

Où en est la planification des déplacements urbains ?

Caroline Gallez

► **To cite this version:**

Caroline Gallez. Où en est la planification des déplacements urbains?. Urbanisme, Publications d'architecture et d'urbanisme, 2017. <halshs-01683493>

HAL Id: halshs-01683493

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01683493>

Submitted on 13 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Article publié dans Urbanisme, Hors série « Bordeaux, les nouveaux espaces de la mobilité métropolitaine », n°58, 2017.

Où en est la planification des déplacements urbains ?

Caroline Gallez, Université Paris-Est, IFSTTAR-LVMT

En 1982, les plans de déplacements urbains (PDU), instaurés par la loi d'orientation des transports intérieurs, font figure d'innovation institutionnelle et méthodologique. Dans le contexte des lois de décentralisation qui confortent le rôle des collectivités locales historiques, ces procédures sont confiées aux Autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) et s'appliquent à l'échelle intercommunale. Parler de déplacement, plutôt que de transport ou de circulation, constitue une avancée conceptuelle importante : l'accent est mis sur les pratiques individuelles, plutôt que sur les infrastructures techniques ou les flux. L'ambition est de favoriser une approche transversale de l'organisation des déplacements et du stationnement, tous modes de transport confondus. La première génération des PDU connaît un relatif succès. Quarante cinq démarches sont engagées par des autorités organisatrices de transports urbains volontaires, dont les attentes en matière de développement, restructuration ou modernisation de l'offre de transport varient en fonction de la taille des réseaux. Le retrait des aides de l'Etat, à la fin des années 1980, porte un coup d'arrêt à cette dynamique.

C'est la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie qui, en 1996, relance les PDU, autour des questions de qualité de l'air et de consommation énergétique. En lien avec la directive européenne du 27 septembre 1996 relative à l'évaluation et la gestion de l'air ambiant, les PDU deviennent des instruments au service d'une politique de régulation de l'usage de la voiture particulière et de promotion des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Ils s'imposent désormais à toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Dans la pratique, cette deuxième génération de PDU coïncide surtout avec la montée en puissance politique des agglomérations, ce qui favorise une instrumentation de la démarche par les acteurs locaux au profit de la consolidation du pouvoir intercommunal.

Depuis le début des années 2000, plusieurs textes ont accentué le rôle normatif et l'ambition transversale des PDU. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de 2000 introduit de nouvelles thématiques et précise les relations de compatibilité des PDU avec les nouveaux documents d'urbanisme, PLU et SCOT. En 2010, la loi Grenelle 2 mobilise les PDU dans la lutte contre le changement climatique et prévoit l'intégration possible entre PLU intercommunal et PDU afin de renforcer l'articulation entre transport et urbanisme.

Les derniers suivis réalisés par le CEREMA montrent que la dynamique d'élaboration des plans de déplacements urbains reste soutenue. Les analyses des conditions de production et des contenus des PDU de première et deuxième générations dressaient néanmoins des bilans en demi-teinte au regard des ambitions de la démarche (Lassave, 1987 ; Offner, 2006). Plusieurs de leurs constats restent d'actualité.

Le fait d'avoir confié le pilotage des PDU aux AOTU tend à fixer les priorités sur la modernisation des réseaux de transports collectifs, réduisant les enjeux à la diminution de la part modale de la voiture, au détriment d'une réflexion ouverte, attentive aux mobilités émergentes. La période des années 2000 est particulièrement illustrative de cette tendance, où de nombreux PDU ont d'abord servi à légitimer des projets de transports collectifs en site propre.

Par ailleurs, l'intégration des compétences au sein d'une autorité responsable des déplacements peine à se concrétiser, malgré ce que pourrait laisser entendre la transformation récente des

AOTU en Autorités organisatrices de mobilité (AOM). Le stationnement, principal levier de la régulation de l'usage de la voiture particulière, reste l'apanage des communes, empêchant le développement d'une politique globale à l'échelle intercommunale. En dépit d'un appel récurrent à la planification multimodale, la réflexion sur les infrastructures routières dispose d'une procédure à part, les dossiers de voirie d'agglomération (DVA), dont l'élaboration est confiée aux services déconcentrés de l'Etat. Créés en 1991, ces procédures finiront par disparaître, avec la réorganisation des Directions départementales de l'équipement et le transfert d'une partie du réseau routier national aux départements. La rupture entre transports collectifs et route est également consommée dans les SCOTs, dont les modèles d'urbanisation se structurent autour des étoiles ferroviaires. Jugée peu compatible avec l'idée de développement durable, la programmation des infrastructures routières est soustraite des contrats de projet Etat-Région à la fin des années 2000 et autonomisée dans des programmes de modernisation des itinéraires (PDMI).

Quant à la mise en cohérence des politiques de transports et d'urbanisme, évoquée dans l'acte de naissance des PDU et rappelée dans les réformes successives, elle demeure parcellaire, limitée aux enjeux – certes importants, mais insuffisants - de l'aménagement des pôles d'échanges ou de la densification autour des gares.

Faut-il, dès lors, réinventer le PDU ? En 2010, l'instauration par la loi Grenelle 2 d'un « PLU trois en un », interfaçant PLU, PDU et PLH à l'échelle intercommunale, prétendait faciliter les articulations sectorielles. Les difficultés auxquelles se heurtent, dans la pratique, l'élaboration de ces plans super intégrés, tempèrent néanmoins cet espoir. D'ailleurs, cette pré-intégration ne serait-elle pas un leurre ? Plusieurs travaux de recherche ont montré l'importance, dans le processus de coordination des acteurs publics, de la « mise en dialogue » des documents de planification sectoriels (notamment SCOT et PDU), souvent révélateurs de priorités politiques divergentes (Gallez *et alii*, 2013 ; Maulat, 2016). La coordination des politiques sectorielles dépend de la capacité des acteurs à opérer des arbitrages politiques entre des visions contradictoires de l'aménagement urbain. Cela suppose que ces contradictions puissent être exprimées et publiquement débattues, plutôt que masquées par la construction savante d'un document complexe.

En matière d'instrumentation de l'action publique, il y a sans doute plus à attendre des innovations autour de la mise en œuvre des documents de planification, comme en atteste le foisonnement des outils de coordination ad hoc, souvent inventés par les collectivités locales (Gallez *et alii*, 2015). En attendant, les pratiques de mobilité continuent de se transformer, suscitant et accompagnant des innovations dans les services. Le développement du covoiturage de proximité, après le succès du covoiturage à longue distance, fait notamment l'objet d'expérimentations multiples, initiées par des start-ups, parfois avec le soutien de collectivités locales. En débordant le cadre de leurs compétences traditionnelles, ces pratiques collaboratives incitent les autorités publiques à repenser leurs modes de régulation, contribuant de ce fait au renouvellement des modèles classiques d'organisation de la mobilité urbaine.

Références citées

Gallez C., Maulat J., Roy-Baillargeon O., Thébert M., 2015, Le rôle des outils de coordination urbanisme-transport collectifs dans la fabrique politique urbaine - Introduction, *Flux*, n°101-102, 5-15.

Gallez C., Kaufmann V., Maksim H., Thébert M. & Guerrinha C., 2013, Coordonner transport et urbanisme. Visions et pratiques locales en Suisse et en France, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 13(2), 317-338. DOI : 10.3917/rru.132.0317.

Lassave P., 1987, *L'expérience des plans de déplacement urbains (1983-1986)*, CETUR, Ministère de l'Équipement.

Maulat J., 2016, Le rôle de la planification territoriale dans la coordination des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire à l'échelle métropolitaine. L'exemple toulousain. Rurba 2016/Numéro 2. [en ligne] : <http://riurba.net/Revue/le-role-de-la-planification-territoriale-dans-la-coordination-des-politiques-durbanisme-et-de-transport-ferroviaire-regional-a-lechelle-metropolitaine-lexemple-toulousain/> (consultation 26 octobre 2016).

Offner J.-M., 2006, *Les plans de déplacement urbains*, Paris, La Documentation Française.