre des PDU, notamment pour le développement des transports en commun, qui nécessite des investissements considérables.

Quant aux futurs schémas nationaux de transport¹⁶, ils n'ont pas encore vu le jour, même si leur adoption par décret aurait dû intervenir avant le 31 décembre 1999. Ils répondent à la même logique de développement durable que les PDU, mais concernent les transports interurbains. Il en va de même, à l'échelle régionale, pour les Schémas Régionaux de Transport. Il faudra donc que les AOTU veillent à l'articulation entre les deux documents, afin de permettre un maillage cohérent du territoire français.

En dépit de leurs particularités, liées tant à leur auteur, à leur caractère obligatoire, au calendrier impératif auquel ils étaient tenus qu'aux interactions avec les autres documents de planification, l'élaboration des PDU devrait donc être achevée, dans la majorité des 58 agglomérations concernées, au cours de l'année 2001, et ce, globalement, dans le respect des dispositions de la loi sur l'air. Les PDU vont donc devenir réalité ; ils ne pourront toutefois

¹⁶ Institués par la loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire.

être le document unique et efficace d'organisation des transports urbains que si leur contenu est conforme aux ambitions placées en lui par le législateur.

II- Les orientations des PDU

L'objectif général du PDU est défini à l'article 28 de la LOTI modifié par la loi sur l'air : il « vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès , d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ». Pour ce faire, il « définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement ».

L'article 28-1 de la LOTI porte quant à lui sur le contenu concret du PDU ; il énumère les six domaines que les orientations de chaque Plan doivent traiter. En l'absence de décret d'application, c'est donc ce texte qui sert de référence aux AOTU pour la rédaction des PDU. Son caractère succinct semble leur laisser une assez large marge de manœuvre, qui pourrait permettre des interprétations plus ou moins ambitieuses selon la volonté politique de chacune. Il convient donc de s'intéresser aux orientations privilégiées par les PDU, en se concentrant sur les objectifs fixés pour chacune d'entre elles et les moyens prévus pour les atteindre.

En vertu de l'article 28-1, « les orientations des PDU portent sur » :

- la diminution du trafic automobile ;
- le développement des transports collectifs et des modes de déplacement « doux »;
- l'aménagement et l'exploitation de la voirie ;
- l'organisation du stationnement sur le domaine public ;
- le transport et la livraison de marchandises ;
- l'encouragement pour les entreprises et collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel.

Dans la pratique, les PDU ont concentré leurs actions sur trois des six thèmes énumérés : la réduction de la circulation automobile, le développement des modes de déplacement alternatifs à la voiture, et le stationnement, alors que les autres secteurs n'étaient généralement pas considérées comme prioritaires. Ce choix s'explique par l'inégale importance des six orientations définies à l'article 28-1 pour l'organisation des transports urbains, mais aussi par

la difficulté de traiter correctement la question de la livraison des marchandises et celle de la mise en place par les acteurs économiques de mécanismes de réduction des nuisances provoquées par le transport de leurs salariés.

L'analyse des orientations considérées comme essentielles au sein des PDU (A) précèdera donc celle des autres secteurs prévus par la loi (B). Enfin, il est notable que certains PDU ont également choisi de traiter de questions qui dépassaient le cadre institué par le législateur (C)¹⁷.

A- Les orientations prioritaires des PDU

Dans la quasi-totalité des PDU, ce sont les orientations dans les domaines de la réduction du trafic automobile (1), de la promotion des modes de transport alternatifs à la voiture (2) et de l'organisation du stationnement (3) qui sont jugées prioritaires.

1) La diminution du trafic automobile

La réduction de la circulation automobile est la première orientation citée par l'article 28-1, ce qui témoigne de son importance. En réalité, cette restriction apparaît comme l'objectif central des PDU. Dans la pratique, toutes les orientations énumérées à l'article 28-1 visent, plus ou moins directement, à permettre une baisse du trafic automobile : la promotion des modes de transport alternatifs doit inciter le citoyen à abandonner sa voiture, les actions sur le stationnement doivent le dissuader de l'utiliser, l'aménagement de la voirie est pensé comme un moyen de restreindre la place accordée à l'automobile en ville, le co-voiturage comme celui de limiter le nombre de voitures sur le trajet domicile-travail...

De ce fait, si tous les PDU mettent en avant leur volonté de réduire le trafic automobile, les mesures annoncées pour y parvenir relèvent le plus souvent d'actions liées aux autres orientations prévues par la loi, et les instruments propres à ce domaine sont assez peu nombreux.

¹⁷ Voir sur ces questions l'enquête CERTU, DTT, GART, LATTIS « *Etat d'avancement et contenu des PDU-Mai 2000* », p. 4-10 ; GART, « *Le baromètre PDU-L'état d'avancement des PDU au 1^{er} mars 2000* », p.8-22 ; CERTU, « *Plans de déplacements urbains : quoi de neuf ?* », Transflash, février 2000, p.4.

a- Objectifs fixés

La plupart des PDU fixent des **objectifs chiffrés de baisse de la part modale de l'automobile** dans les déplacements au sein de l'agglomération.

Cette réduction atteint en moyenne entre 3 et 6 points selon les PDU, sur une durée de 5 ou 10 ans. D'autres PDU affichent des ambitions plus modestes, comme celui de Lille (stabilisation du trafic pour les 15 prochaines années) ou ne se hasardent pas à les quantifier (Rennes par exemple). Certains refusent de s'engager sur des objectifs concrets de programmation de baisse de la circulation (Aubagne). En Ile-de-France comme dans l'agglomération rennaise, l'ampleur de la réduction est différente selon que sont considérés les déplacements centre-périphérie (pour lesquels la part modale de l'automobile est moins forte et les objectifs plus modestes) ou les déplacements au sein de la périphérie (diagnostic inverse et ambitions plus élevées). Ainsi le PDU d'Ile-de-France programme-t-il une diminution de 3% du trafic automobile sur l'ensemble de la région, mais de 5% pour Paris et la petite couronne et 2% pour la grande couronne¹⁸.

Même si les perspectives tracées par les PDU ne semblent pas devoir révolutionner la répartition modale des déplacements urbains, elles permettraient, si elles étaient atteintes, de renverser une tendance à l'augmentation continue de la place occupée par l'automobile, et constitueraient déjà un progrès sensible.

Il faut noter toutefois que la réduction de la part modale de la voiture peut constituer un indicateur trompeur et peu satisfaisant. La commission d'enquête chargée de mener l'enquête publique sur le projet de PDU de l'agglomération grenobloise a critiqué le recours à une telle méthode, en affirmant que l'objectif fixé par la loi était la réduction effective du trafic automobile, et que cette baisse devait être exprimée en valeur absolue et non en valeur relative. En cas d'augmentation générale des déplacements, une réduction de la part modale de la voiture ne signifierait pas automatiquement en effet que le nombre des véhicules en circulation est moindre. L'indication d'une baisse du nombre de véhicules en circulation est une donnée plus intéressante et conforme à la loi : ainsi, le PDU de Rouen programme-t-il la réduction de 79 100 à 68 800 véhicules en circulation aux heures de pointe sur 10 ans.

Dans de nombreux PDU, l'objectif de réduction du trafic est reprise par l'idée de « maîtrise de la circulation », qui paraît plus vague, même si elle illustre bien la volonté politique de prendre en main un phénomène qui s'est longtemps développé sans contrôle.

¹⁸ *Plan de Déplacements Urbains Ile-de-France, Projet soumis pour avis aux collectivités locales*, 30 octobre 1999, p.17, La Documentation Française.

Certains PDU font également figurer au titre de leurs objectifs « **la fluidification de la circulation** ». Ainsi le projet de PDU d'Ile-de-France indique-t-il que « *le réseau routier contribue pour beaucoup au bon fonctionnement, notamment économique, de la métropole francilienne. Il est donc essentiel que le PDU mette en œuvre des actions visant à améliorer les conditions de circulation à l'échelle régionale*¹⁹ ». Cette préoccupation, légitime au vu de la saturation des infrastructures routières, reflète néanmoins l'ambiguïté propre aux PDU. La fluidification du trafic ne correspond pas aux orientations prévues à l'article 28-1, qui sont toutes dirigées vers la réduction de la circulation, mais il semble possible de la rattacher à l'objectif général des PDU défini à l'article 28 comme un équilibre à atteindre entre mobilité et facilité d'accès d'une part, et protection de l'environnement et de la santé d'autre part. Chaque PDU est confronté à la difficulté de dessiner cet « équilibre », ainsi qu'on le constate également au niveau du stationnement et du transport de marchandises. Sa résolution dépend des mesures prises pour atteindre les objectifs fixés.

b- Les mesures envisagées

On distingue les actions exclusivement consacrées à la réduction du trafic de celles qui, dans le même temps, visent à fluidifier la circulation.

- Les **mesures préconisées pour dissuader le citoyen d'utiliser sa voiture** sont essentiellement de trois ordres.

. Nombreux sont les PDU qui mettent tout d'abord en avant la réduction nécessaire de la vitesse autorisée en ville. Une telle action devrait permettre de gommer l'avantage modal de la voiture par rapport aux autres modes, mais elle est également essentielle dans une logique de renforcement la sécurité routière, qui correspond à l'objectif général de « maîtrise de la circulation ».

. Cette orientation est complétée par un réaménagement de la voirie, qui doit être moins favorable à l'automobile. Les PDU indiquent souvent que la place accordée, sur la voirie, à la voiture, sera réduite ou gelée dans certaines zones de l'agglomération (le centre-ville, les axes permettant d'y accéder ou ceux couverts par les Transports en Communs en Site Propre,

¹⁹ *Idem*, p.22.

voire, dans quelques PDU, les espaces densément peuplés). Une plus grande part de la voirie devrait ainsi être dévolue aux autres modes de transport.

Emblème de cette nouvelle approche, les projets de « zones 30 » fleurissent dans de nombreux Plans. Tout comme les « boulevards urbains » (évoqués notamment dans le projet de PDU d'Ile-de-France), elles doivent permettre de transformer des espaces jusque là dédiés à l'automobile en terrain de convivialité, symbole d'une « nouvelle urbanité ».

. Enfin, dans une perspective à plus long terme, certains PDU insistent sur l'importance de l'aménagement du territoire et de la politique urbaine pour atteindre les objectifs prévus. Il s'agit de mener une réflexion sur la localisation des nouveaux logements ou équipements générateurs de fort trafic, afin que soient systématiquement prises en compte les données relatives à leur desserte par les transports urbains. Ces préoccupations devraient permettre d'éviter de construire massivement dans des secteurs accessibles uniquement par l'automobile. Le développement des multiplexes sur tout le territoire français illustre toutefois les difficultés d'une telle approche²⁰. La réussite d'une telle approche passe également par l'information. Le PDU d'Ile-de-France prévoit ainsi que les citoyens désireux de s'installer dans les zones périurbaines peu denses devront être informés des surcoûts liés aux dépenses de transport que cette localisation implique ; ces frais peuvent en effet compenser le faible prix du foncier et sont souvent sous-estimés.

- Les **mesures devant permettre une circulation plus facile** se traduisent généralement par la construction d'itinéraires de contournement du centre-ville (par exemple l'achèvement du périphérique lyonnais, la construction d'une rocade et d'un pont à Rouen). Leur objectif est de faire en sorte que le trafic automobile pour qui le centre de l'agglomération n'est pas une destination mais uniquement une voie de passage ne transite pas par ce secteur. Le souci de restriction de la circulation semble donc limité à une zone précise (le centre-ville), alors que l'usage de l'automobile serait plutôt encouragé pour les déplacements intra-périphériques, où la part modale de la voiture est pourtant déjà forte. En outre, la construction de tels équipements devrait se traduire par des investissements considérables.

La promotion de telles actions peut apparaître problématique au regard des objectifs généraux de baisse du trafic du PDU. Elles sont ainsi au cœur du débat sur la volonté effective des élus locaux de mettre en place un PDU qui ne soit pas, dans la pratique, un instrument qui favorise aussi la circulation automobile. Le PDU de Grenoble constitue à ce titre un cas exemplaire. Sa

²⁰ cf. sur cette question : CERTU, « *Les multiplexes : des équipements souvent anti-PDU ?* », Transflash, février 2000, p.5.

disposition la plus contestée concerne la construction d'une rocade (la rocade Nord) qui implique le percement d'un tunnel routier. Dénoncé par les associations, ce projet a également fait l'objet de vives critiques de la part de la commission d'enquête. Parmi les 16 réserves qui nuancent son avis favorable sur le projet de PDU, celle relative à la construction de cet équipement est la plus sévère : elle estime ainsi que son opportunité n'est pas avérée, son coût est disproportionné et qu'elle a été présentée de façon délibérément biaisée à l'opinion publique. C'est la principale raison qui conduit la commission d'enquête à indiquer qu'elle « *est arrivée à la conclusion et à la conviction que le projet de PDU, de par ses insuffisances majeures et de par les graves et nombreuses irrégularités qui ont pu altérer profondément l'enquête publique, justifierait pleinement un avis défavorable* ». Si elle se résout finalement à émettre un avis favorable, c'est afin de ne pas compromettre la mise en place d'autres mesures plus en phase avec les orientations de la loi²¹.

- L'ensemble des mesures prévues pour assurer la réduction du trafic automobile seront détaillées, au sein de plusieurs agglomérations, dans de nouveaux « plans de circulation ». Globalement, les PDU ne font pas des mesures destinées directement à la baisse du trafic automobile le point fort de leur projet, estimant que cette restriction sera la conséquence des autres actions, menées notamment pour privilégier les Transports en Commun. Pourtant, l'expérience montre que la promotion des modes alternatifs à l'automobile n'est efficace que si elle s'accompagne d'actions volontaristes de réduction de sa place en ville.

On peut également regretter que le problème des espaces éloignés des centres-villes, et surtout périurbains, ait peu été pris en compte à ce niveau.

Il faudra donc attendre quelques années avant de savoir si les mesures envisagées sont réellement suffisantes pour atteindre les objectifs fixés par chaque PDU.

2) La promotion des modes de transport alternatifs à l'automobile

Le second domaine évoqué par l'article 28-1, sur lequel doivent porter les orientations du PDU, est celui du « *développement des transports collectifs et des moyens de déplacements plus économes et moins polluants, notamment le vélo et la marche à pied* ».

²¹ Les conclusions de la commission d'enquête ont été mises en ligne sur le site suivant : <http://perso.wanadoo.fr/adtc/>

Pour la grande majorité des PDU, la promotion de ces types de transport constitue le moyen essentiel de lutte contre l'omniprésence de l'automobile en milieu urbain et, de ce fait, l'orientation privilégiée plus que toute autre.

Les PDU insistent particulièrement sur la nécessité de rendre les transports en commun plus compétitifs, tandis que les actions en faveur des « modes de proximité » semblent moins ambitieuses.

a- Le développement des Transports en Commun (TC)

- **Les objectifs fixés** : il s'agit d'augmenter la part modale des TC par rapport à celle de l'automobile. Les PDU évoquent une hausse de 2 à 6 % sur une durée de 5 ou 10 ans, certains un doublement de leur usage (Lille) en 15 ans. Le PDU d'Ile-de-France prévoit une croissance de 2 points et indique que l'effort doit plus particulièrement porter sur les déplacements domicile-travail ou domicile-école. Ces chiffres, qui peuvent apparaître modestes, doivent être replacés dans un contexte global de stagnation, voire de baisse, du nombre des usagers des Transports en Commun au cours des dernières années. Ainsi, en Ile-de-France, sur la période 1991-1997, la fréquentation des Transports en Commun est restée stable, tandis que les déplacements en voiture augmentaient de 18 %²².

- **Les actions préconisées** :

Le transfert modal en faveur des Transports en Commun doit se faire en premier lieu par une **amélioration quantitative de l'offre** proposée aux citoyens.

. Très nombreux sont ainsi les PDU qui font de l'extension ou du renforcement du réseau de Transports en Commun une des mesures phares de leur projet.

Il s'agit tout d'abord de créer de nouvelles lignes afin d'organiser une meilleure desserte de l'ensemble de l'agglomération. De ce point de vue, on assiste à la multiplication des projets de Transports en Communs en Sites Propres (TCSP) dans les agglomérations importantes. Ce mouvement est symbolisé par la renaissance du tramway, dont l'arrivée est annoncée dans au moins 6 PDU (Orléans, Bordeaux, Montpellier, Lyon, Nancy, Clermont-Ferrand), tandis que le réseau existant déjà dans certaines villes sera renforcé (à Grenoble, Nantes ou Strasbourg par exemple). Ailleurs, les TCSP prennent la forme de métro (à Rennes) ou, plus généralement, d'autobus disposant de voies séparées du reste de la voirie (suivant l'exemple

²² *Plan de Déplacements Urbains Ile-de-France, Projet soumis pour avis aux collectivités locales*, 30 octobre 1999, p.12, La Documentation Française.

du *Trans-Val de Marne* dans la région parisienne) et donc moins dépendants des aléas de la circulation automobile. Ces modes de transport sont plébiscités par la plupart des PDU qui entendent développer une nouvelle offre de transport plus rapide. L'augmentation de l'offre d'autobus est également préconisée hors du centre-ville, pour les trajets inter-banlieues, trop souvent négligés jusqu'alors, et pour permettre le rabattement sur les gares, dans une logique de multimodalité.

. Le développement quantitatif des Transports en Commun passe en second lieu par la hausse, sur une même ligne, de la fréquence de passage. Il en résulte une attente moindre pour l'utilisateur, qui est chiffrée dans certains PDU (ainsi, à Lille, l'attente moyenne en heure de pointe devrait être de 5 à 10 minutes pour les bus). Parvenir à ces objectifs implique parfois l'acquisition de nouveaux véhicules (le PDU de Lille planifie ainsi l'achat de 100 bus supplémentaires, qui s'ajouteront aux 430 existants).

- Dans tous les PDU prévaut pourtant l'idée qu'il n'est pas possible de parvenir à une plus grande fréquentation des TC en se limitant à augmenter l'offre existante. Il est en effet également nécessaire d'améliorer **l'attractivité des transports collectifs** auprès des citoyens, et notamment de ceux qui les utilisent peu. Cela doit se faire au moyen de l'adoption de mesures relatives à la **qualité de l'offre** de service proposée.

. Les PDU prévoient ainsi des actions visant à augmenter la vitesse des transports en commun de surface. Elles se focalisent sur la nécessité de mieux lutter contre le stationnement illicite, qui entrave le passage des bus, de leur aménager des voies réservées, afin qu'ils gagnent en fluidité et régularité, ou encore de leur accorder la priorité aux feux. Le PDU de Lille compte ainsi faire croître la vitesse commerciale des bus de l'agglomération de 20 à 30 % à l'horizon 2015.

. L'amélioration du bien-être des voyageurs constitue une autre préoccupation partagée par nombre de PDU. La mauvaise image des TC (perçus comme sales, bruyants, bondés ou peu sûrs) auprès de certains citoyens les dissuade en effet d'y avoir recours. Des engagements sont donc pris afin d'agir sur le confort des véhicules et des gares et arrêts et pour faciliter l'accessibilité des Personnes à Mobilité Réduite aux TC. L'information sur la durée de l'attente ou du trajet est également un moyen invoqué pour séduire l'utilisateur. Le thème de la sécurité est cité dans certains PDU : les mesures préconisées dans ce domaine consistent par exemple en Ile-de-France à assurer une plus grande présence humaine ou à développer les moyens de contrôle comme la vidéosurveillance.

L'évaluation de la qualité du service rendu dans les transports en commun peut également passer par la certification des lignes ; une partie du réseau de bus lyonnais est ainsi soumise à la marque NF services de Transports de Voyageurs, élaborée avec l'AFNOR²³.

. Enfin, l'accent est souvent mis sur la promotion de l'intermodalité. Elle doit permettre une meilleure articulation entre les modes de transport et un maillage plus complet de l'agglomération. Concrètement, cette orientation se traduit par l'instauration de tarifications combinées avantageuses (un abonnement pourrait ainsi, à un prix avantageux, permettre à l'utilisateur de garer sa voiture à proximité d'un arrêt de TC et d'utiliser ce mode de transport par exemple), l'organisation d'un système de rabattement de bus vers les stations de TCSP plus performant, ou encore l'adoption de mesures favorables au stationnement à proximité de celles-ci (création de parcs relais et de parkings à vélos sécurisés). La création ou l'amélioration de la qualité de services proposés par les pôles d'échanges, qui permettent de passer d'un mode de transport à un autre, sont également mises en avant.

. Dans certains PDU, les mesures relatives à l'organisation future des TC sont précisées dans des documents spécifiques (par exemple la charte bus, annexée au PDU de Lille).

- Parallèlement aux actions préconisées dans le domaine de l'offre de TC, les PDU insistent parfois sur la nécessaire **prise en compte, par les documents d'urbanisme, de la desserte des futurs logements ou équipements**. Par le biais du règlement du POS, les autorités locales devront favoriser la densification des logements autour des gares et le long des itinéraires des TCSP, et au contraire la limiter dans les espaces éloignés du réseau de transports collectifs.

On assiste donc dans la majorité des PDU à une volonté de reconquête de la ville par les Transports en Commun. L'instauration de TCSP constitue très souvent le cœur du projet, voire celui du PDU lui-même. Les espoirs placés dans ce type de transport sont donc grands, et les objectifs assez ambitieux ; il faut toutefois noter qu'il requiert des fonds considérables. La réussite de la transformation des agglomérations par les TCSP dépend donc en grande partie des moyens dont disposeront les collectivités locales dans ce secteur.

²³ Cf. La Lettre du GART, mars 2000.

b- La promotion des « modes de proximité »

Le développement des « modes de proximité » ou « modes doux » que sont le vélo et la marche est un thème largement traité par les PDU, même s'ils n'attendent pas un report modal en leur faveur aussi important que pour les transports en commun.

- Objectifs :

* La part du transport à vélo en milieu urbain, estimée entre 3 et 4 %²⁴, demeure très faible dans les agglomérations françaises, comparativement aux villes d'Europe du Nord, alors même que ce mode est performant sur les distances limitées. La croissance attendue de l'usage de la bicyclette, lorsqu'elle est chiffrée par les PDU, varie entre 1 et 3 points d'ici 2005 ou 2010.

* Quant à la marche, une stabilisation de son importance est généralement envisagée ; elle doit rester la norme sur les petites distances.

- Mesures :

* Pour la promotion du vélo, la **création de nouveaux itinéraires cyclables** constitue la principale mesure invoquée par les PDU. Ainsi, l'agglomération lyonnaise comptera 300 kilomètres supplémentaires d'ici 5 ans, et les équipements existants à Lille seront multipliés par trois à l'horizon 2015. Il semble que la desserte des grands pôles de trafic (notamment les établissements scolaires) du centre-ville soit souvent prioritaire. L'efficacité des mesures envisagées dépend toutefois en premier lieu du choix de construire un réseau complet de voies cyclables (comme le réseau vert à Orléans), qui permet aux cyclistes de sillonner l'ensemble de l'agglomération en toute quiétude, ou de se contenter d'actions ponctuelles plus modestes. Certains PDU adoptent ainsi une attitude restrictive, se limitant à prévoir la construction d'itinéraires cyclables lorsqu'un nouvel aménagement global de la voirie est programmé ; ce faisant, ils ne font que se conformer à l'article 20 de la loi sur l'air, qui dispose qu' « *à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines (...) doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagement sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation* ».

. Ces mesures sont accompagnées d'actions destinées à organiser de **meilleures conditions de circulation et de stationnement** en faveur des cyclistes.

²⁴ selon J. ROBERT, « *Agir pour un retour du vélo en ville* », La Gazette, 12 avril 1999.

La circulation sera améliorée grâce à l'élimination des obstacles existants, ce qui dans la pratique semble renvoyer au thème récurrent de la lutte contre le stationnement illicite. Une signalisation particulière sera également mise en place dans plusieurs agglomérations.

Les mesures concernant le stationnement sont plus nombreuses et détaillées. Elles ont tout d'abord trait à la construction de parkings à vélos sur la voirie. Il convient de multiplier les possibilités pour le cycliste de garer son deux-roues dans des espaces spécialement prévus à cet effet. Ici encore, les PDU insistent sur la nécessité d'équiper les grands pôles générateurs de trafic accessibles à bicyclette. Dans une optique multimodale, des parkings sécurisés seront construits à proximité des gares, de façon à encourager les cyclistes à laisser leur vélo sur place pendant la journée sans crainte de vol. Le PDU de Lille énumère ainsi 15 stations de métro, tramway et train qui devront être dotées de tels équipements avant 2003. Dans de nombreuses agglomérations, l'action sur le stationnement des vélos porte également sur l'aménagement nécessaire des locaux privés. Il est recommandé l'inscription à l'article 12 du règlement du POS de l'obligation de prévoir un emplacement réservé au garage des vélos pour les futures constructions.

. L'**intermodalité** sera favorisée, non seulement par la création, à proximité des gares, d'itinéraires et de places de stationnement destinés aux cyclistes, mais aussi par l'aménagement des transports en commun (de types métro, trains ou tramways) de manière à ce qu'il soit possible d'y transporter son vélo.

. Enfin, quelques agglomérations mènent des actions directes d'incitation à la pratique du vélo, en mettant elles mêmes sur pied un système de **location**, voire de libre-service. Les véhicules sont à la disposition des habitants pour quelques heures ou l'ensemble de la journée, à des prix réduits ou gratuitement.

C'est dans le secteur de la promotion de l'usage du vélo que les documents du type « charte » ou « schéma directeur », censés concrétiser les louables intentions avancées par les PDU, sont les plus nombreux. Ils préexistent parfois aux PDU, et sont désignés sous des appellations diverses (« charte piétons-vélos » à Lille, « plan agglo-vélos » à Rouen), mais ont tous un objectif similaire : préciser le contenu des PDU et appliquer leurs orientations dans la pratique. La question de leur valeur juridique reste toutefois posée (cf. infra, p. 43).

* Les mesures préconisées pour favoriser la marche sont généralement traitées de manière brève par les auteurs des PDU.

Le thème du partage de la voirie est décliné ici dans un objectif de croissance de la place dévolue aux piétons sur la voirie. Les PDU envisagent ainsi l'élargissement des trottoirs et, parfois, la création de zones piétonnes dans les espaces qui s'y prêtent.

Afin d'éliminer les obstacles à la continuité des trajets piétonniers, il est à nouveau fait mention de ce serpent de mer que constitue le stationnement sauvage, qu'il est indispensable de sanctionner lourdement.

Certains PDU promettent d'améliorer les conditions de traversées piétonnes ou de permettre une meilleure « perméabilité urbaine » entre les différentes parties de l'agglomération.

- ***Insuffisances :***

Les insuffisances principales constatées dans le domaine du développement des modes de transport individuels alternatifs à l'automobile sont de deux ordres.

. La quasi-totalité des PDU semblent s'être limités à étudier la question de la marche et de la bicyclette, alors que l'article 28-1 ne les mentionnait que comme des exemples de type de transport à favoriser et non de manière limitative (il précise en effet que les orientations des PDU portent sur « *le développement (...) des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et de la marche à pied* »).

Les mesures prises en faveur des véhicules à moteur peu polluants (électriques ou fonctionnant au GPL) sont absentes ou très rapidement évoquées dans la plupart des PDU. Elles se limitent en général à l'engagement des collectivités locales à s'équiper leur propre flotte de tels modes de transport. Les actions visant à les privilégier par rapport aux autres catégories d'automobiles (notamment au niveau du stationnement) sont extrêmement rares.

Le PDU d'Ile-de-France semble quant à lui être le seul à ne pas ignorer le rôle joué par le roller dans les déplacements urbains, et à promouvoir des actions destinées à rendre son usage plus sûr. Certaines AOTU ont paru réticentes à prendre en compte ce moyen de transport, arguant de son absence de statut juridique en tant que mode de déplacement. Il faut noter sur ce point qu'une proposition de loi visant à faire reconnaître légalement le roller comme mode de déplacement a été déposée devant l'Assemblée Nationale le 13 octobre 1999. Son objectif est que les utilisateurs de ce type de transport ne soient plus assimilés par les textes applicables à des piétons. La proposition devait concrètement ajouter à l'article 28-1 alinéa 2 la mention

expresse du roller à côté de la marche et du vélo comme modes de transport à favoriser dans les PDU²⁵. Ses dispositions n'ont pas, semble-t-il, été reprises dans la loi SRU.

Quant au transport fluvial, quand il a été évoqué, c'est essentiellement dans le domaine des transports de marchandises ou pour le développement du tourisme.

Aucune action à destination des deux-roues motorisés ne semble en outre figurer dans les différents PDU. Ils ne correspondent certes pas à la définition du mode de transport « *économique* » et, surtout, « *peu polluant* », mais leur place importante au sein des agglomérations ne permet pas de les laisser en marge de toute réflexion sur l'avenir des transports urbains ; il aurait été normal que les PDU en tiennent compte, et ce logiquement au cours de l'analyse des modes de transport individuels alternatifs à l'automobile.

. Enfin, **les mesures envisagées se concentrent souvent sur le centre-ville**, où le recours à la bicyclette est sans doute pensé comme plus aisé. Mis à part peut-être pour la desserte des TCSP, beaucoup de PDU sont muets sur la question du développement de l'usage du vélo dans les zones périphériques. Les réseaux de voies cyclables envisagés ont généralement pour cœur les centre-ville, autour desquels tout s'organise.

Malgré la multiplication prévue des pistes cyclables, la modestie des objectifs de report modal espéré en faveur du vélo, comme leur concentration sur les centres urbains illustrent le fait qu'ils sont encore généralement conçus plus comme des loisirs que comme de véritables modes de déplacement à part entière. Pourtant, lorsque des politiques réellement volontaristes sont menées, les résultats montrent que ces « modes de proximité » peuvent constituer des alternatives crédibles à l'automobile : la part modale du vélo à Strasbourg s'élève ainsi à 10%, et elle pourrait atteindre 20% d'ici 2005.

3) L'organisation du stationnement

L'épineuse question du stationnement est abordée dans tous les PDU. Tous conviennent en effet qu'il est vain de prétendre agir sur la circulation sans régler parallèlement les conditions de stationnement au sein d'une agglomération.

Au delà de ce diagnostic, des problèmes sérieux apparaissent lorsqu'il s'agit de fixer des objectifs et de préconiser des mesures dans ce domaine.

²⁵ Voir annexe VI le texte de la proposition de loi n°1849 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 13 octobre 1999 par M. J. DE GAULLE, visant à la reconnaissance légale du roller comme moyen de déplacement.

L'article 28-1 prévoit que « *les orientations du PDU portent sur (...) l'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain, notamment la classification des voies selon les catégories d'usagers admis à y faire stationner leur véhicule, et les conditions de sa tarification, selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs, en privilégiant les véhicules peu polluants* ». Il ne s'agit donc pas de réduire le stationnement mais de l'organiser, orientation plus vague qui peut donner lieu à des interprétations divergentes. Or, le stationnement reflète les intérêts contraires qui sont au cœur des projets de PDU : alors que l'objectif de baisse de la circulation implique la restriction des possibilités de stationnement en ville, la redynamisation des centres urbains (afin d'éviter la fuite des activités économiques vers la périphérie) constitue un autre axe essentiel des politiques urbaines contemporaines et fait de l'accessibilité à ces zones une condition majeure de sa réussite. Jean-Pierre SUEUR, Maire d'Orléans et Président de l'Association des Grandes Villes de France, reconnaît ainsi que le PDU conduit à « *gérer des contradictions* » et que « *tout en oeuvrant pour limiter la place de l'auto, il faut aussi parfois construire un parking en centre-ville pour attirer un multiplexe* ²⁶».

A cette problématique liée aux objectifs des politiques de stationnement s'ajoute le fait que le Maire est détenteur de larges pouvoirs de police dans ce domaine, en vertu des articles L2213-2 et L2213-6 du CGCT, qui les définissent assez précisément. En outre, alors que l'article 28-2 de la LOTI précise que « *les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation (...) doivent être compatibles avec le Plan* », les relations entre le PDU et la police du stationnement ne sont pas mentionnées. Même si la situation devrait évoluer avec l'adoption de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (qui prévoit l'introduction d'un nouvel article 28-1-1 sur cette question), il semble que le stationnement soit le domaine pour lequel la transcription des orientations du PDU dans la pratique par les autorités municipales puisse poser le plus de problèmes.

a- Objectifs fixés

En raison des difficultés évoquées, les objectifs poursuivis sont multiples. Généralement, les PDU fixent comme but à la politique de stationnement l'amélioration de l'accessibilité aux centres villes mais également la réduction globale de l'utilisation de l'automobile.

²⁶ La lettre du GART, mai 1999.

b- Mesures préconisées

- Les actions portent en premier lieu sur **l'offre de stationnement**. Une réduction (non quantifiée en général) est prévue dans un certain nombre de PDU (Grenoble, Lyon, Nice, Rouen, Saint-Etienne), tandis que d'autres (Lille, Strasbourg) prônent une stabilisation, voire une croissance des places de parking proposées sur le domaine public. Il faut noter que le partage de la voirie en faveur des transports en commun ou des « modes de proximité » devrait conduire à une réduction mécanique des espaces dédiés au stationnement, et cette baisse n'est pas toujours compensée par la construction de parkings souterrains ou de parcs relais. La construction de ces derniers est programmée dans beaucoup de PDU, qui voient en eux le moyen idéal de combiner transports individuel et collectif. L'inscription dans le POS de zones réservées à l'établissement de futurs parcs relais à proximité des gares ou stations de TCSP est ainsi recommandée dans de nombreux PDU.

- La **politique de tarification** constitue également un levier essentiel de la réglementation du stationnement. Les stratégies divergent toutefois sur la voie à suivre.

Quelques PDU prévoient une hausse générale des tarifs ou une extension des secteurs payants.

Certains envisagent une différenciation de la tarification selon la catégorie d'usagers : il s'agit principalement de privilégier le stationnement des résidents, afin de les inciter à ne pas utiliser leur voiture en la laissant sur la voirie à moindre frais, et de pénaliser au contraire les « pendulaires », qui effectuent le trajet domicile-travail en automobile. Dans les deux cas, l'effet attendu est que l'incitation (pour les résidents) ou la contrainte (pour les autres) financières dissuadent l'utilisateur d'avoir recours à l'automobile. La modulation tarifaire, qui institue un avantage au profit des résidents, a généré un important contentieux devant les tribunaux, initié par les autres catégories d'automobilistes qui voyaient en elle une rupture du principe d'égalité. Les juridictions civiles comme administratives ont finalement considéré que l'instauration d'une tarification modulée pour le stationnement pouvait, dans certaines conditions, être justifiée ; ils ont en effet estimé que les résidents et les autres automobilistes se trouvaient dans une situation différente face à cette question²⁷.

Avalisée par le juge et reprise dans de nombreux PDU, la technique de la différenciation tarifaire n'est toutefois pas privilégiée partout. Certains Plans prônent au contraire une plus

²⁷ Sur ce thème, voir la seconde partie de l'article de M.DREYFUSS et A.BOMPARD « *La gestion du service public de stationnement saisie par le juge* », Droit et Ville, 1999, p. 285.

grande homogénéisation de la tarification, aussi bien sur le plan géographique que selon les catégories d'usagers.

Par le biais de la tarification, ou celui de la réglementation, plusieurs PDU expriment la volonté globale de limiter, voire réduire, le stationnement de longue durée non-résidentiel. L'objectif est le suivant : l'abandon de l'utilisation de la voiture pour les trajets quotidiens réguliers, mais le maintien de la possibilité de stationner pour une durée limitée en cas de parcours ponctuels, notamment liés aux activités économiques.

- La **lutte contre le trafic illicite** figure également souvent dans les projets de PDU. Les moyens d'y parvenir étant une répression plus sévère par le biais d'un contrôle policier plus performant et de sanctions plus lourdes, ou encore l'équipement des trottoirs en matériel empêchant les voitures de s'y garer.

- Il faut en outre noter que la plupart des PDU vont au-delà des recommandations posées par la loi, qui limitait les actions du PDU au stationnement « *sur le domaine public* ». Ils abordent en effet la question du **stationnement privé**. Le moyen privilégié dans ce domaine est la modification de l'article 12 du règlement des POS, qui impose à toute nouvelle construction l'obligation de réserver un emplacement pour les parkings. Il est préconisé la fixation de plafonds pour les espaces concernés, de manière à limiter la multiplication des garages privés, et/ou de tenir compte de la desserte des locaux par les transports en commun pour délimiter le nombre d'emplacements réservés au stationnement dans chaque nouvelle construction. Le PDU d'Ile-de-France envisage ainsi de définir au niveau régional un plafond maximum pour l'article 12, déterminé selon le type d'activités des locaux et la desserte en transports en commun, et que les POS communaux ne pourraient dépasser.

Certaines actions portent aussi parfois sur la nécessité de restreindre l'offre de stationnement proposée sur le lieu de travail par les employeurs à leurs salariés.

- Certaines mesures plus isolées méritent d'être mentionnées : le PDU d'Ile-de-France invite ainsi les collectivités locales à se doter de **plans de stationnement**, qui devraient permettre la définition d'une stratégie cohérente dans un secteur où elle est traditionnellement absente, sur une échelle intercommunale si possible. Enfin, le contrôle de la politique de stationnement menée par les communes s'effectue en Ile-de-France par l'élaboration obligatoire de **rapports annuels** sur la façon dont elles ont appliqué les prescriptions du PDU dans ce secteur²⁸.

²⁸ *Plan de Déplacements Urbains Ile-de-France, Projet soumis pour avis aux collectivités locales, Annexes, 30 octobre 1999, p.28*, La Documentation Française.

B- Les Orientations secondaires

Les actions destinées à réduire la circulation automobile, promouvoir les autres modes de transport et organiser le stationnement sont donc les principaux axes mentionnés dans les PDU pour se conformer aux exigences de la loi. Les mesures envisagées dans les trois autres domaines prévus par la loi (l'aménagement de la voirie, le transport des marchandises et la prise en compte par les entreprises de la question des déplacements de leurs salariés) jouent un rôle moindre, même si les PDU ne les ignorent pas.

1) L'aménagement de la voirie

L'article 28-1 semble faire de l'aménagement de la voirie un thème que les PDU devraient prendre en compte en lui-même : il dispose en effet que les orientations du PDU « *portent sur : (...) l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, 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* ». A l'exception du PDU d'Ile-de-France toutefois, cette orientation n'est pas retenue en tant que telle par les auteurs des Plans. Elle est généralement prise en compte tout au long du Plan, notamment par le biais de l'idée de partage de la voirie au profit des transports en commun et des « modes de proximité ».

L'**objectif** fixé dans ce domaine est une nouvelle hiérarchisation de la voirie, de manière à ce que le trafic automobile soit orienté vers les axes les mieux adaptés aux nuisances qu'il engendre, et qu'il soit réduit sur les autres voies.

Les **mesures** préconisées diffèrent donc selon le type d'espaces concernés.

- Les déplacements qui s'effectuent à l'échelle de l'agglomération et au-delà doivent être aiguillés vers les voies primaires (autoroutes ou voies rapides) et le réseau ferré, voire fluvial pour les marchandises. Pour parvenir à cette configuration, le trafic ferroviaire doit être plus performant ; certains PDU prévoient de nouvelles liaisons routières ou des itinéraires de contournement des centres urbains. Dans ce dernier cas, le danger existe toutefois que ces nouveaux équipements aient pour effet de reporter le problème de la circulation du centre vers

la périphérie, sans le régler. Le PDU d'Ile-de-France programme également la mise en place d'un système d'information et d'une meilleure signalisation destinés à mieux guider l'automobiliste vers les itinéraires prévus.

- Les déplacements à l'intérieur de l'agglomération doivent quant à eux se faire sur des voies sur lesquelles la place dédiée à l'automobile n'est plus prépondérante. Le report modal doit se faire ici au profit des bus et des « modes de proximité ». Des emplacements propres devront être aménagés en leur faveur sur la voirie, destinés à favoriser leur circulation comme leur stationnement. La vitesse automobile dans ces secteurs devra également être réduite. Ces mesures doivent concerner en priorité les espaces densément peuplés ; les voies considérées pourront alors revêtir « *un caractère de boulevard urbain en adéquation avec le tissu urbain qu'elles traversent* » et perdre ainsi « *leur profil routier dominant* ²⁹ ».

Dans ce domaine plus qu'ailleurs, les orientations du PDU et celles du Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA) devront être mises en conformité. En Ile-de-France, des comités d'axe, différents selon que le réseau principal ou magistral est concerné et selon les espaces considérés, seront chargés de la mise en place des actions du PDU.

2) Le transport des marchandises

Le traitement de la question du transport et de la livraison des marchandises a créé de grandes difficultés aux auteurs des PDU, qui n'ont finalement pu faire figurer dans leur projet que des objectifs généraux, rarement assortis mesures concrètes pour les atteindre. L'article 28-1 dispose uniquement que les orientations du PDU portent sur « *le transport et la livraison des marchandises de façon à en réduire les impacts sur la circulation* ».

Le premier problème auquel se sont heurtés les AOTU consiste dans l'absence de données relatives aux conditions et à l'organisation du transport des marchandises en ville. Une multitude d'acteurs et d'intérêts particuliers est en effet concernée, les flux se font bien souvent sur une échelle plus étendue que celle de l'agglomération, et peu d'études ont été menées sur le sujet.

En outre, dans ce secteur plus que dans tout autre, les intérêts économiques jouent un rôle majeur. Pénaliser excessivement le transport de marchandises en centre ville condamnerait ces zones à la perte de toute fonction d'animation économique et commerciale, au bénéfice

des périphéries, pour qui le problème ne se pose pas avec la même acuité, en raison du plus grand espace qui y est disponible.

La prudence des PDU sur ce thème est d'autant plus préjudiciable que le transport de marchandises, notamment lorsqu'il s'effectue par camions, contribue grandement aux nuisances constatées au niveau de l'agglomération. Ainsi, selon le GART³⁰, « *les flux de marchandises sont à l'origine de 30% du bilan énergétique des transports urbains et émettent entre 32 et 40% des oxydes d'azote et 56% des particules* » ; par ailleurs, « *trois camions sur quatre stationnent en infraction avec le Code de la Route dans l'hypercentre* ».

Des **objectifs** précis sont rarement mentionnés dans les projets de PDU. De manière globale, une réduction des nuisances issues des flux de marchandises doit être atteinte, mais également un meilleur accès aux centres urbains.

Les **mesures** contenues dans les PDU concernent en premier lieu le **stationnement**. Il est fréquemment recommandé un aménagement de la réglementation dans ce domaine. Le Plan de l'agglomération lilloise prévoit ainsi par exemple de n'autoriser le stationnement pour les livraisons sur les emplacements réservés à cet effet que durant la matinée, les autres usagers ayant la possibilité de s'y garer l'après-midi. A Paris, une nouvelle réglementation interdit ce type de stationnement aux heures de pointe sur les axes rouges et les couloirs de bus.

La localisation des espaces de stationnement pour les livraisons devra également être privilégiée de manière à ce qu'elle ne gêne pas le trafic, sur la voirie comme hors voirie. Le POS permettra d'atteindre ces objectifs.

D'autres mesures ont trait à la **circulation**. A ce titre, le basculement du transport de marchandises du support routier vers le réseau ferré ou les voies navigables est fréquemment évoqué. Les modalités pratiques de ce transfert sont toutefois peu détaillées. Il se heurte en outre au scepticisme des représentants des activités économiques : la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris souligne ainsi que « *la répartition modale du transport de marchandise dépend plus que toute autre de la performance respective des différents modes. Or, l'obsolescence de la batellerie française réduit les perspectives de la voie d'eau à quelques secteurs particuliers, comme les matériaux de construction, les céréales ou les déchets. Quant*

²⁹ *Plan de Déplacements Urbains Ile-de-France, Projet soumis pour avis aux collectivités locales*, 30 octobre 1999, p.56, La Documentation Française.

³⁰ La lettre du GART, février 2000

à la SNCF, les trop nombreux mouvements sociaux qui émaillent l'exploitation sont, en l'état, dissuasifs pour les chargeurs ³¹».

Dans certains PDU, une meilleure organisation de la logistique des transports de marchandise doit être mise en place. Il s'agit en général de créer des plates formes multimodales qui permettent de stocker des marchandises communes à plusieurs acteurs économiques. Ces orientations sont toutefois peu détaillées.

L'action sur l'**urbanisme commercial**, qui peut jouer un rôle déterminant dans la localisation des équipements commerciaux, est rarement évoquée, en dépit de l'importance de ses règles dans la définition des futurs flux de marchandises.

Enfin, alors que les PDU reconnaissent que les mesures prises dans ce secteur sont encore embryonnaires, ils incitent les autorités locales à une plus grande **concertation** avec les représentants professionnels du transport routier. Ces rencontres devraient être l'occasion d'explorer de nouvelles voies pour répondre à un problème qui n'a pas pour l'heure été résolu de manière satisfaisante. Les AOTU pourront également s'inspirer du programme national « *Transport de marchandises en ville* », lancé par le gouvernement pour apporter un soutien technique et financier aux expériences pilotes menées dans ce domaine.

3)- L'encouragement des entreprises et collectivités à favoriser le transport de leur personnel

Cette orientation ne fait l'objet que de développements succincts dans les PDU, qui n'y accordent qu'une importance mineure.

L'article 28-1 indique que l'encouragement des entreprises à organiser le transport de leurs salariés passe notamment par le recours au covoiturage et aux transports en commun.

L'incitation au covoiturage est souvent présente dans les Plans, mais elle n'est généralement assortie que de rares précisions quant aux modalités qu'elle pourrait revêtir. Elles concernent essentiellement les incitations fiscales dont pourraient bénéficier les entreprises qui se prêtent au jeu ou l'instauration de tarifs préférentiels aux péages urbains pour ce type de transport.

³¹ *Avis et observations de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris sur l'avant-projet PDU d'Ile-de-France*, F. LEMOR, CCIP, 1999, p.14.

La promotion des transports en commun se fait parfois par le biais de l'idée qu'un abonnement pris par les salariés, et qui combinerait le prix du stationnement pour sa voiture et celui du trajet en transports en commun, pourrait être remboursé partiellement par l'entreprise.

Quelques PDU adoptent une démarche plus ambitieuse en incitant, voire en contraignant (comme c'est le cas dans le projet de PDU d'Ile-de-France pour celles de plus de 500 salariés) les entreprises et collectivités de grande taille à se doter d'un « plan de mobilité » de leur personnel, dont l'objet est l'analyse de leurs déplacements et mise en place de solutions pour les orienter vers les voies les plus en phase avec les orientations du PDU.

Il faut noter que l'ensemble des mesures qui font appel à des obligations ou de nouvelles dépenses de la part des entreprises sont accueillies avec hostilité par leurs représentants. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris rappelle en effet³² que les entreprises sont déjà, par le biais du versement-transport, les premiers contributeurs au financement des transports en commun, alors même que la part des déplacements domicile-travail ne cesse de décroître. Elle refuse donc toute idée de taxation supplémentaire, que ce soit par le biais de l'extension du remboursement de la carte orange à celui d'un abonnement qui intégrerait également le coût du stationnement sur les parc relais, ou d'une imposition assise sur les places de parking que les entreprises proposent gratuitement à leur personnel. Elle rejette également la rigidité que suppose l'élaboration obligatoire d'un « plan de mobilité » au sein d'une entreprise. La CCIP ne s'oppose pas toutefois à toute évolution, mais se prononce pour l'adoption de mécanismes plus flexibles et la compensation des éventuelles futures taxes par des dégrèvements fiscaux.

Enfin, de nombreux PDU insistent sur le rôle exemplaire que doivent jouer les collectivités publiques dans le domaine des transports urbains.

C- Les orientations non prévues par la loi

Si l'article 28-1 de la LOTI mentionne explicitement six thèmes qui devront être déclinés dans les PDU, leurs auteurs ont souvent étendu leur réflexion à d'autres secteurs.

³² *Idem*, p. 12.

Cet engouement ne relève pas toujours de la spontanéité : les collectivités locales ont en effet été incitées par les Ministres de l'Environnement et de l'Équipement, par l'intermédiaire de leur circulaire commune du 8 novembre 1999³³, à prendre en compte dans les PDU les thèmes de la sécurité routière, de la lutte contre l'effet de serre, de la qualité de l'air et des nuisances sonores. Le texte précise que ces questions « *interfèrent directement avec les orientations* » de la loi sur l'air. Dans l'annexe de la circulaire, les Ministres indiquent que des objectifs quantifiés dans chacun de ces domaines devraient figurer dans les PDU.

Même si les PDU ont tenu compte de ces nouvelles orientations, peu de mesures qui y sont spécifiques figurent dans leur projet.

1) La sécurité routière

Cette exigence est mentionnée dans la quasi-totalité des PDU. Elle représente en effet un enjeu considérable : 68% des accidents corporels et 32% des accidents mortels se produisent en ville.

Quelques PDU se sont fixé des objectifs précis à atteindre, parfois ambitieux (par exemple, baisse de 50% des accidents en cinq ans à Orléans). Certains insistent sur la sécurité des piétons et deux-roues, particulièrement vulnérables (40% des victimes mortelles d'accident sont des piétons ou des usagers de deux-roues en Ile-de-France)³⁴.

Les mesures envisagées pour y parvenir sont la modération de la vitesse automobile, notamment dans les espaces densément peuplés et, corrélativement, un nécessaire partage de la voirie, afin d'assurer de meilleures conditions de circulation aux vélos et d'accorder plus de place aux piétons. La création de « zones 30 » s'inscrit parfaitement dans ce cadre.

2) Les orientations « environnementales »

La réduction de la place de la voiture en ville doit s'accompagner de celle des nuisances qu'elle engendre pour l'environnement.

³³ la circulaire figure à l'annexe III

³⁴ *Plan de Déplacements Urbains Ile-de-France, Projet soumis pour avis aux collectivités locales*, 30 octobre 1999, p.11, La Documentation Française.

C'est ainsi que de nombreux PDU contiennent des dispositions relatives à la **lutte contre la pollution de l'air**. Quelques uns s'engagent à une réduction chiffrée des émissions de gaz polluants (Metz, Rouen, Lyon par exemple) ; les autres renvoient généralement aux objectifs définis dans les Plans de Protection de l'Atmosphère, dans les Plans Régionaux de Qualité de l'Air ou dans la directive du 12 avril 1999 relative à la qualité de l'air. La réduction de la consommation énergétique est parfois également mentionnée.

Parmi les actions spécifiques à ce secteur, celle du recours aux énergies alternatives est la plus souvent citée. Concrètement, les PDU recommandent l'utilisation de ce type d'énergie par les transports en commun et affirment leur volonté de l'encourager pour les autres modes de transport motorisés. Ils appellent ainsi de leurs vœux l'installation de postes permettant aux utilisateurs de ce type de carburant de se ravitailler et l'instauration d'une fiscalité qui leur soit plus favorable.

La **réduction des nuisances sonores**, qui figurent parmi les préoccupations principales des citoyens, est également mise en avant.

Les objectifs dans ce secteur sont rarement quantifiés, et peu de mesures spécifiques sont envisagées : elles ont trait à l'installation de revêtements absorbants ou de protections phoniques, ainsi qu'à l'isolement acoustique des façades. Les PDU insistent généralement sur la nécessité de réduire les émissions sonores le long des axes les plus bruyants. Celui d'Orléans indique que l'agglomération devra se doter d'un outil de gestion des problèmes de bruit, de nombreux autres envisagent tout d'abord de recenser les zones les plus concernées par cette question.

Même si des difficultés se retrouvent dans la plupart des projets (faible prise en compte de la périphérie, ambiguïté sur la construction d'itinéraires de contournement, absence de mesures relatives au transport de marchandises), le contenu des PDU en voie d'achèvement semble globalement se conformer aux orientations définies à l'article 28-1 de la LOTI. Toutefois, il faut rappeler que les documents, dépendant de chaque Autorité Organisatrice des Transports Urbains, ne sont pas d'une qualité uniforme, et que certains, notamment ceux qui sont peu avancés, pourraient se révéler insuffisants. Pour la majorité d'entre eux toutefois, l'enjeu essentiel réside désormais dans leur mise en œuvre.

III- La mise en œuvre des PDU

Les termes souvent généraux dans lesquels sont rédigés les PDU, ainsi que leur nature juridique encore incertaine peuvent laisser craindre que leurs dispositions ne soient considérées que comme déclarations d'intentions et qu'elles ne se traduisent pas finalement dans la pratique par l'adoption de mesures concrètes. La question des moyens nécessaires à l'application des orientations des PDU est également primordiale : les aménagements programmés doivent pouvoir être financés, faute de quoi ils demeureront des vœux pieux.

A travers les interrogations sur leur mise en œuvre c'est donc la crédibilité des PDU qui est en jeu.

Afin de garantir l'effectivité des PDU, de multiples mécanismes ont été prévus : les Plans eux-mêmes ont très souvent eu recours à la mise en place de documents ou d'organes spécialisés, dont la fonction est de préciser les orientations des PDU ou de s'assurer de leur bonne application (A), tandis que la loi se concentrait sur les mécanismes juridiques censés imposer les dispositions des Plans aux élus locaux (B). Enfin, si les PDU ont cherché à produire une estimation financière des projets envisagés, il semble que des incertitudes demeurent quant aux sources qui pourraient permettre de les réaliser (C).

A- La mise en place d'organes et de documents spécifiques

De par l'ampleur de la tâche qui lui est confiée, aussi bien en raison du périmètre étendu qu'il couvre que du nombre d'orientations concernées, le PDU a vocation à n'être qu'un document général d'orientation, qui ne peut prévoir dans le détail tous les aménagements à réaliser et les mesures à prendre. De même, l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains est chargée de superviser l'application du PDU, mais elle n'a ni les capacités ni les compétences juridiques pour assurer la mise en œuvre concrète des dispositions du Plan.

De ce fait, dans la quasi-totalité des PDU, des documents ou des organes ont été créés *ex nihilo*, dont le but est la concrétisation des orientations générales du Plan ou le suivi de leur application.

1) Les documents spécialisés

Au sein des PDU eux-mêmes existe souvent une hiérarchisation entre la philosophie générale qui sous-tend le projet dans son ensemble, et les recommandations plus précises qui doivent permettre de s'y conformer.

Le PDU de la communauté urbaine de Lille distingue ainsi *les principes directeurs* qui doivent servir de références globales aux acteurs locaux (par exemple développer le rôle métropolitain du train) ; ils doivent être précisés par *les projets à envisager à moyen ou long terme*, à l'horizon 2015 (étude de la mise en service de trois projets de tramways), et *les projets à réaliser à court ou moyen terme*, dont l'échéance est 2006 (augmentation de la longueur des rames de la ligne n°1 du métro). Alors que le projet de PDU de la région Ile-de-France expose les objectifs généraux qu'il entend atteindre, en les replaçant dans une réflexion sur ses enjeux dans différents domaines, l'annexe qui y est jointe précise pour chaque secteur les « *actions à engager* », ainsi que leurs destinataires.

Pour autant, les auteurs des PDU ont généralement entendu se référer à des documents supplémentaires qui précisent les actions à mener dans un secteur particulier ou sur un espace géographique plus restreint que le PTU.

- Les documents sectoriels

Dans la plupart des PDU, il est fait référence à des instruments qui sont propres à une orientation et qui précisent les modalités de leur mise en œuvre. Il peut s'agir de documents qui préexistent au PDU, qui sont élaborés en même temps que ce dernier ou dont le PDU prévoit la création à terme. Ils prennent la forme de chartes, schémas directeurs, plans ou schémas et figurent souvent en annexe des PDU. Le développement du transport à vélo est le secteur qui fait l'objet du plus grand nombre de documents sectoriels, mais l'amélioration des transports en commun, la modération de la vitesse ou la marche sont également des thèmes traités par certains PDU (celui de Lille par exemple).

La fonction de ces documents de précision semble être de deux ordres. Ils peuvent définir les orientations que devront suivre les collectivités locales en dessinant un réseau à l'échelle de l'agglomération, qu'elles seront chargées décliner sur leur territoire. C'est le cas par exemple lorsque le PDU prévoit la réalisation d'un maillage d'itinéraires cyclables à travers la ville ; un « schéma directeur vélo » précisera les voies concernées, ce qui permettra de concrétiser

les actions définies à une plus grande échelle. L'autre fonction de ce types d'instruments est l'assistance technique. La « charte bus » de l'agglomération lilloise fournit ainsi aux autorités municipales des indications qui doivent les aider à concevoir les arrêts de ce type de véhicules de manière à ce que le stationnement soit le mieux adapté pour les usagers comme pour les conducteurs. La définition des différentes voies cyclables réalisables et la comparaison de leurs avantages respectifs sont les éléments classiques qui figurent dans les « plans-vélos », tandis que la conception d'une « zone 30 » fait partie de toute « charte-piétons » digne de ce nom.

Ils jouent donc un rôle non négligeable dans beaucoup de PDU ; de ce fait, la question de leur valeur juridique mérite d'être posée. Si la loi prévoit le statut juridique du PDU (cf infra), elle est muette sur les documents créés par lui ou auxquels il renvoie. Ceux-ci précisent parfois que leurs dispositions devront être prises en compte lors de l'aménagement futur ou la rénovation de la voirie, et ils se réfèrent de temps à autre aux textes légaux (notamment l'article 20 de la loi sur l'air qui prévoit la construction de voies cyclables en cas de rénovation de la voirie) pour justifier leur existence. De manière générale cependant, et notamment en ce qui concerne les documents techniques, il semble difficile de leur accorder une valeur juridique propre. Ils ont finalement pour fonction d'octroyer aux collectivités locales, qui sont le maillon essentiel de la mise en œuvre des PDU, tous les outils nécessaires à leur application, mais n'ont aucune prétention juridique.

- Les documents destinés à l'application du PDU sur un espace géographique précis

Dans certains cas, les PDU prévoient que leur application à un espace précis puisse être détaillée. Cette localisation géographique peut se faire à l'initiative des auteurs des PDU, qui font figurer en annexe ces prescriptions particulières : des dispositions propres à chaque commune de l'agglomération sont détaillées de la sorte dans le PDU d'Orléans et dans celui de Lyon. La réalisation de PDU sur une échelle limitée à quelques communes et à leur initiative est quant à elle encouragée par le PDU de l'agglomération lilloise, à travers la « charte micro PDU » : son objectif est de favoriser la concertation des différents acteurs au niveau local, afin, à partir d'un diagnostic cartographique, de promouvoir des actions concrètes pour appliquer les orientations sur le terrain.

Dans l'ensemble, il semble que le recours à des instruments spécifiques à certains secteurs ou certains espaces destinés à préciser les dispositions du PDU conforte son statut de document cadre et semble constituer une garantie de son application effective. Il témoigne en effet de la

volonté des AOTU de ne pas se limiter à des considérations générales mais au contraire de prévoir les modalités de concrétisation des orientations posées dans les Plans.

2) Les organes spécifiques

Afin de transposer les mesures préconisées par les PDU, et d'assurer le suivi de leur application, des instances particulières ont été mises en place. On distingue celles qui sont constituées au sein même de l'AOTU de celles qui lui sont extérieures.

- **Au niveau de l'AOTU**, des organes sont chargés de la mise en œuvre du PDU et d'autres de son suivi. Le *comité technique*, déjà présent au stade de l'élaboration, joue également un rôle important dans cette phase. Il regroupe les personnels spécialisés des différentes collectivités locales ainsi que des experts (par exemple les agences d'urbanisme ou les bureaux d'études), qui coordonnent les actions prévues et leur financement.

La concrétisation des orientations du PDU étant toutefois essentiellement du ressort des autorités locales, les instances de l'AOTU n'y jouent qu'un rôle mineur. Elles sont en revanche bien plus impliquées dans le suivi des dispositions des PDU. Ceux-ci ayant affiché des objectifs à atteindre et appelé de leurs vœux l'adoption de mesures, il revient à l'AOTU de juger si ces perspectives ont été suivies avec succès. Pour ce faire, un *comité de suivi* est généralement mis en place, constitué des collectivités locales concernées le plus souvent. Sa mission est de superviser l'application du PDU. Pour lui faciliter la tâche, la constitution d'un « observatoire des déplacements » est recommandée. Cet instrument permet en effet de recueillir auprès de tous les acteurs concernés (gestionnaires de transports en commun, de parkings, de péages, fédérations de transporteurs routiers...) les données relatives à l'ensemble des déplacements de l'agglomération qui permettront de savoir si les objectifs poursuivis par les PDU ont été atteints et quelle est la configuration des transports urbains. Le comité de suivi veillera à ce que le PDU soit effectivement appliqué, et pourra également constater ses effets dans la pratique, tant au niveau local que global. Il sera ainsi en mesure d'effectuer un bilan cinq ans après son adoption, et de préconiser d'éventuels changements pour améliorer ses effets.

- Certains PDU encouragent la création d'organes spécialement chargés de mettre en œuvre leurs orientations **au niveau local**³⁵. Celui de la région Ile-de-France propose la démarche la plus poussée en ce sens. Il précise en effet quels types d'organes pourront être créés. Il s'agit tout d'abord des « **comités locaux** ». Ils peuvent regrouper une ou plusieurs communes et sont constitués à leur initiative (l'accord du Préfet de région est toutefois requis) ; des représentants des autres institutions (Etat, département, région), des transports publics (le Syndicat des Transporteurs Parisiens) et privés, du monde économique et associatif, ainsi que les gestionnaires de parkings sont également membres de ces instances. Ils sont chargés de transcrire à leur échelon les dispositions du PDU, notamment celles qui relèvent du pouvoir communal (stationnement et aménagement de la voirie essentiellement). Les propositions des comités locaux sont soumises au Préfet de région, et l'accord de celui-ci conditionne l'octroi des subventions prévues pour la mise en place des PDU.

Des « **comités de pôles** » et des « **comités d'axes** » doivent également se constituer. Ils regroupent tous les acteurs concernés par l'aménagement d'un axe (par exemple comment organiser la reconfiguration de la Nationale 7 et l'arrivée du tramway sur cette voie) ou d'un pôle (par exemple la transformation d'une gare dans une perspective multimodale) pour envisager les solutions à retenir et soumettre des propositions au Préfet de région.

Ces instances doivent permettre de passer du discours général à la pratique locale. Elles reposent toutefois d'abord sur la volonté politique des acteurs de participer réellement à ces comités afin de transposer les mesures du PDU chez eux. En l'absence d'un tel état d'esprit, tous les mécanismes mis en place par les PDU ne produiront pas les effets escomptés. Dans ce cas, le statut juridique du PDU pourrait permettre aux AOTU de contraindre les collectivités locales à s'y conformer, mais cette voie semble plus longue et hasardeuse que celle de la coopération.

B- L'effectivité juridique des PDU

Sur le plan juridique, la question des effets du PDU dépend de sa nature d'une part (1), et de ses relations avec les autres actes pris par les autorités locales en matière de police de la circulation et du stationnement et d'urbanisme d'autre part (2).

³⁵ *Plan de Déplacements Urbains Ile-de-France, Projet soumis pour avis aux collectivités locales*, 30 octobre 1999, p.63, La Documentation Française.

1) La nature juridique des PDU

Le PDU est un document de planification environnemental ; ce type de texte possède des effets juridiques très différents selon qu'ils ont une valeur réglementaire ou prospective.

Ainsi les documents réglementaires que sont les POS (documents d'urbanisme) ou les Plans de Prévention des Risques disposent d'une force contraignante en vertu des lois qui les instituent et s'imposent aussi bien à l'administration qu'aux personnes privées, en fixant des prescriptions précises auxquelles il est impossible de déroger. Il est clair que les PDU, qui demeurent avant tout des documents d'orientation, ne peuvent être assimilés à de tels instruments. En outre, au contraire du Maire ou du Préfet, l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains n'est pas titulaire du pouvoir réglementaire, et ne peut donc prendre des actes de cette nature.

Comme une multitude de « plans » ou « schémas » environnementaux, le PDU détermine de manière sectorielle, sur un espace géographique restreint, un programme d'actions à l'adresse de l'administration et n'est pas opposable aux tiers : ses dispositions doivent en effet guider les collectivités locales dans leur politique de transport urbain, et elles ne créent pas directement de droits ni d'obligations à la charge des personnes privées. Les documents prospectifs sont toutefois loin d'être privés d'effets juridiques, même si leur autorité varie assez nettement selon leur domaine d'intervention et leur degré de précision.

En prenant en compte le fait que le PDU ne produit d'effets qu'à l'égard de l'administration, et en l'absence bien compréhensible de jurisprudence sur ce point, on peut penser que les personnes privées ne pourront se référer aux PDU devant les juridictions que dans certains cas. Il peut paraître tentant de se référer à la jurisprudence applicable pour les Schémas Directeurs afin d'émettre des suppositions quant à la nature juridique des PDU. Bien qu'appartenant à la catégorie des documents d'urbanisme, les Schémas Directeurs présentent en effet plusieurs points communs avec les PDU : ils ne sont pas directement opposables aux tiers et s'adressent avant tout aux élus locaux, et leurs auteurs sont également des établissements intercommunaux privés de pouvoir réglementaire.

Il convient de distinguer l'hypothèse dans laquelle la légalité du PDU lui-même est contestée de celle où c'est un acte qui, en raison de son incompatibilité avec le PDU, fait l'objet d'un recours.

- La mise en cause par une personne privée de la légalité du PDU par la voie du recours pour excès de pouvoir est-elle possible ? Ce type d'action n'est, en principe, ouverte que contre un acte qui, comme les règlements et les décisions individuelles, « fait grief ». Le document prospectif qu'est le PDU semble donc insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Toutefois, la jurisprudence sur les schémas directeurs montre qu'une telle solution ne va pas de soi. Le Conseil d'Etat a en effet reconnu le droit à un propriétaire foncier d'agir directement contre l'acte d'approbation d'un Schéma Directeur³⁶, alors même qu'il a refusé d'examiner la légalité d'un tel schéma à l'occasion d'un recours formé contre un permis de construire³⁷. La jurisprudence a également admis la recevabilité d'un recours formulé par une association contre l'acte d'approbation d'un schéma directeur³⁸. Il est encore trop tôt pour savoir si des règles similaires seront appliquées pour le PDU. On peut en effet constater que les documents de planification environnementaux prospectifs sont, par nature, inopposables aux tiers, et, à ce titre, inattaquables par la voie du recours pour excès de pouvoir. Certains de ces instruments, s'interroge le Professeur JEGOUZO³⁹, n'auraient-ils alors qu'une portée réduite à celle des directives au sens de la jurisprudence *Crédit foncier de France* ? Il remarque ensuite que la diversité des plans environnementaux est grande et que quelques uns d'entre eux possèdent en réalité une valeur intermédiaire, entre le prospectif et le réglementaire. Le PDU semble rentrer dans cette catégorie ; seule la jurisprudence pourra toutefois nous éclairer sur le point de savoir si le recours direct contre la délibération d'approbation d'un tel plan sera recevable.

En revanche, il semble clair que le Préfet soit en droit de déférer le PDU devant le juge administratif, s'il doute de sa conformité avec les dispositions de la LOTI ou avec le schéma directeur.

La voie de l'exception d'illégalité devrait permettre à un administré, dans certains cas, de faire valoir l'invalidité du PDU. Un particulier sera ainsi en droit de contester la légalité du

³⁶ Arrêt *Commune de Conte et Dalbera*, 29/01/1982, JCP II 19863.

³⁷ Arrêt *Domat*, 2/03/1977, AJDA 77, p.444.

³⁸ Arrêt *Comité régional d'information et de lutte antinucléaire de Basse-Normandie*, 11/10/1980, Rec.p.926.

Sur la question générale du type de recours recevable contre un schéma directeur, voir F.Boyssou, *Droit et Ville*, 1982, n°13, p.189.

³⁹ Y.JEGOUZO, « *Les plans de protection et de gestion de l'environnement* », AJDA, 20 septembre 1994, p.607.

PDU à l'occasion de l'examen de celle d'un acte réglementaire qui doit, en vertu de la loi, lui être compatible : un individu qui attaque un Plan Local d'Urbanisme ou un arrêté municipal intervenu dans le domaine de la circulation et du stationnement pourra invoquer l'invalidité du PDU, et le juge pourra alors prononcer l'annulation de ce dernier. Une personne privée ne sera toutefois sans doute pas en mesure d'exciper de l'illégalité du PDU à l'occasion d'un recours contre un acte individuel, si celui-ci ne se fonde pas sur un acte réglementaire : dans un tel cas prévaut en effet le fait que le PDU s'adresse qu'à l'administration, et ne peut être opposable directement à un individu.

Comme pour le Schéma Directeur, le contrôle de la légalité du PDU se limitera sans doute à l'erreur manifeste d'appréciation.

- La recevabilité des recours formés contre des actes administratifs en raison de leur incompatibilité avec le PDU dépendra de leur caractère réglementaire ou individuel.

Un particulier ne pourra se prévaloir, contre un acte individuel, du non respect par celui-ci des dispositions du PDU.

En revanche, une personne privée sera sans doute habilitée à se prévaloir de l'incompatibilité du PDU avec un acte réglementaire tenu de le prendre en compte pour remettre en cause la légalité de ce dernier. Ainsi, un arrêté municipal étendant les possibilités de stationnement gratuit en centre-ville, de manière incompatible avec les dispositions du PDU, pourrait-il faire l'objet d'un recours, fondé sur ce motif, de la part d'un particulier. Dans la même logique, une personne privée sera en droit d'exciper de l'illégalité d'un acte réglementaire à l'occasion de la contestation d'un acte individuel si cet acte réglementaire servait de fondement à l'acte individuel et était contraire au PDU : l'examen de la légalité d'un permis de construire accordé sur la base d'un POS qui ne respecterait pas le PDU pourra ainsi conduire le juge à annuler le POS.

Ici encore, le Préfet dispose, par le biais du déféré préfectoral, du droit de contester devant le juge administratif la légalité d'actes réglementaires pris par les élus locaux, s'ils sont incompatibles avec le PDU.

Mais l'effectivité du recours juridictionnel dépend également de l'étendue du contrôle qu'exercera le juge sur les relations existant entre le PDU et les autres documents, et notamment de son interprétation de la notion de compatibilité (cf. p. 72).

Ainsi, par le biais du recours contre un acte réglementaire ou de l'exception d'illégalité, un particulier sera en mesure de se référer au PDU devant la juridiction administrative, soit pour

garantir son application, soit afin de contester sa conformité aux normes qui lui sont supérieures.

2) L'articulation juridique entre le PDU et les autres actes pris dans le secteur des transports urbains (renvoi au chapitre II)

Sur le plan juridique, l'effectivité des PDU implique donc que ses orientations s'imposent réellement aux décisions des autorités politiques locales (essentiellement municipales) qui ont une influence sur l'organisation des transports urbains. Il est également indispensable que les documents d'aménagement (les schémas directeurs ou les schémas de secteur) qui ont une échelle territoriale plus étendue que celle du PDU et qui déterminent le développement futur des infrastructures de transport tiennent compte de ses dispositions.

La question des relations juridique entre le PDU et les autres instruments est donc essentielle. Les mécanismes prévus dans la loi sur l'air pour l'articulation de l'application du PDU et des décisions des autorités municipales dans le domaine de la police de la circulation et du stationnement ainsi que dans celui de l'urbanisme ont paru insuffisants ; la loi sur la Solidarité et le renouvellement urbains (SRU) propose donc de les redéfinir avec plus de précision. La question de l'intégration des PDU dans les documents d'urbanisme et de la soumission des pouvoirs de police à ses dispositions sera donc traitée dans le Chapitre II (p.63 et s.), qui est relatif aux modifications apportées par la loi SRU aux PDU.

C- Les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des orientations des PDU

La définition de programmes d'actions dont l'objet est la réorganisation des transports urbains suppose que les moyens financiers correspondants soient alloués aux autorités chargées de les mettre en place. Chaque aménagement planifié dans le PDU ou inspiré par lui se traduit en effet par l'engagement de dépenses qui sont d'autant plus élevées que la densité des agglomérations rend toute opération de ce type complexe et coûteuse.

1) La programmation financière

L'article 28 de la LOTI dispose que 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* ». Chaque PDU comporte ainsi un volet financier, dans lequel le coût des mesures propres à chaque secteur fait l'objet d'une estimation.

Dans la pratique, il semble que le volume des dépenses nécessaires à la mise en œuvre des PDU varie considérablement selon que ceux-ci prévoient ou non la réalisation de nouvelles infrastructures (par exemple mise en service d'un tramway ou construction d'un itinéraire de contournement).

Le budget prévisionnel du PDU d'Ile-de-France s'élève à 23 milliards de francs d'ici 2005. Cette estimation peut sembler modeste si on la compare aux investissements prévus dans le contrat de plan Etat-région pour la période 2000-2006 dans le secteur des infrastructures de transports : le poste qui y est consacré aux transports en commun prévoit l'engagement de dépenses à hauteur de 26 milliards de francs, et celui consacré aux équipements routiers se monte à 8 milliards de francs. En réalité, le PDU a en Ile-de-France pour mission essentielle de « gérer l'existant », si bien que son plan de financement ne comprend pas les investissements programmés pour la réalisation d'équipements lourds.

Le PDU de la communauté urbaine de Bordeaux estime que 6,22 milliards de francs seront nécessaires à la couverture des dépenses liées à sa mise en œuvre. Parmi celles-ci toutefois, le financement des 44 kilomètres de tramways représente à lui seul la quasi-totalité du budget (6 milliards de francs), les autres actions devant se contenter des 220 millions de francs restant.

Aucune nouvelle infrastructure nouvelle n'est prévue dans le PDU de Lille, ce qui explique que 2 à 3 milliards de francs seulement soient estimés nécessaires à son application.

De manière générale, on constate que la priorité donnée au développement des transports en commun dans les orientations des PDU se retrouve au niveau de leur volet financier, les autres secteurs y occupant une place secondaire. Une exception à cette règle existe lorsque le PDU envisage des aménagements routiers de grande ampleur, comme à Rouen, Lyon ou Grenoble. Dans ce dernier cas, le coût de l'achèvement de la rocade par le percement d'un tunnel routier (évalué à 9 milliards de francs) constitue l'un des principaux éléments de la critique formulée à l'égard du projet de PDU par la commission d'enquête.

2) Les sources de financement

Malgré les incertitudes qui pèsent sur la précision des estimations financières (en raison de la difficulté de prévoir l'ensemble des dépenses qui seront induites par l'application des PDU), cette question est moins délicate que celle de l'origine des financements qui seront nécessaires pour couvrir les frais programmés. Un des maillons faibles des PDU réside en effet dans l'incertitude qui demeure sur les modalités de leur financement. Elle peut s'expliquer par le fait que, en raison de sa nature, le PDU n'est pas un document de programmation financière. Il est donc essentiel de se reporter aux orientations fixées dans de tels instruments (lois de finances, contrats de plans, budgets des collectivités locales) afin de se faire une idée des moyens dont disposeront effectivement les acteurs chargés de mettre en œuvre le PDU.

La tendance favorable aux transports en commun, exprimée localement, s'accompagne d'une hausse des crédits qui leur sont alloués au niveau national. Ainsi, les subventions étatiques consacrées aux transports publics urbains devraient s'élever à 2,2 milliards de francs dans la loi de finances 2001, ce qui représente un quasi-doublement par rapport à l'année précédente. En outre, les contrats de plan Etat-régions font des transports en commun leur priorité : dans celui de la région Ile-de-France, la part du financement qui leur est destinée représente 44% du budget total (26 milliards de francs sur 59).

Il n'est toutefois pas certain que tous ces efforts soient suffisants pour réunir les 100 milliards de francs d'investissements nécessaires, selon le GART, au développement des Transports en Commun en Sites Propres d'ici 2010. Les agglomérations devront donc elles-mêmes, souvent par le biais de l'emprunt, assurer une partie du financement programmé. Cette incertitude se double de l'inquiétude des milieux économiques, qui redoutent que la place plus importante accordée aux transports en commun se traduise par une augmentation du versement-transport qu'elles acquittent pour les financer, et donc par de plus lourdes dépenses à leur charge.

Enfin, à côté du financement des transports en commun, d'autres interrogations subsistent. La question des moyens disponibles pour appliquer les autres orientations du PDU est ainsi une des principales préoccupations exprimées par les collectivités locales dans l'avis qu'elles ont amenées à donner sur le projet de PDU, en Ile-de-France pour le moins. Alors que la réalisation des objectifs implique que des mesures concrètes soient prises, au niveau du partage de la voirie notamment, le cadre financier n'est pas clairement établi. Les autorités municipales réclament ainsi souvent une clarification des modalités de financement des

actions contenues dans les PDU, faute de quoi elles seront réticentes à engager des aménagements qui s'avéreront trop dispendieux pour elles.

Des zones d'ombre subsistent donc quant à la couverture financière des orientations des PDU ; on peut espérer qu'elles se dissiperont progressivement, une fois les PDU entrés en vigueur, lorsque les différents acteurs concernés établiront leur budget annuel.

CHAPITRE II Le renforcement des PDU opéré par la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains

En décembre 2000 devrait être promulguée la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains⁴⁰ (SRU), qui envisage la modification de dispositions relatives aux PDU, alors que ceux-ci seront à peine entrés en vigueur ou encore en voie d'élaboration. Il s'agit donc de réformer un instrument juridique avant même qu'il n'ait produit ses effets dans les agglomérations qu'il couvre. Plutôt que de bouleverser leur contenu et leur statut, l'objectif de la loi est de conforter la place des PDU comme instrument unique de planification des transports urbains.

Les modifications qu'elle prévoit s'expliquent en grande partie par deux facteurs.

- La loi SRU a pour ambition de réformer une grande partie du droit de l'urbanisme et de déterminer les principes des futures politiques du logement et de la ville, dans une optique de meilleure prise en compte des exigences de mixité sociale et de développement durable. Elle constitue la première loi de la législature débutée en 1997 dans ces domaines. A ce titre, elle prend place au sein du nouvel édifice législatif élaboré notamment par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 et la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité, et dont elle doit être le complément dans les domaines du logement et des transports.

La question des déplacements urbains constitue un des maillons de l'ensemble des dispositions prévues dans la loi SRU. La modification des PDU tient, pour une part au moins, à la nécessité de tirer les conséquences, dans le domaine des transports urbains, des réformes générales contenues dans la nouvelle loi, et notamment de la refonte des documents

⁴⁰ L'analyse effectuée ici prend en compte la version du projet de loi tel que modifié après son adoption en première lecture à l'Assemblée Nationale et en tenant compte des amendements d'origine gouvernementale présentés lors de la discussion en première lecture au Sénat.
Les dispositions du projet de loi figurent à l'annexe IV.

d'urbanisme avec la création des Schémas de Cohérence Territoriale et des Plans Locaux d'Urbanisme en lieu et place des SD et des POS.

- La réforme des PDU s'explique également par la volonté du gouvernement et du législateur de prendre en compte les difficultés rencontrées par les Autorités Organisatrices des Transports Urbains lors de l'élaboration de ces Plans, notamment en ce qui concerne le stationnement, le transport de marchandises et le périmètre auquel s'applique le PDU. La loi SRU doit pouvoir leur permettre de surmonter ces problèmes en leur donnant de nouveaux instruments.

Elle entérine également des orientations (dans le domaine de la sécurité routière par exemple) qui ont été prises en compte dans la pratique par la plupart des PDU, alors même qu'elles ne figuraient pas dans la LOTI jusqu'alors.

Globalement, la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains a pour objet d'étendre l'objet des PDU (I), en précisant les mesures à prendre dans certains secteurs déjà mentionnés dans la LOTI et en y intégrant de nouveaux domaines ; et de renforcer leur effectivité (II), notamment sur les plans juridique et territorial. On peut regretter toutefois que l'évolution qu'elle permet soit inachevée à certains égards (III).

I- L'extension de l'objet du PDU

La loi SRU procède à l'extension de l'objet du PDU de deux manières.

Elle entreprend tout d'abord de définir avec plus de précision les mesures qui doivent figurer dans les PDU en ce qui concerne le stationnement et le transport de marchandises (A) ; elle détermine également quels secteurs supplémentaires, jusqu'alors non mentionnés dans la LOTI, doivent être pris en compte par les PDU (B).

A- Dans les domaines du stationnement et du transport de marchandises

L'analyse des premiers PDU approuvés ou en voie de l'être a montré que les questions du stationnement et du transport de marchandises avaient été souvent traitées de manière

insuffisante, en dépit de leur influence sur l'organisation des transports urbains. La loi SRU modifie ainsi les dispositions applicables dans ce domaine, en mettant à la disposition du PDU de nouveaux instruments légaux qui lui permettent d'étendre son champ d'application.

1) L'extension des compétences des auteurs du PDU en matière de stationnement

Parallèlement à l'affirmation de la supériorité juridique du PDU sur les mesures prises par le Maire au titre de son pouvoir de police du stationnement (cf. page 71), la loi SRU a entendu reformuler les mesures qui devaient être adoptées dans ce domaine par les PDU et les documents de rang inférieur s'y rapportant. Elle a ainsi assigné au PDU de nouvelles missions, dans un secteur où les dispositions de la LOTI comme celles du Code de l'Urbanisme paraissaient lacunaires.

Il est possible de distinguer les innovations de la loi SRU selon qu'elles portent sur des mesures concernant l'offre publique ou privée de stationnement.

a- La redéfinition des moyens d'action du PDU sur l'offre publique de stationnement

- Au niveau du **stationnement sur le domaine public**, l'article 36 de la loi SRU a pour objet de remplacer l'article 28-1, 4° de la LOTI par un nouveau texte, qui redéfinit et élargit les mesures que doit contenir le PDU. Alors que, dans sa version issue de la loi sur l'air, la LOTI n'évoquait que la classification des voies et les conditions de tarification comme moyens d'agir sur le stationnement (de manière non limitative toutefois), les possibilités ouvertes par la loi SRU sont bien plus vastes. Désormais, en effet, le PDU doit délimiter les zones dans lesquelles la durée du stationnement sera réglementée et celles où il sera payant ; la localisation des parcs de rabattement près des entrées de ville et des gares, les modalités de stationnement des transports en commun et les règles spécifiques au stationnement résidentiel doivent également y figurer, de même que les emplacements réservés aux personnes à mobilité réduite.

Bien que certaines de ces mesures ne soient pas absentes des premiers PDU élaborés, la reconnaissance légale des nouvelles actions qu'il doit contenir leur permet d'exercer, de par la loi, une plus grande influence sur l'organisation du stationnement au sein de l'agglomération.

Le contenu du pouvoir de police des Maires semble singulièrement diminué après cette réforme au vu du nombre de compétences qui sont accordées aux AOTU, notamment en ce qui concerne la tarification du stationnement.

b- Les compétences nouvelles de l'AOTU en matière de stationnement privé

- L'extension du champ d'application du PDU passe également par la définition de nouvelles règles applicables au **stationnement privé**. Elles ont trait au rôle des documents d'urbanisme comme instruments de la politique de stationnement de manière générale, mais contiennent aussi des innovations plus précises, en matière d'urbanisme commercial.

. L'objectif de la loi SRU est tout d'abord de faire en sorte que les obligations posées par le POS et le futur PLU au niveau de la construction d'aires de stationnement soient en phase avec les orientations du PDU.

Ainsi l'article L421-3 du Code de l'Urbanisme est-il modifié par l'article 20 de la loi SRU, afin de le rendre compatible avec les exigences des PDU : il prévoyait en effet que la délivrance d'un permis de construire était conditionnée à l'existence d'une aire de stationnement au sein des futurs locaux, dont le POS déterminait les caractéristiques minimales. Si le permis de construire ne respectait pas les exigences du POS, le pétitionnaire pouvait s'acquitter de son obligation en obtenant une concession dans un parking public, ou en versant des fonds à destination de la commune, afin qu'elle prenne en charge elle-même la réalisation de l'aire de stationnement nécessaire.

La loi SRU a supprimé la possibilité pour le pétitionnaire de se défaire de cette contrainte au moyen d'une contribution financière au profit de la commune ; cette disposition incitait en effet souvent les élus locaux à faire figurer dans les POS des exigences surévaluées en matière de stationnement privé. Elle a également précisé que la délivrance d'un permis de construire devait désormais être possible, même en l'absence d'aire de stationnement, si la construction de celle-ci ne pouvait se faire pour des raisons techniques ou architecturales. Certains auraient cependant souhaité que la loi SRU soit plus audacieuse encore sur ce point, de manière à ce que les futurs PLU ne déterminent plus les normes minimales, mais au contraire maximales en ce qui concerne la construction de places de parking dans les nouveaux immeubles, en particulier les bureaux.

La loi SRU permet également aux PDU d'infléchir directement le règlement des futurs PLU de façon à ce qu'ils cessent de privilégier la construction d'aires de stationnement. Cette possibilité figure dans l'article 28-1-2 de la LOTI, introduit par l'article 37 de la loi SRU. Il

prévoit en effet que les PDU doivent délimiter les espaces dans lesquels l'existence d'une desserte satisfaisante par les transports en commun permet de supprimer ou réduire les obligations relatives au stationnement privé figurant dans les PLU. L'article 28-1-2 précise ensuite que les PDU fixent (en tenant compte ici aussi de la desserte par les TC) des limites aux obligations contenues dans les PLU pour le stationnement des véhicules motorisés, mais également des normes minimales pour celui des véhicules non motorisés.

Ces dispositions ont vocation à concrétiser, à travers des mesures précises, l'obligation de compatibilité entre le PDU et le PLU posée par l'article L123-1 du Code de l'Urbanisme ; elles comblent également l'absence, dans la LOTI, de fondement légal à une action des PDU sur le plan du stationnement privé.

. La volonté de réglementer et restreindre la construction d'aires de stationnement s'exprime aussi par les modifications apportées par la loi SRU à la loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat du 27 décembre 1973⁴¹. L'implantation d'équipements commerciaux s'accompagne en effet généralement de l'aménagement de parkings de grande taille qui incitent les clients à s'y rendre en voiture d'autant plus volontiers que la question de leur accessibilité en transports en commun est régulièrement ignorée. En amendant l'article 29 de la loi du 27 décembre 1973, l'article 20 de la loi SRU impose aux commerces soumis à autorisation une limitation de l'emprise au sol de leurs aires de stationnement à une fois et demie au maximum celle des bâtiments affectés au commerce. Contenant des orientations plus globales, l'article 36 bis de la loi SRU ajoute à l'article 28 de la loi du 27 décembre 1973 trois alinéas, afin que soient pris en compte, lors de l'examen des demandes d'autorisation pour l'ouverture d'un équipement commercial, les problèmes relatifs à leur accessibilité, et notamment ceux du stationnement et de la desserte en transports en commun.

2) La meilleure intégration du transport de marchandises dans le PDU

Avant l'adoption de la loi SRU, les dispositions de la LOTI au sujet du transport de marchandises étaient laconiques : elles se limitaient à fixer comme objectif au PDU le traitement de cette question « *de façon à en réduire les impacts sur la circulation et l'environnement* » (article 28-1, 5°).

⁴¹ Les articles 28 et 29 de la loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat figurent à l'annexe V.

En raison notamment de cette absence de précision du texte législatif, les premiers PDU ne traitent que de manière marginale et insuffisante du problème des marchandises. Il semblait donc nécessaire de redéfinir les principes applicables dans ce secteur. La loi SRU s'y emploie, par le biais de la modification de l'article 28-1 : les objectifs que doit poursuivre le PDU, tout comme les mesures envisageables pour les atteindre, sont désormais plus détaillés.

La nouvelle version de l'article 28-1, 5° fait de l'équilibre entre réduction des nuisances générées par le trafic de marchandises pour l'environnement et la circulation d'une part, et maintien des activités commerciales et artisanales d'autre part, le but que doit poursuivre le PDU. La mention de ces deux perspectives contraires ne fait qu'officialiser l'ambiguïté à laquelle ont été confrontées les autorités en charge de l'établissement des Plans. Elle n'est pourtant pas sans conséquences, puisque ceux-ci se voient reconnaître par la loi une mission d'aménagement économique d'un rang égal à celle de promotion de l'environnement, ce qui témoigne du rôle toujours plus vaste qui leur est confié.

L'article 28-1, 5° énumère ensuite les actions qui pourront être mises en œuvre les PDU pour parvenir à concilier ces deux logiques. Elles s'articulent autour de l'idée de rationalisation du transport de marchandises et se déclinent en deux volets.

Une meilleure organisation des horaires de livraison, notamment en fonction du type de véhicule utilisé, doit être prévue. Elle devrait permettre de restreindre la circulation et le stationnement des modes de transport les plus encombrants (les camions avant tout) aux heures de pointe. La transposition de cette mesure passe par l'adoption d'une réglementation adéquate par les maires des différentes communes concernées ; le PDU doit ensuite faire en sorte qu'une harmonisation supra-communale se mette en place.

Un autre axe d'action consiste dans la prise en compte des besoins en surface nécessaires pour les livraisons. Une préoccupation de fluidification de la circulation plutôt que de protection de l'environnement est ici poursuivie. Elle pourra être satisfaite par le biais de l'adaptation des règles posées par le PLU, afin que des espaces soient réservés au stationnement des véhicules de livraison hors voirie, et par la meilleure intégration dans les règles d'urbanisme commercial de la question du stationnement des transporteurs de marchandises.

B- Les perspectives ouvertes par la loi SRU dans de nouveaux domaines

La loi SRU ne s'est pas contentée de procéder à une nouvelle rédaction des dispositions relatives au stationnement et au transport de marchandises ; elle a également étendu le champ d'application du PDU à des secteurs qui n'étaient jusqu'alors pas mentionnés dans la LOTI. Le PDU doit désormais contenir des orientations relatives à la sécurité routière et à la mise en place d'une tarification intégrant l'ensemble des transports (1). De nouvelles dispositions ont également été adoptées afin d'assurer une meilleure prise en compte des déplacements dans les espaces périurbains (2). Enfin, la loi SRU précise que le PDU s'applique aux routes nationales et départementales (3).

1) Les orientations supplémentaires devant figurer dans les PDU

A l'article 28-1 de la LOTI, dont l'objet est la mention des différentes orientations que doit contenir le PDU, la loi SRU (article 36) a ajouté deux alinéas, relatifs à la sécurité des déplacements d'une part, et à la tarification d'autre part.

a- La sécurité des déplacements

Les rédacteurs de la loi SRU ont tenu à faire de l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements un des premiers objectifs des PDU. Cette volonté est illustrée par le fait que cette exigence figure désormais, au sein de l'article 28-1, juste après celle relative à la diminution de la circulation automobile et avant toutes les autres. L'article 28-1, 1^oA dispose ainsi que le PDU porte sur « *l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'utilisateurs et en mettant en place un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste* ».

L'irruption de la question de la sécurité étend le champ d'application des PDU à un domaine qui n'appartient ni à la sphère environnementale ni à des préoccupations liées à la fluidification de la circulation. Même s'il paraît possible de rattacher la sécurité à la protection de la santé, qui constitue l'un des objectifs généraux assigné au PDU en vertu de l'article 28 de la LOTI, il est probable qu'une telle évolution de ce document n'avait pas été envisagée par les rédacteurs de la LOTI puis de la loi sur l'air. Le traitement des problèmes de sécurité,

inséparable de la notion de maintien de l'ordre public, est en effet traditionnellement du ressort des autorités détentrices du pouvoir de police. Les auteurs des PDU n'ont certes pas vocation à se substituer à celles-ci, mais la loi les autorise désormais à déterminer des orientations dans le secteur de la sécurité routière, qui devront être suivies d'effets.

La reconnaissance de cette compétence semble toutefois logique ; elle consacre le rôle du PDU comme instrument de planification dont l'objet est la lutte contre toutes les nuisances dues à l'automobile, qu'elles soient d'ordres environnemental ou sécuritaire. Au vu de son importance, la problématique de la sécurité ne pouvait être ignorée. En outre, cette exigence a été prise en compte dans la plupart des PDU en cours d'élaboration, les Autorités Organisatrices des Transports Urbains ayant été invitées à le faire par la circulaire du 8 novembre 1999. La loi SRU permet donc une reconnaissance législative de la pratique plutôt qu'un bouleversement de l'existant. Les mesures envisagées par la loi reposent essentiellement sur des actions en faveur d'un meilleur partage de la voirie, ce qui constitue déjà un thème classique des PDU. L'autre voie suggérée (la création d'un observatoire des déplacements) devrait permettre de jouer un rôle d'aide à la décision.

Si, dans la pratique, les nouvelles dispositions de la loi SRU n'entraîneront donc pas de grands changements pour les PDU en cours d'élaboration (qui ont parfois été plus loin que les propositions de la loi SRU, notamment en prévoyant l'établissement de schémas de modération de la vitesse), la reconnaissance légale de l'influence du PDU dans le domaine de la sécurité renforce néanmoins son autorité en tant que document unique d'organisation des transports urbains.

b- La mise en place d'une tarification intégrée pour l'ensemble des déplacements

Outre celles déjà définies par la LOTI et la sécurité, les PDU devront tenir compte d'une huitième orientation : la loi SRU prévoit en effet qu'un volet concernant la mise en place d'une tarification intégrée pour l'ensemble des déplacements doit désormais figurer dans les PDU. Par ce biais, l'objectif est de favoriser la multimodalité en rendant la combinaison entre les modes de transport plus attractive sur le plan financier pour les usagers.

L'instauration d'une tarification commune au stationnement en périphérie et aux transports en commun est une voie qui a déjà été explorée dans quelques PDU, mais qui se heurte souvent à des problèmes de superposition de compétences : alors que la tarification du stationnement est du ressort du Maire, celle des transports publics relève de l'autorité organisatrice. La reconnaissance législative du nouveau rôle du PDU dans ce domaine devrait permettre à

l'autorité organisatrice des transports urbains de disposer d'un plus grand pouvoir de contrainte sur les Maires pour instaurer ce type de tarification.

2) L'instauration de mécanismes nouveaux destinés à permettre une meilleure prise en compte des déplacements dans les zones périurbaines

L'un des problèmes majeurs auxquels ont été confrontés les PDU réside dans l'application difficile des orientations de la LOTI aux espaces périurbains, où la densité de l'habitat est faible et le taux de motorisation élevé. Afin de prendre en compte la spécificité de ces territoires, la loi SRU permet aux AOTU d'organiser des systèmes de transport à la demande, et prévoit la possibilité de créer des syndicats mixtes de transport dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants.

Ces dispositions, à l'inverse de celles relatives à la sécurité ou à la tarification, ne s'appliquent pas directement aux PDU. Elles ont néanmoins une influence certaine sur l'organisation des transports dans les zones périurbaines, qui appartiennent parfois au PTU.

L'article 39 de la loi SRU modifie ainsi l'article 7 de la LOTI, afin d'octroyer aux AOTU une compétence pour organiser des services de transports à la demande. Ce mode de transport permet à des véhicules disposant d'au moins de quatre places de desservir, en fonction des demandes des usagers, des zones d'habitat peu denses, dans lesquelles l'exploitation d'une ligne de transports publics ne serait pas rentable. Jusqu'à présent, la LOTI prévoyait que seuls les départements étaient en droit de conclure un contrat déléguant à une entreprise l'exploitation de services de transports à la demande ; la loi SRU prévoit que l'AOTU est également compétente pour le faire.

L'article 41 de la loi SRU a quant à lui pour objet l'introduction d'un nouvel article 30-1 dans la LOTI, qui prévoit la création possible de syndicats mixtes de transport dans les zones périurbaines. Une région et un département peuvent désormais créer un tel organe dans une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants comptant une commune de plus de 15000 habitants. Cette institution sera chargée de l'organisation des transports publics dans ces espaces à faible densité de population, qui seront ainsi moins dépendants de celle définie par les centres urbains.

3) L'extension du champ géographique des PDU aux routes nationales et départementales

La LOTI telle que modifiée par la loi sur l'air ne mentionnait pas quelles étaient les voies sur lesquelles le PDU produisait ses effets. Son application aux axes appartenant au domaine public communal ne semblait pas poser de problèmes, le PDU étant établi par une autorité intercommunale. La gestion et la réglementation des routes nationales relèvent quant à elles du Préfet et celles des routes départementales du Président du Conseil Général, sauf dans les agglomérations, à l'intérieur desquelles un texte exprès (l'article 2213-1 du Code Général des Collectivités Territoriales) prévoit que le Maire est l'autorité compétente pour ces voies.

L'article 36 de la loi SRU amende les dispositions de l'article 28-1 relatives à l'organisation de la voirie afin de permettre aux PDU de s'appliquer à ce type de voies ; il permet de préciser ce qui pouvait apparaître comme incertain en l'absence de dispositions précises. Cette modification tient ici encore à un souci de cohérence : aucun axe (exceptés les autoroutes, peu présents en milieu urbain) ne doit en effet échapper aux actions du PDU. Une réorganisation de la voirie qui se limiterait aux voies les moins fréquentées n'aurait qu'une influence faible sur l'organisation des déplacements à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération. Ce faisant, le PDU semble encore gagner en autorité et en précision par rapport au Dossier de Voirie d'Agglomération, dont l'objet est précisément la définition du réseau routier au niveau de l'agglomération et ses perspectives d'évolution. Il semble plus que jamais nécessaire que les deux documents soient élaborés de manière concertée, de sorte que leurs orientations ne soient pas contradictoires.

Dans la pratique, il semble toutefois que les PDU aient déjà eu tendance à déjà intégrer routes nationales et départementales dans leur réflexion, si bien que ce nouvel article peut apparaître comme une validation législative d'une pratique consacrée.

4) La dévolution aux AOTU d'une mission d'information sur les déplacements

La loi SRU a enfin confié à l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains une mission d'information sur les déplacements. En vertu du nouvel article 27-1 de la LOTI, elle doit en effet recueillir des renseignements sur la configuration des déplacements dans l'aire qu'elle couvre.

L'objectif est de disposer d'informations pertinentes pour être à même de prendre ensuite des décisions adaptées. Ce travail semble s'apparenter à celui déjà accompli par les AOTU lorsqu'elles ont élaboré le diagnostic précédant le PDU. La loi les contraint désormais à fournir un tel effort de manière permanente. Plus précisément, elle indique que les AOTU devront mettre en place un « compte déplacements » destiné à calculer et rendre public les coûts occasionnés par les différents modes de transport. Elles devront également insister sur la multimodalité, ainsi que sur l'assistance aux acteurs économiques pour penser la gestion des déplacements de leur personnel.

II- Un renforcement de la portée juridique et territoriale des PDU

Le renforcement de l'effectivité des PDU opéré par la loi SRU passe essentiellement par une consolidation de son autorité juridique par rapport aux actes des autorités locales en matière d'urbanisme (A) et de police (B), par le biais d'une généralisation de la notion de relation de compatibilité (C), et, dans une moindre mesure, par l'obligation faite à leurs auteurs d'indiquer les délais dans lesquels ils comptent adopter les mesures concrètes découlant des orientations des Plans (D).

A- Les relations entre le PDU et les documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire

Une des principales réformes de la loi SRU consiste dans la meilleure prise en compte par les documents d'urbanisme du PDU et de ses enjeux.

L'influence du schéma directeur et du POS sur la configuration des déplacements en milieu urbain a déjà été soulignée (cf. page 15). Si certaines agglomérations ont annoncé leur volonté de réviser leur schéma directeur, et certaines communes ont fait de même pour leur POS, dans le but de transposer dans ces documents les orientations du PDU, il ne semble pas que ce soit

le cas général. Les PDU se contentent d'ailleurs le plus souvent d'inciter les collectivités locales à adapter les instruments dont elles disposent en fonction des perspectives qu'ils tracent. Plutôt que la contrainte, la coopération est privilégiée. Cette situation peut toutefois conduire à l'existence de contradictions entre ces différents textes.

La LOTI avait déterminé les mécanismes qui devaient permettre de surmonter ces difficultés, mais ils présentaient quelques inconvénients. Son article 28 dispose en effet que « *le PDU doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur* » ; l'article 17-I-4° de la loi sur l'air complète quant à lui l'article L123-1 du Code de l'urbanisme en indiquant que le POS « *prend en considération les orientations des PDU s'ils existent* » ; l'article 17-I-5° a le même objet pour les Plans d'Aménagement de Zone (PAZ). L'article 17-II précise toutefois que cette prise en considération du PDU ne devient effective que lors de la mise en révision du POS ou du PAZ. Les relations hiérarchiques sont donc ici bien plus fortes entre le SD et le PDU (rapport de compatibilité) qu'entre ce dernier et le POS (simple prise en considération lors de la prochaine révision). Cette dichotomie, préjudiciable à l'efficacité du PDU, disparaît avec la loi SRU.

La création par la loi SRU des Schémas de Cohérence Territoriale (SCT) et des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), qui doivent se substituer aux schémas directeurs et aux POS, a en effet conduit à une redéfinition des relations juridiques entre ces documents et le PDU. Cette réorganisation s'opère en deux temps : la loi introduit de manière générale dans les éléments qui doivent servir de fondement aux dispositions des SCT et des PLU de nouvelles préoccupations environnementales liées aux transports urbains et exprimées dans le PDU (1) ; elle détermine également les relations entre les nouveaux documents et le PDU, sur le plan juridique (2) et territorial (3). Si les rapports entre PDU et documents d'urbanisme sont désormais clairement établis, aucune précision ne figure en revanche quant à la manière dont le PDU et les documents relatifs à l'aménagement du territoire doivent s'articuler (4).

1)- La meilleure prise en compte des préoccupations environnementales liées aux transports urbains au sein des documents d'urbanisme eux-mêmes

L'intégration, au sein même des documents d'urbanisme, de la lutte contre les nuisances provoquées par l'automobile, se traduit par la modification en ce sens de dispositions générales du Code de l'Urbanisme, et de dispositions propres aux PLU et aux SCT.

- Avec l'article L110 (qui demeure inchangé), le nouvel article L121-1 du Code de l'Urbanisme définit les **principes fondamentaux qui s'imposent aux documents d'urbanisme** et les grands équilibres qu'ils doivent respecter. Il remplace ainsi l'article L121-10 dont c'était jusqu'alors la fonction. Afin de mieux tenir compte des enjeux environnementaux liés aux transports urbains, la loi SRU (article 1) introduit deux nouveaux points : elle précise en effet que « *la limitation de la circulation automobile* » (L121-1, 3°) compte parmi les objectifs généraux que doivent poursuivre Schémas de Cohérence Territoriale et Plans Locaux d'Urbanisme. L'article L121-10 ne mentionnait jusqu'alors que « *la maîtrise de la demande déplacement* », qui constitue un impératif nettement moins précis. La loi SRU ajoute également au nombre des buts vers lesquels doivent tendre les documents d'urbanisme « *la préservation de la qualité de l'air* », disposition ici aussi plus claire que la prévention des « *pollutions et nuisances de toute nature* » qui figurait dans l'article L121-10. Plus généralement, l'article L121-1, 1° dispose que PLU et SCT cherchent à définir des équilibres entre développement urbain d'une part, et préservation et protection des espaces d'autre part, « *en respectant les objectifs du développement durable* ». La loi SRU introduit donc au sein des principes fondamentaux du droit de l'urbanisme des préoccupations environnementales de plus en plus nombreuses, ce qui exerce une influence réelle sur l'organisation des transports urbains. Monsieur Patrick RIMBERT, rapporteur du projet de loi à L'Assemblée Nationale, écrit ainsi qu' « *on peut imaginer qu'un plan local d'urbanisme ou un schéma de cohérence territoriale tournés vers le « tout-automobile » ne respecteraient pas les objectifs du développement durable du fait de l'effet de serre qui en découlerait et seraient donc entachés d'illégalité⁴²* ».

A côté du nouvel article L121-1 du Code de l'Urbanisme, une autre modification concernant à la fois les SCT et les PLU est introduite par la loi SRU : il s'agit de celle de l'article L121-4. Celui-ci énumère l'ensemble des personnes qui sont associées à l'élaboration de ces documents ; parmi elles figurent désormais l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains.

Ces dispositions sont reprises aux articles L122-7 pour les SCT et L123-8 pour les PLU. Cette innovation permet une plus grande cohérence entre décisions en matière d'urbanisme et de transports urbains en associant leurs auteurs, et elle souligne également la montée en puissance de l'AOTU, qui possède de ce fait le droit de faire valoir ses avis dans des domaines de plus en plus étendus.

- En son article 2, la loi SRU fixe le statut des **Schémas de Cohérence Territoriale**. Les changements introduits au niveau de la prise en compte des nuisances environnementales et des transports urbains sont notables par rapport aux règles qui déterminaient le contenu des Schémas Directeurs.

Le nouvel article L122-1 prévoit ainsi tout d'abord que le SCT doit apprécier les incidences sur l'environnement des orientations d'aménagement du territoire qu'il préconise (alinéa 1). Il s'agit là de l'extension aux SCT de la procédure d'évaluation environnementale qui existe déjà sous la forme de l'étude d'impact pour de nombreux projets, et de l'étude d'environnement pour le POS.

Les dispositions relatives aux transports urbains sont en outre plus nombreuses et détaillées qu'auparavant : les Schémas Directeurs n'étaient tenus que de « *déterminer en tant que de besoin la nature et le tracé des infrastructures, en particulier de transport* » ; les SCT doivent quant à eux fixer « *les objectifs des politiques d'aménagement urbain en matière (...) de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Ils peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs* » (alinéa 4).

Outre ces orientations générales, les SCT devront disposer d'un volet transports en commun, alors qu'aucune disposition légale ne les y contraignait auparavant. La loi incite ainsi les SCT à lier urbanisation et desserte par les transports collectifs. L'alinéa 5 de l'article L122-1 leur impose en effet la détermination d'objectifs de desserte de transports en commun sur le territoire qu'ils couvrent et la mention des mesures qu'ils entendent prendre pour encourager l'urbanisation dans les secteurs desservis par ce mode de transport. Il précise ensuite que les SCT feront figurer les conditions dans lesquelles l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces pourra être subordonnée à leur desserte en transports en commun. Enfin, l'alinéa 5 indique qu'un chapitre du SCT sera consacré à la localisation des équipements commerciaux

⁴² Rapport n°2229, fait sur le projet de loi SRU par P. RIMBERT, au nom de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale, tome 1, page 47

et aux conditions de réalisation des aires de stationnement qui les accompagnent. Cette dernière disposition est à rattacher aux réformes générales que la loi SRU met en place sur le stationnement (cf. infra).

- Les modifications issues de la loi SRU concernant les éléments liés aux transports urbains contenus dans le **Plan Local d'Urbanisme** sont modestes au regard des règles en vigueur pour le POS. L'article L123-1, 5° (modifié par l'article 3 de la loi SRU) témoigne tout de même de la volonté de privilégier les transports en commun : il précise en effet que le PLU peut mentionner, en plus des itinéraires cyclables, voies de circulation et rues piétonnes, « *les voies et espaces réservés aux transports publics* ».

2)- Une meilleure définition de l'articulation juridique entre PDU et documents d'urbanisme

Alors que la loi SRU confirme l'obligation de compatibilité du PDU avec les SCT, sur le modèle de ce qui prévalait du temps des Schémas Directeurs, elle innove en revanche en renforçant l'autorité juridique du PDU sur le PLU.

- Le dernier alinéa de l'article L122-1 du Code de l'Urbanisme dispose clairement que les PDU, comme les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les Programmes Locaux d'Habitat (PLH) et documents en tenant lieu, doivent être compatibles avec les **Schémas de Cohérence Territoriale (SCT)** et les schémas de secteur. Cette disposition confirme donc l'obligation déjà formulée à l'article 28 de la LOTI, mais l'inscrit désormais dans le Code de l'Urbanisme, ce qui n'était pas le cas auparavant.

L'article L122-16 précise la voie à suivre pour permettre de résoudre un cas dans lequel des dispositions du PDU seraient incompatibles avec le SCT. L'approbation d'un tel PDU ne serait pas possible avant qu'une révision du SCT sur les orientations contestées n'ait été effectuée. La révision du SCT et l'approbation du PDU feraient alors l'objet d'une enquête publique commune avant d'entrer tous deux en vigueur au même moment. Ces modalités ont pour objet d'éviter la coexistence de deux documents contraignants contradictoires, ce qui pourrait en effet avoir des effets fâcheux : un PLU pourrait en effet être compatible avec un document mais non avec un autre, et son statut juridique serait incertain. Cet article fait

clairement prévaloir le SCT sur le PDU : en l'absence de révision du SCT, le PDU ne peut en effet entrer en vigueur.

Une incertitude peut subsister toutefois dans les années qui vont suivre la promulgation de la loi SRU en ce qui concerne l'obligation de compatibilité entre les Schémas Directeurs approuvés avant ce moment et les PDU. L'article L122-18 nouveau pose le principe qu'un SD en vigueur ne deviendra un Schéma de Cohérence Territoriale qu'à compter de sa première révision (ou avant 2001 si le SD n'avait pas été élaboré par un établissement public intercommunal permanent). En outre, l'article 35 de la loi SRU modifie l'article 28 de la LOTI et fixe la règle selon laquelle l'obligation de compatibilité ne s'applique pas, avant leur révision, aux SD approuvés au moment de l'entrée en vigueur de la loi SRU. Il semble donc qu'avant qu'un schéma directeur ne soit révisé (ce qui peut prendre quelques temps), il n'existe aucune obligation de compatibilité avec lui de la part du PDU. Cette situation s'explique sans doute par le fait que les auteurs de la loi ont entendu laisser du temps aux collectivités locales pour mettre leur Schéma Directeur en conformité avec les nouvelles exigences posées, sans pour autant imposer une compatibilité impossible entre des PDU novateurs et des SD dépassés.

Il faut noter enfin qu'en Ile-de-France, la situation demeure particulière : le SDRIF (élaboré par l'Etat et dont l'échelle est régionale) ne sera pas remplacé par un SCT et continue de produire ses effets. Le PDU doit être compatible avec lui.

- Le nouvel article L123-1 du Code de l'Urbanisme (modifié par l'article 3 de la loi SRU) instaure une relation de compatibilité entre **les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)** et le PDU, alors que le POS ne devait que « prendre en considération » les orientations du PDU. Il s'agit donc là d'un renforcement notable de l'autorité juridique du PDU sur un plan local contraignant opposable aux particuliers et déterminant notamment les espaces constructibles au niveau communal. Si l'approbation d'un PDU intervient alors qu'un PLU qui contient des dispositions incompatibles avec le PDU est déjà en vigueur sur le territoire concerné, le PLU doit être révisé ou modifié dans un délai de trois ans. En vertu de l'article L122-13, si les autorités compétentes n'ont pas procédé à cette mise en compatibilité dans le laps de temps prévu, le Préfet peut le faire en modifiant ou révisant lui-même le PLU. Cette substitution est conçue comme une garantie effective de la reprise par le PLU des orientations du PDU.

Toutefois, l'article L123-1 semble poser une limite à l'obligation de compatibilité qu'il institue : il précise en effet qu'elle ne s'applique qu'aux PDU qui ont été élaborés par les organes prévus à l'article L122-4. Celui ne mentionne que les Etablissements Publics Intercommunaux et les Syndicats Mixtes, alors même que toutes les AOTU (qui sont chargées

de l'élaboration des PDU) ne sont pas toutes constituées sous cette forme. Au vu de ces dispositions, il semble donc que tous les PDU ne s'imposent pas de la même manière aux PLU.

Enfin, en ce qui concerne les POS approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, le nouvel article L123-17 indique qu'ils demeurent soumis à l'ancien article L123-1 jusqu'à leur révision, ce qui implique qu'ils ne sont tenus qu'à une obligation de « prise en considération » des orientations du PDU.

3) Le rapprochement des périmètres du PDU et du Schéma de Cohérence Territoriale

Le choix de la LOTI de retenir le Périmètre des Transports Urbains (PTU) comme espace dans lequel le PDU produit ses effets a fait l'objet de critiques de la part des autorités chargées d'élaborer ces Plans, qui regrettaient que ce territoire ne corresponde pas à celui des autres documents de planification, ou qu'il ne prenne en compte qu'une partie de l'agglomération (cf. page 13). La loi SRU propose des pistes pour remédier à cette situation, en permettant au PDU d'avoir une assise territoriale plus solide. Elle fait en sorte que les périmètres des PDU et des SCT soient définis de manière cohérente.

Ainsi, le nouvel article L122-3, II indique-t-il tout d'abord que la délimitation du territoire sur lequel s'applique le SCT doit tenir compte de celui du PDU. Une telle précision n'existait pas pour les Schémas Directeurs.

Mais l'innovation plus importante est introduite par le nouvel article 28-2-1 de la LOTI (institué par l'article 38 de la loi SRU), qui dispose que les autorités compétentes pour l'élaboration d'un SCT peuvent désormais également l'être pour celle du (ou des) PDU qui se trouve(nt) dans l'aire d'application du SCT. Il ne s'agit là que d'une faculté offerte aux établissements intercommunaux ayant vocation à élaborer le SCT et non d'une compétence obligatoire. En outre, en vertu des règles posées par le CGCT, l'accord de l'AOTU est requis pour que ses compétences en matière d'élaboration du Plan soient transférées à un autre établissement public. Dans ce cas, les périmètres des deux documents coïncideront, et un seul organe sera chargé de les élaborer. Cet établissement unique sera en mesure de mener une réflexion globale, sur une même échelle, sur les questions de transport et d'aménagement urbains et de proposer des solutions cohérentes pour les résoudre. L'intégration des politiques

de transport et d'urbanisme devrait se traduire par une meilleure prise en compte des orientations des PDU. Cette évolution s'inscrit dans la tendance, confirmée par la loi du 19 juillet 1999, à promouvoir le développement des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale titulaires de compétences dans de multiples domaines (comme les communautés urbaines ou d'agglomération), et qui ont vocation à se substituer aux instances intercommunales spécialisées dans un seul secteur. Dans la pratique, à l'exception des cas (Bordeaux ou Lille par exemple) où les PDU ont été approuvés par les organes délibérants des communautés urbaines, cette disposition pourrait donc conduire à un transfert de compétences des AOTU vers d'autres EPCI et à l'extension du périmètre du PDU ; ces modifications conduiraient à l'élaboration d'un nouveau Plan. Les AOTU conserveraient cependant un rôle non négligeable ; elles doivent en effet être associées à l'élaboration d'un tel Plan, et, surtout, demeurent compétentes pour sa mise en œuvre.

4) L'absence de dispositions relatives aux rapports entre PDU et schémas de transport

Au contraire de ce qui existe en matière d'urbanisme, aucune disposition ne régit les relations entre le PDU et les instruments juridiques relatifs à l'aménagement du territoire.

Le schéma multimodal de service collectif de transport de voyageurs, ainsi que celui de marchandises, ont pour objet la planification des futures infrastructures de transport au niveau national. Instaurés par la loi du 25 juin 1999, ils doivent privilégier une approche fondée sur le développement durable, et ainsi favoriser le transport ferroviaire plutôt que routier. Des schémas régionaux de transport doivent les préciser. Les articles 14-1 et 14-2 de la LOTI indiquent les orientations que ces schémas doivent contenir.

Ces documents possèdent donc un objet (le transport) similaire à celui des PDU ; ils s'inscrivent dans une même logique (maîtrise de la circulation automobile) et ont recours à une technique identique (la planification). Pourtant, les textes de loi sont muets sur leurs interrelations.

Cette apparente lacune s'explique sans doute par le fait que leur échelle différente rend inutile toute notion de compatibilité ou de conformité : le PDU a vocation à s'appliquer en milieu urbain exclusivement, tandis que les schémas nationaux comme régionaux s'attachent essentiellement à définir les réseaux interurbains. Certes, l'article 14-2 de la LOTI dispose

que « *dans les grandes aires urbaines* », les schémas de services collectifs de transport « *favorisent les modes de transports alternatifs à l'automobile, les transports collectifs (et) l'interconnexion des réseaux* ». Mais ces objectifs recourent largement ceux des PDU et ne constituent pas l'axe majeur de ces schémas. En outre, ils n'ont toujours pas été adoptés (en juin 2000) et leur prise en compte par les AOTU est de ce fait impossible. Il faudrait donc plutôt évoquer une relation de complémentarité, qui n'a guère de sens sur le plan juridique, entre ces instruments. Il s'agit en effet de mener une politique cohérente sur les différents espaces concernés, ce qui renvoie à la nécessité d'une coopération entre les acteurs politiques locaux, régionaux et nationaux, mais non forcément à une hiérarchisation juridique.

B- La soumission des décisions du Maire prises en vertu de son pouvoir de police aux orientations du PDU

Avec les documents d'urbanisme, les actes pris par les Maires en vertu de leur pouvoir de police dans les domaines de la circulation et du stationnement sont ceux qui ont la plus grande influence sur l'organisation des transports urbains. Ici encore, la loi SRU a modifié les dispositions applicables, dans une perspective de meilleure articulation de ces instruments avec le PDU.

L'article 28-2 de la LOTI indique que « *les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le PTU doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PDU* ». Claire en ce qui concerne les rapports entre police de la circulation et PDU, cette disposition avait pour principal inconvénient de ne pas mentionner les actes pris au titre de la police du stationnement. Or, on a vu (cf. chapitre I, p.30) que le stationnement était une donnée primordiale dans la détermination des déplacements urbains, et que le Maire détient des compétences précises dans ce secteur, en vertu du Code Général des Collectivités Territoriales.

L'absence de coordination entre ces décisions et le PDU pouvait donc légalement conduire les Maires à refuser d'appliquer ses dispositions relatives au stationnement. La loi SRU, qui revient largement sur la question du stationnement par ailleurs, a comblé cette lacune. Elle introduit en effet (en son article 37) un nouvel article 28-1-1 dans la LOTI, qui prévoit que « *les actes pris au titre du pouvoir de police de 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 (qui traite des mesures adoptées par le PDU dans le domaine du stationnement) dans les délais prévus par le PDU. Ces actes peuvent néanmoins prescrire des obligations plus contraignantes en matière de stationnement sur voirie, notamment pour des motifs de sécurité publique ou en considération d'événements ou de travaux présentant un caractère temporaire ». La soumission du pouvoir de police du Maire au PDU dans le domaine du stationnement est donc désormais définie de manière précise. La loi SRU n'est en revanche pas revenue sur la question du pouvoir de police dans le secteur de la circulation, le contenu de la LOTI étant jugé satisfaisant sur ce point.

En indiquant que les décisions relatives au stationnement doivent être « *rendues compatibles* » avec les PDU, la loi SRU institue une obligation de faire à la charge des Maires, alors que, en ce qui concerne les actes pris dans le secteur de la circulation, la contrainte est moins forte : ils doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le PDU. Les règles de compatibilité semblent donc plus strictes pour le stationnement. Elles sont renforcées par le fait que les Maires sont contraints de se conformer aux orientations du PDU dans les délais fixés par celui-ci.

Enfin, la dernière phrase de ce nouvel article semble assimiler le pouvoir de police de stationnement du Maire à un pouvoir subsidiaire par rapport aux dispositions du PDU définies par l'AOTU : il ne peut s'exercer qu'en prescrivant des mesures plus sévères que ce dernier, en fonction notamment des circonstances locales. Les AOTU s'apparentent ainsi aux titulaires de compétences de police générale qui édictent des règles applicables dans un secteur, tandis que les Maires ne peuvent que les renforcer, notamment si les circonstances locales l'exigent. La loi SRU n'a toutefois pas transféré formellement le pouvoir de police du Maire dans le domaine du stationnement aux AOTU, malgré le souhait exprimé par certains (cf. p.76). Elle a tout de même considérablement restreint les compétences municipales dans ce secteur. L'ampleur de la force juridique nouvelle des PDU se révélera cependant uniquement avec la pratique, qui permettra notamment de préciser la teneur de l'obligation de compatibilité.

C- Les incertitudes liées à la notion de compatibilité

En affirmant que les documents d'urbanisme tout comme les décisions de police des Maires se trouvaient, vis à vis du PDU, dans un rapport de compatibilité, la loi SRU semble garantir à ce dernier une meilleure effectivité. Pourtant, la notion de compatibilité, qui se distingue de

celle de conformité, n'est pas exempte d'ambiguïté et peut laisser planer quelques doutes sur l'intégration des orientations du PDU dans les actes et documents de rang inférieur.

Ainsi Patrick RIMBERT, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale, précise-t-il que celui ci « *n'impose qu'une exigence de « compatibilité », notion dont il n'existe aucune définition objective, et dont l'appréciation revient, en définitive, au juge, l'idée générale étant que la compatibilité se distingue de la conformité en ce qu'elle implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre les documents visés*⁴³ ». La doctrine⁴⁴ entend généralement qu'une obligation de compatibilité s'apparente à une obligation de respect par la norme inférieure des objectifs fondamentaux posés par la norme supérieure. La conformité implique quant à elle la non contradiction entre les deux normes. De nombreux documents de planification environnementaux (tels les SDAGE, les schémas départementaux des carrières ou des déchets) qui fixent des orientations générales mais produisent toutefois des effets juridiques s'imposent aux décisions de rang inférieur dans ce rapport de compatibilité. Le PDU n'est donc pas un cas isolé.

La souplesse de la notion de compatibilité peut laisser place à une application plus ou moins rigoureuse par les autorités municipales des orientations fixées par le PDU. Dans la pratique, la marge de manœuvre des autorités municipales variera selon le degré de précision du PDU. S'il contient des dispositions détaillées à destination des collectivités locales, l'obligation de compatibilité pourra en effet être interprétée quasiment comme une obligation de conformité et imposer une modification des actes applicables. Les élus locaux n'auront en effet qu'un pouvoir discrétionnaire très limité. Dans le cas contraire, l'adaptation des documents locaux au PDU pourra ne pas être systématique, notamment lorsqu'il s'agira de dispositions qui, comme l'article du POS relatif aux constructions de parkings dans les locaux privés, ne sont pas liés directement à la politique des transports urbains et dont le lien avec les objectifs généraux du PDU pourrait ne pas être clairement établi. Or, si les PDU indiquent tous des buts à atteindre et des orientations à suivre, des recommandations plus précises n'y figurent pas toujours, à moins qu'elles ne soient mentionnées en annexe ou dans des documents sectoriels qui complètent le Plan. La portée de l'obligation de compatibilité reste donc incertaine, particulièrement en ce qui concerne les rapports entre les PDU et les futurs PLU.

⁴³ Rapport n°2229, fait sur le projet de loi SRU par la Commission de la Production et des Echanges, tome 1, p.69-70.

⁴⁴ Voir par exemple S.MAUDHUIT, « *La notion de compatibilité en droit de l'environnement* », BDEI, mars 1997, page 2.

Il est probable que le juge soit amené à se prononcer sur des recours formés contre des arrêtés municipaux ou des documents d'urbanisme à qui les requérants reprocheraient le non respect des dispositions du PDU. La jurisprudence permettra sans doute alors de préciser quelle est la véritable nature des relations juridiques entre PDU et documents locaux.

Malgré les interrogations suscitées par la notion de compatibilité, le renforcement de la force juridique du PDU opéré par la loi SRU est indéniable. Même si elles sont plus modestes, les modifications tendant à assurer une meilleure assise territoriale aux PDU et à préciser les délais dans lesquels les actions qu'ils préconisent doivent être concrétisées participent de ce même processus de consolidation de leur autorité.

D- L'instauration de l'obligation d'indiquer dans le PDU les délais d'application des mesures qu'il prévoit

La loi SRU contribue encore à améliorer le caractère contraignant des PDU en ajoutant une brève phrase à l'article 28 de la LOTI : elle prévoit ainsi que le PDU doit indiquer « *le calendrier des décisions et réalisations* » nécessaires à son application. Cette modification apparaît comme une nouvelle garantie destinée à éviter que les orientations des PDU ne soient pas suivies d'effets. La mention des délais pour chaque type d'opération figurait déjà dans quelques uns des premiers PDU (comme celui de Lille par exemple), mais ne semblait pas généralisée. Si cette innovation vouée à faire des PDU des documents plus concrets constitue un progrès, il faut toutefois souligner que l'existence d'un calendrier ne signifie pas qu'il sera nécessairement respecté, et qu'aucune sanction n'est prévue dans un tel cas.

III- Les insuffisances des réformes opérées par la loi SRU

La loi SRU a incontestablement comme effet de renforcer le rôle du PDU. On peut cependant regretter que, sur certains points, les dispositions législatives aient été trop timides, si bien que

la consolidation du PDU peut encore apparaître fragile et dépendant de données qu'il ne maîtrise pas.

Le premier reproche adressé à la loi est relatif au délai dans lequel les PDU doivent se conformer aux nouvelles dispositions les concernant (A) ; des insuffisances notables privent en outre l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains des moyens nécessaires pour garantir la mise en œuvre effective des PDU (B).

A- Une mise en œuvre retardée

Introduit par le biais d'un amendement gouvernemental au cours de la discussion parlementaire, le nouvel article 28-2-2 de la LOTI précise les modalités d'application aux PDU des dispositions de la loi SRU les concernant.

Il indique ainsi que les PDU qui seront encore en cours d'élaboration (ce qui sera le cas de la grande majorité d'entre eux) à la date de la publication de la loi SRU seront régis par la législation antérieure, à condition toutefois d'être approuvés avant le 1^{er} janvier 2001. Il s'agit là de ne pas alourdir la charge de travail des AOTU et de les inciter à achever leur mission avant la fin de l'année.

La disposition suivante de l'article 28-2-2 est quant à elle plus regrettable : elle prévoit en effet, que les PDU, une fois approuvés, disposeront d'un délai de trois ans à compter de la publication de la loi SRU pour se mettre en conformité avec elle. Ce laps de temps accordé aux collectivités locales semble d'une longueur injustifiée : à titre d'exemple, il correspond à celui qui avait été imparti par la loi sur l'air aux AOTU pour élaborer les PDU dans leur entier. On peut d'autant plus s'interroger sur le choix de ce calendrier peu contraignant que l'expérience a montré que les délais légaux étaient déjà rarement respectés par les autorités en charge des PDU. Il est certain que la solution retenue par la loi SRU ne va pas les inciter à intégrer rapidement ses nouvelles dispositions dans leur PDU. Ce retard dans sa mise en œuvre affaiblit donc la portée de la loi SRU.

B- Une réforme inachevée

Les autres critiques adressées à l'égard de la loi SRU sont diverses. Elles ont toutefois en commun de lui reprocher de ne pas permettre à ceux qui en sont chargés de s'assurer de la mise en œuvre effective des PDU : sur le plan juridique, en raison de l'absence de transfert, au profit des AOTU, des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement (1) ; au niveau financier, du fait de l'insuffisance de moyens, qui menace de priver d'effets les orientations des PDU (2) ; enfin, et pour ce qui concerne plus particulièrement l'Ile-de-France, au niveau institutionnel, avec la subsistance d'un statut dérogatoire qui peut sembler inadapté (3).

1) L'absence de transfert de pouvoirs de police au bénéfice de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains

La loi SRU a étendu les secteurs, déjà vastes, que le PDU devait prendre en compte, notamment en matière de stationnement et de transport de marchandises. Les orientations qui doivent y figurer sont définies de manière précise. Pour autant, le Maire demeure l'unique titulaire des pouvoirs de police dans les domaines de la circulation et du stationnement. De ce fait, c'est à lui seul, en tant que titulaire du pouvoir réglementaire, que revient la tâche de faire produire ses effets aux PDU dans la pratique. Sans son intervention, par le biais d'arrêtés notamment, les orientations du PDU ne seront pas opposables aux tiers et seront dépourvues de toute conséquence.

Un risque de confusion, voire de concurrence, risque également de s'instaurer entre les deux autorités, conduites toutes les deux à intervenir dans des sphères similaires.

Mais cette situation est plus problématique en raison de ses conséquences sur l'application des PDU. La loi a certes prévu que le Plan s'imposait aux décisions de police dans un rapport de compatibilité ; toutefois, le respect de cette obligation, en cas de réticence du Maire, ne peut s'opérer que par le biais de la voie juridictionnelle. Celle-ci présente de réels inconvénients : il s'agit tout d'abord de la lenteur de la juridiction administrative, qui, saisie d'un recours contre un acte municipal, mettra plusieurs mois à se prononcer. La notion imprécise de « compatibilité » peut ensuite donner lieu à une interprétation plus ou moins étendue de la part du juge (cf. page 72). Enfin, le contrôle juridictionnel semble également difficile à prévoir si le recours porte, non sur un acte matériel, mais sur un refus d'agir de la part du

Maire : les chances de succès d'un tel recours pour carence semblent en effet incertaines. Il pourra ne pas paraître évident au juge de considérer ce refus comme « incompatible » avec le PDU, tant il semble que la « compatibilité » doive s'apprécier dans les rapports entre deux normes, et non entre une norme et une absence de norme.

Ces difficultés auraient donc pu amener le législateur à opérer un transfert de ce pouvoir de police au bénéfice de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains. Cette réforme paraissait devoir être l'achèvement logique de la dévolution toujours plus grande de pouvoirs aux AOTU et de l'extension de l'objet du PDU. Il semble que ce transfert aurait pu être organisé au moins au profit des structures intercommunales qui, comme les communautés urbaines ou d'agglomération, sont déjà devenues, en lieu et place des communes, les autorités compétentes de droit commun en matière d'urbanisme.

2) Des moyens insuffisants

Un autre reproche émis à l'égard de la loi SRU concerne les faibles moyens dont disposent les AOTU pour assurer la mise en œuvre des PDU. Alors même que de nouvelles compétences leur sont confiées, leurs ressources dépendent de leur structure (communale ou intercommunale) et non de leur fonction. Il n'est donc pas sûr qu'elles posséderont, sur le plan financier, de suffisamment de marge de manœuvre pour influencer sur la mise en place du PDU, notamment pour imposer leurs vues aux autorités municipales.

Une solution, avancée par certains, aurait pu consister dans le transfert au profit des AOTU du produit des amendes sur le stationnement.

3) Le statut dérogatoire de l'Ile-de-France

La prudence avec laquelle la loi SRU a traité de la question de l'évolution des institutions chargées en Ile-de-France des transports urbains est particulièrement marquée en ce qui concerne la réticence affichée à confier à des autorités locales des compétences dans ce domaine.

- La coopération intercommunale n'a été favorisée que de manière limitée. Ainsi, alors que la loi permet à la région Ile-de-France d'entrer au Syndicat des Transports Parisiens (STP),

l'AOTU compétente pour le périmètre régional, aucune possibilité similaire n'existe pour les établissements intercommunaux.

- De manière récurrente, les parlementaires ont déposé des amendements au projet de loi afin de permettre l'élaboration par des autorités organisatrices de second rang de PDU locaux⁴⁵ en Ile-de-France. Ceux-ci auraient eu pour fonction de préciser, sur un espace territorial restreint, le PDU régional, avec lequel ils auraient du être compatibles. Cette éventualité s'est heurtée à la réticence du gouvernement. La solution finalement retenue (au moins au stade de la première lecture au Sénat) permet la création d'autorités organisatrices de second rang à certaines conditions. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France a ainsi été modifié de manière à confier aux organes intercommunaux qui le demandent les compétences nécessaires à l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'ils couvrent.

Cette possibilité n'est toutefois offerte qu'aux communes qui ne sont pas situées dans la zone centrale de la région (c'est à dire autres que Paris, les communes limitrophes de la capitale et celles desservies par le métro ou le tramway). En outre, elles ne seront pas compétentes pour la définition de la politique tarifaire. Enfin, la loi ne prévoit pas que ces établissements pourront élaborer des PDU locaux : elle précise en effet qu'ils devront, préalablement au transfert de pouvoirs en leur faveur, avoir défini leurs orientations pour la mise en œuvre locale du PDU d'Ile-de-France. On ne peut assimiler cette obligation à la reconnaissance légale du droit à l'établissement d'un PDU local.

- Enfin, le cas de la Ville de Paris mérite d'être évoqué. Les pouvoirs de police dans les domaines de la circulation et du stationnement appartiennent dans la capitale au Préfet de Police, et non au Maire. Il en résulte que l'application du PDU ici ne dépend pas des autorités municipales, contrairement à ce qui est le cas dans le reste de la France. Cette situation ne répond aujourd'hui à aucune justification et conduit à priver les élus de prérogatives importantes dans un domaine qui correspond aux préoccupations quotidiennes des administrés. Il serait donc logique d'opérer une décentralisation au profit du Maire dans ces secteurs. Si cette piste n'a pas été évoquée lors de la discussion du projet de loi SRU, elle le sera certainement dans le cadre de la campagne pour les élections municipales parisiennes de mars 2001, plusieurs candidats ayant fait part de leur volonté de voir l'ordonnance de 1959 modifiée en ce sens.

⁴⁵ Voir par exemple J.O., Doc. Parl. Sénat, 10 mai 2000, n°83, p.110-113.

Conclusion

Près de 18 ans après leur naissance officielle, les Plans de Déplacements Urbains semblent donc promis à une nouvelle vie.

Leur légitimité a été reconnue tant par les collectivités locales – une minorité d’entre elles seulement refusant de se lancer dans la procédure d’élaboration –, que par les parlementaires, comme en témoigne le consensus qui a prévalu pour consolider ces Plans lors de la discussion du projet de loi SRU. Les rares voix dissonantes émanent de ceux dont les intérêts sont directement menacés par les PDU : ainsi l’Automobile-Club d’Ile-de-France affirme-t-il que *« le volume de la circulation routière ne découle pas de décisions des pouvoirs publics, mais du libre choix de millions de personnes et de centaines de milliers d’entreprises (...). Il s’agit là d’un domaine dont il faut bien constater qu’il échappe au législateur, tout autant que l’évolution du PIB ou celle de la natalité⁴⁶ »*.

Au delà d’un discours quasi-unanime, la phase de mise en œuvre des PDU qui débute à partir de juin 2000 devrait permettre d’évaluer dans quelle mesure les élus locaux se sont convertis à une logique d’alternative au seul transport automobile en ville. Ces documents apparaissent légalement, surtout après l’adoption de la loi SRU, comme des instruments de planification globaux au service du développement durable. Leurs effets pourraient toutefois être décevants si les autorités municipales, qui en sont les premières destinataires, se montraient réticentes à en appliquer les dispositions.

De la volonté des élus locaux, mais également de la jurisprudence qu’ils ne manqueront pas de générer dépend donc l’avenir des PDU. Il est encore trop tôt pour être certain que leur nouvelle vie équivaldra à une véritable renaissance, ou si elle s’achèvera aussi discrètement que la première.

⁴⁶ Automobile-Club de l’Ile-de-France, *Observations des Automobile-Clubs sur l’avant-projet de PDU d’Ile-de-France*, p.8-9, 1999.

ANNEXES

ANNEXE I

**Articles 27 à 28-3 de la Loi d'Orientation sur les Transports
Intérieurs telle que modifiée par la loi sur l'air**

ANNEXE II

Articles L2213-1 à L2213-6 du Code Général des Collectivités Territoriales relatifs aux pouvoirs de police de la circulation et du stationnement du Maire

ANNEXE III

**Circulaires du 4 janvier 1999 et du 8 novembre 1999 relatives aux
Plans de Déplacements Urbains**

ANNEXE IV

Dispositions du projet de loi SRU relatives aux déplacements urbains, après son adoption en première lecture par l'Assemblée Nationale

ANNEXE V

**Articles 28 et 29 de la loi d'orientation du commerce et de
l'artisanat du 27 décembre 1973**

ANNEXE VI

Proposition de loi relative à la reconnaissance légale du roller comme moyen de déplacement

BIBLIOGRAPHIE

- **Textes officiels**

- Projet de loi n° 2131 relatif à la Solidarité et au Renouvellement Urbains présenté par M. J-C. GAYSSOT ;
- Rapport Parlementaire n° 2229 fait au nom de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale par M. P. RIMBERT ;
- Rapport Parlementaire n° 304 fait par M. L. ALTHAPE au nom de la Commission des Affaires Economiques du Sénat ;
- Préfecture de la région Ile-de-France, *Ile-de-France Plan de Déplacements Urbains – Projet soumis pour avis aux collectivités locales*, 30 octobre 1999, La Documentation Française. Document également disponible sur le site Internet www.pduif.org .

- **Ouvrages**

- AUTOMOBILE-CLUB DE L'ILE –DE-FRANCE , *Les observations des Automobile-Clubs sur l'avant-projet de PDU de l'Ile-de-France*, 1999 ;
- A. BONNAFOUS, *Les transports et l'environnement, vers un nouvel équilibre*, Rapport pour le Conseil National des Transports, 1999 ;
- CERTU-DTT-GART, *Etat d'avancement et contenu des PDU*, Mai 2000 ;
- CERTU & ADEME, *Prise en compte de la pollution de l'air, du bruit, et de la consommation d'énergie : Plans de déplacements urbains. Guide méthodologique 1999*, 1999 ;
- CERTU, *Une politique de stationnement – Pourquoi ? Comment ?*, 1999 ;
- CERTU, *Les PDU - guide*, 1996 ;
- CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS, *Avis et observations de la CCIP sur l'avant-projet de PDU*, 1999 ;

- J-J. DENIZARD, *Les Modes de transport des personnes dans les grandes agglomérations*, Rapport du Conseil économique et social, juin 1999 ;
- D.DRON, *Pour une politique soutenable des transports*, Rapport au Ministère de l'Environnement, 1995 ;
- GART, *Baromètre PDU au 1^{er} mars 2000* ;
- GART, *Les politiques de transports collectifs dans les collectivités*, 2000, édition La Lettre du cadre territorial ;
- C. GAULTIER, *Les Plans de déplacements urbains issus de la loi sur l'air du 30 décembre 1996*, Mémoire de DEA de droit de l'environnement, 1998 ;
- G-D. MARILLIA, *Les pouvoirs du Maire*, 1997, Edition Berger Levrault.

- **Périodiques**

- X . BRAUD, *Les transports dans la loi sur l'air*, Droit de l'Environnement, n° 46, Mars 1997, p. 16 ;
- CERTU, *Transflash, Bulletin d'information des déplacements urbains départementaux et régionaux*, mensuel, consultable sur le site Internet www.certu.fr ;
- S. DELMAS-DARROZE, *Les plans de déplacements urbains : un instrument de lutte contre la pollution atmosphérique dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*, Les Petites Affiches, n° 108, 8 septembre 1997, p.4
- J-P. DEMOUVEAUX, *La planification urbaine entre la police et le contrat*, Etudes foncières, n° 86, Printemps 2000, p.18 ;
- DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT d'Ile-de-France, *Bouger, le journal du PDU d'Ile-de-France* ;
- M. DREIFUSS et A. BOMPARD, *La gestion du service public de stationnement payant saisie par le juge*, Droit et Ville, 1999, p. 285 ;
- G. DUPONT et J-P. LABORDE, *Les grandes villes ont du mal à se désintoxiquer de la voiture*, Le Monde, 26 mai 2000, p.14 ;
- J-Y. FABERON, *Chroniques des textes d'application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*, Les Petites Affiches, n° 91, 31 juillet 1998, et n° 5, 7 janvier 1999, p.16 ;

- J-Y. FABERON, *La loi du 30 décembre 1996 sur l'air*, Revue Juridique de l'Environnement (RJE), n° 2 et 3, 1997 ;
- H. JACQUOT, *Recentralisation, décentralisation et intercommunalité*, Etudes foncières, n° 86, Printemps 2000, p.15 ;
- Groupement des Autorités Responsables de Transport, *La lettre du GART*, mensuel, consultable sur le site www.gart.org ;
- Y. JEGOUZO, *Les plans de protection et de gestion de l'environnement*, AJDA, 20 septembre 1994, p.607 ;
- *Agir pour un retour du vélo en ville*, La Gazette, 12 avril 1999, p.14 ;
- V. LARAMEE, *Votre Plan de déplacements urbains en neuf leçons*, L'Environnement Magazine, n° 1558, juin 1997, p. 32 ;
- V. LARAMEE, *Dossier : transports en ville*, L'Environnement Magazine, n° 1517, Mai 1993, p. 24 ;
- *Le Moniteur des Travaux Publics*, 10 mars 2000, p.22 (interview de L. BESSON sur la loi SRU) ;
- R. MARCONIS, *Droit à la ville et droit au transport*, Droit et Ville, n° 34, 1992, p.65 ;
- S. MAUDHUIT, *La notion de compatibilité en droit de l'environnement*, Bulletin de droit de l'environnement industriel, n° 3/97, p.2 ;
- P. MINDU, *Plan d'Occupation des Sols et environnement*, RJE 4/95, p.537 ;
- J. MORAND-DEVILLER, *Où va le droit de l'urbanisme et de l'environnement ?*, Revue Administrative, 1998, n° 301, p.151 ;
- D. MORENO, *L'affaire de la réglementation de la circulation et du stationnement*, Le Quotidien Juridique, n° 89, 6 novembre 1997, p.6 ;
- B. PLASAIT, *La mise en œuvre du PDU en région Ile-de-France*, Intervention du 2 février 2000 ;
- M. PRIEUR, *Plans municipaux et chartes pour l'environnement*, Droit et Ville, 1996, n° 41, p.92 ;
- L. ROCHE, *Pollution de l'air : les armes du maire*, Synergie environnement n°5, Été 1995 ;
- R. ROMI, « *Atmosphère, atmosphère* », Revue de Droit Public, 1997, p.251 ;
- I. SOUBELET, *Dossier Paris – Transports : la fin du tout-automobile ?*, Décision Environnement, Octobre 1999, p. 53 ;

- R. TACHON, *Le contrôle du juge sur les décisions des autorités de police intervenant sur le territoire communal*, Les Petites Affiches, n° 86, 18 juillet 1997, p.33 ;
- M. WIEL, *Une rupture conceptuelle*, Etudes foncières, n° 86, Printemps 2000, p.10.

- **Sites Internet**

- www.certu.fr ;
- www.gart.org ;
- www.legifrance.gouv.fr ;
- www.pduif.org ;
- <http://perso.wanadoo.fr/adtc> .

TABLE DES MATIERES

Introduction	p.1
<u>Chapitre I : Bilan des PDU au regard des ambitions affichées par la loi</u>	p.5
I- L'élaboration des PDU	p.6
<i>A- La procédure d'élaboration prévue dans la LOTI</i>	p. 6
<i>B- Les enjeux de la procédure à l'épreuve des faits</i>	p. 7
1) Une procédure décentralisée	p. 7
2) Le respect du calendrier	p. 9
3) La place de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains par rapport aux autorités locales et celle du PDU par rapport aux autres documents de planification	p. 12
a- Le renforcement du rôle de l'AOTU	p. 12
b- Champ d'application territorial du PDU et interaction avec les autres documents de planification	p. 13
II- Les orientations des PDU	p. 18
<i>A- Les orientations prioritaires retenues par les PDU</i>	p. 19
1) La diminution du trafic automobile	p. 19
a- Objectifs fixés	p. 20
b- Mesures envisagées	p. 21
2) La promotion des modes de transport alternatifs à l'automobile	p. 23
a- Le développement des transports en commun	p. 24
b- La promotion des « modes de proximité »	p. 27
3) L'organisation du stationnement	p. 30
a- Objectifs affichés	p. 31
b- Mesures préconisées	p. 32

<i>B- Les orientations secondaires</i>	p. 33
1) L'aménagement de la voirie	p. 34
2) Le transport des marchandises	p. 35
3) L'encouragement des entreprises et des collectivités à favoriser le transport de leur personnel	p. 37
<i>C- Les orientations non prévues par la loi</i>	p. 38
1) La sécurité routière	p. 39
2) Les orientations « environnementales »	p. 39
III- La mise en œuvre des PDU	p. 41
<i>A- La mise en place d'organes et de documents spécifiques</i>	p. 41
1) Les documents spécialisés	p. 42
2) Les organes spécifiques	p. 44
<i>B- L'effectivité juridique des PDU</i>	p. 45
1) La nature juridique du PDU	p. 46
2) L'articulation juridique entre le PDU et les autres actes pris dans le secteur des transports urbains	p. 49
<i>C- Les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des orientations des PDU</i>	p. 49
1) La programmation financière	p. 49
2) Les sources de financement	p. 51

<u>Chapitre II : Le renforcement du PDU opéré par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains</u>	p. 53
I- L'extension de l'objet du PDU	p. 54
<i>A- Dans les domaines du stationnement et du transport de marchandises</i>	p. 54
1) L'élargissement des compétences des auteurs des PDU en matière de stationnement	p. 55
a- La redéfinition des moyens d'action du PDU sur l'offre publique de stationnement	p. 55
b- Les nouvelles compétences de l'AOTU dans le domaine du stationnement privé	p. 56
2) Une meilleure intégration du transport de marchandises dans le PDU	p. 57
<i>B- Les perspectives ouvertes par la loi SRU dans de nouveaux domaines</i>	p. 59
1) Les orientations supplémentaires devant figurer dans le PDU	p. 59
a- La sécurité des déplacements	
b- La mise en place d'une tarification intégrée pour l'ensemble des déplacements	p. 59
2) L'instauration de mécanismes nouveaux destinés à une meilleure prise en compte des déplacements dans les zones périurbaines	p. 60
3) L'extension de l'application du PDU aux routes nationales et départementales	p. 61
4) La dévolution aux AOTU d'une mission d'information sur les déplacements	p. 62
II- Un renforcement de la portée juridique et territoriale du PDU	p. 63
<i>A -Les relations entre le PDU et les documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire</i>	p. 63
1) La meilleure prise en compte des préoccupations environnementales liées aux transports urbains au sein des documents d'urbanisme eux-mêmes	p. 65
2) Une meilleure définition de l'articulation juridique entre PDU et documents d'urbanisme	p. 67
3) Le rapprochement des périmètres du PDU et du Schéma de Cohérence Territoriale	p. 69
4) L'absence de dispositions relatives aux rapports entre le PDU et les Schémas de Transport	p. 70
<i>B- La soumission des décisions du Maire prises en vertu de son pouvoir de police aux orientations du PDU</i>	p. 71
<i>C- Les incertitudes liées à la notion de « compatibilité »</i>	p. 72

<i>D- L'instauration de l'obligation d'indiquer les délais d'application des mesures envisagées dans le PDU</i>	p. 74
III- Les insuffisances de la réforme opérée par la loi SRU	p. 74
<i>A- Une mise en œuvre retardée</i>	p. 75
<i>B- Une réforme inachevée</i>	p. 76
1) L'absence de transfert des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement à l'AOTU	p. 76
2) Des financements insuffisants	p. 77
3) La prudence des aménagements apportés au statut dérogatoire de l'Ile-de-France	p. 77
Conclusion	p. 79
Annexes	p. 80
Bibliographie	p.121
Table des matières	p.125