



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Commissariat général
à la stratégie
et à la prospective

RAPPORTS & DOCUMENTS

DÉCEMBRE
2013

Pour une politique du stationnement au service des usagers



Rapport du groupe de travail présidé par
Olivier Paul-Dubois-Taine



Pour une politique du stationnement au service des usagers

Rapport du groupe de travail présidé par
Olivier Paul-Dubois-Taine

Rapporteur
Christine Raynard

avec la contribution de
Nicolas Anxolabehere

Coordinateur
Dominique Auverlot

Décembre 2013

Commissariat général
à la stratégie
et à la prospective

Avant-propos



Jean Pisani-Ferry
Commissaire général
à la stratégie
et à la prospective

La régulation du stationnement est un levier essentiel des politiques d'aménagement de l'espace public urbain. Les choix en la matière peuvent ainsi refléter des conceptions radicalement différentes de l'organisation de la mobilité à l'échelle d'une agglomération. Est-il préférable de créer de grands parkings publics ou privés en centre-ville ou, à l'inverse, de multiplier les parcs relais en périphérie assurant des correspondances avec les transports collectifs ? La première option a pour vocation de faciliter l'accès automobile en zone urbaine dense, la seconde privilégie les déplacements à pied et en transports en commun. On mesure à travers cet exemple combien les liens entre urbanisme et stationnement peuvent influencer sur le bien-être et le vivre ensemble en ville.

Aujourd'hui, ce sont les collectivités territoriales des grandes agglomérations françaises qui organisent le stationnement au sein de leur circonscription, en s'efforçant de tenir les deux bouts de la chaîne. D'une part, elles s'attachent à développer les moyens de transports alternatifs à la voiture individuelle – systèmes d'autopartage et vélos en libre-service, notamment – de manière à optimiser l'utilisation de l'espace public. D'autre part, elles s'emploient à faciliter les activités de logistique urbaine, à savoir les services de livraison et les déplacements professionnels, afin de soutenir le développement économique de leur agglomération.

La définition d'une politique du stationnement coordonnée renforcerait ces actions et répondrait ainsi aux ambitions des collectivités territoriales. Elle aurait pour but de rétablir une triple cohérence : cohérence entre les objectifs d'urbanisme et les objectifs de déplacement, cohérence spatiale entre les communes d'une même agglomération, cohérence enfin entre stationnement public et privé. Placée sous l'autorité des élus locaux, cette politique du stationnement ne manquerait pas de champs d'actions concrètes : déterminer les besoins publics et privés adaptés à chaque quartier, étudier les dispositifs techniques,

réglementaires et tarifaires appropriés, organiser un système d'observation et de suivi, aménager et entretenir les installations techniques, contrôler le stationnement public sur voirie et hors voirie, informer les usagers...

En prenant en compte tous les usages de l'espace par les véhicules, une telle politique permettrait d'articuler l'organisation des déplacements et le partage de l'espace public urbain. Elle contribuerait ainsi aux objectifs des politiques de déplacements urbains, dans leurs dimensions économiques (efficacité des échanges), sociales (qualité de l'espace urbain) et environnementales (qualité de l'air). Le rapport propose de confier la définition de cette politique du stationnement aux autorités organisatrices d'aménagement et de mobilité, ainsi qu'à la commune pour les aspects relatifs à la voirie. La réussite de cette politique dépendrait également des moyens techniques et juridiques déployés pour assurer le suivi permanent de l'utilisation de l'espace urbain par les véhicules et pour contrôler le respect des règles locales.

Le sujet mérite donc une analyse particulière destinée aux autorités chargées de la législation et de la réglementation, mais aussi aux collectivités qui portent ces politiques sur leur territoire.

Le présent rapport est le fruit des travaux menés par un groupe de travail constitué au Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Il analyse les finalités, les principes et l'organisation possible d'une nouvelle politique du stationnement, et formule en conclusion six recommandations relatives à sa mise en œuvre.

Je tiens à remercier l'ensemble des membres du groupe de travail, et tout particulièrement son président, Olivier Paul-Dubois-Taine, pour leur implication et leur expertise. Mes remerciements vont également aux rapporteurs et à l'équipe du département développement durable du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Sommaire

Synthèse.....	7
Introduction	13
Chapitre 1 – Une gouvernance du stationnement inadaptée aux enjeux des politiques urbaines.....	17
1. Le droit du stationnement : une longue histoire.....	17
2. Les politiques de stationnement ont varié avec les politiques de déplacements....	18
3. La dispersion des compétences en matière de stationnement urbain	21
4. La dépenalisation du stationnement : une première étape	22
Chapitre 2 – Maîtriser les effets globaux des politiques de stationnement.....	25
1. Les politiques de stationnement dans leur contexte : contribuer à des enjeux globaux d'aménagement et de mobilité	25
2. Finalité et périmètre d'une politique du stationnement.....	26
3. Une nouvelle politique du stationnement qui prépare une étape ultérieure de décentralisation.....	28
4. Des gains économiques substantiels.....	29
Chapitre 3 – Mettre en œuvre les politiques de stationnement à l'échelle des quartiers.....	33
1. Le stationnement résidentiel s'approprie l'espace public.....	33
2. À chaque quartier son modèle	35
3. La politique de l'agglomération devra être harmonisée avec celle des communes	37
4. Une mise en œuvre conditionnée par une nouvelle organisation	40
Chapitre 4 – Les moyens réglementaires et techniques	43
1. Les instruments de partage à disposition du gestionnaire de l'espace public	43
2. L'élaboration d'une nouvelle chaîne de contrôle de la réglementation et de la tarification.....	46
3. La mise en place d'un service technique intercommunal du stationnement	48
Conclusion et recommandations	51

Annexes

Annexe 1 – Composition du groupe de travail	57
Annexe 2 – Liste des intervenants.....	59
Annexe 3 – Historique des politiques de stationnement	61
Annexe 4 – Benchmark sur les politiques de stationnement dans les grandes agglomérations (France et Europe)	73
Annexe 5 – Repères économiques.....	105
Annexe 6 – Repères législatifs et réglementaires.....	115
Annexe 7 – Glossaire	135
Annexe 8 – Bibliographie.....	145

Synthèse

Depuis les années 1960, les collectivités territoriales adoptent des mesures dans le but de réguler le stationnement au sein de leur espace urbain. Ces mesures répondent à des préoccupations différentes. À l'heure actuelle, dans un contexte de foisonnement des services de mobilité, les autorités organisatrices des transports se saisissent du levier « stationnement » pour :

- encourager l'essor de nouvelles formes d'usage de la voiture ou du vélo ;
- favoriser les activités de logistique urbaine ;
- contribuer à l'objectif de préservation de la qualité de l'air défini par la loi LAURE¹.

Cependant, les conditions techniques et réglementaires régissant la conception et la mise en œuvre des politiques de stationnement urbain ne sont pas à même de satisfaire les intentions des collectivités territoriales. C'est pour analyser ce décalage qu'un groupe de travail piloté par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, et placé sous la présidence d'Olivier Paul-Dubois-Taine, a produit ce rapport.

Aujourd'hui, les collectivités ne disposent pas des leviers nécessaires pour organiser un stationnement adapté aux spécificités locales, fondé sur des recettes stables et prévisibles, et pour assurer un contrôle et des taux de recouvrement du stationnement payant permettant une organisation efficace.

La mise en œuvre des politiques de stationnement rencontre des difficultés – voire des incohérences – qui s'expliquent d'une part par l'éclatement des compétences entre les politiques de déplacements et la réglementation locale du stationnement, d'autre part par l'inadéquation des instruments juridiques de réglementation et de contrôle.

Les incohérences s'expliquent d'abord par les contradictions entre les objectifs des plans de déplacements urbains en matière d'organisation de la mobilité à l'échelle de l'agglomération, qui est sous la responsabilité de l'autorité organisatrice des transports urbains, et les dispositions locales définies dans chaque quartier en matière de réglementation et de tarification du stationnement public, qui relèvent des pouvoirs de police du maire. Elles proviennent ensuite de l'absence de lien entre l'offre publique de stationnement (sur voirie et dans les parkings publics) et l'offre privée (soumise aux règles des plans locaux d'urbanisme).

(1) Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite LAURE.

Les incohérences résultent enfin de l'insuffisance des moyens techniques et juridiques à disposition pour contrôler le respect des règles de stationnement édictées localement. L'inefficacité du contrôle peut conduire à une désorganisation, voire à un discrédit du système local. La proposition de dépénalisation du stationnement, en voie de finalisation au Parlement dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, est une étape dans la définition d'une politique renouvelée.

La première nécessité consiste à concevoir et à gérer l'organisation du stationnement à l'échelle de l'agglomération, qui constitue un levier essentiel des politiques de déplacements urbains et de la mise en valeur de l'espace public.

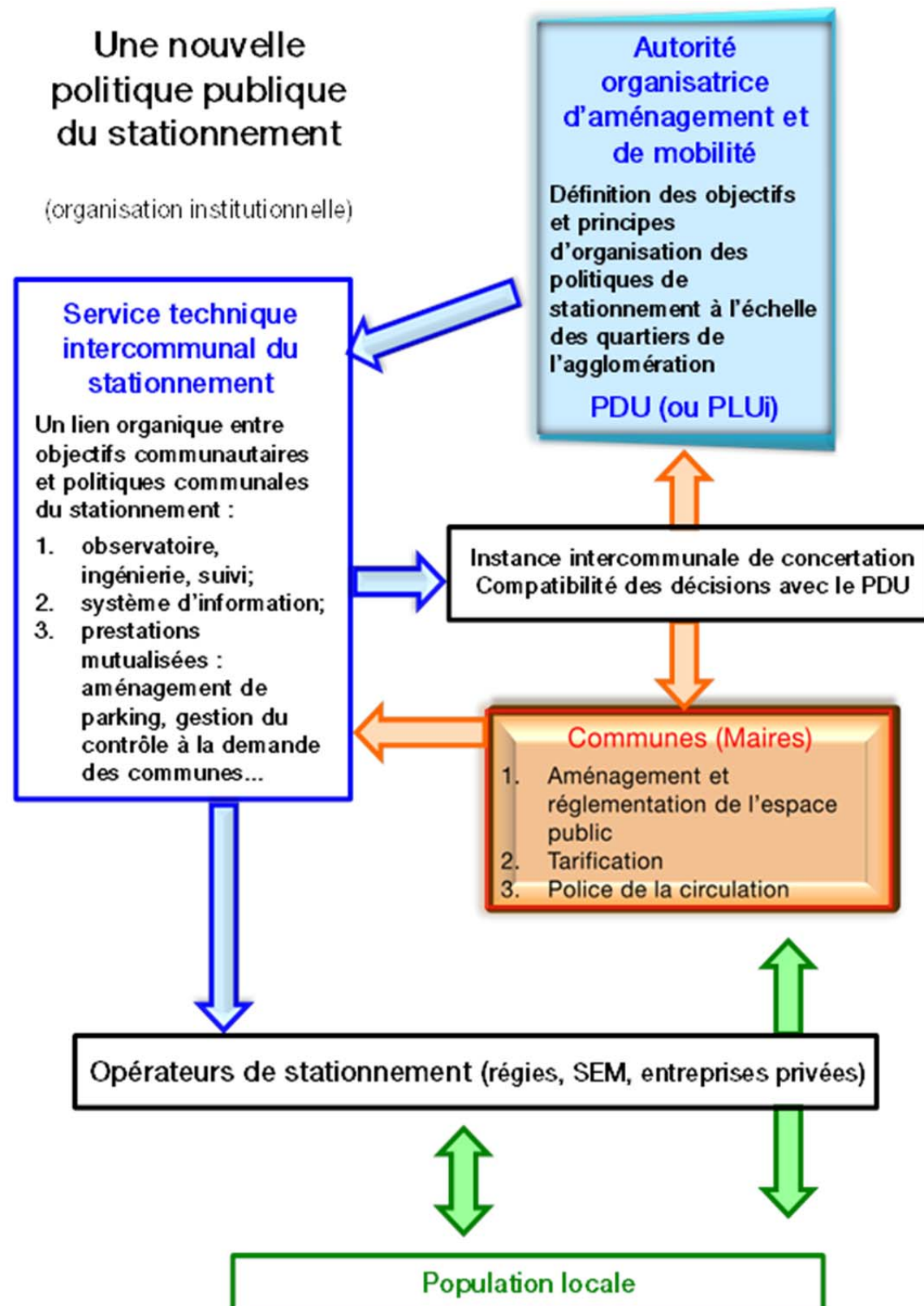
Une politique du stationnement coordonnée permettrait de valoriser l'espace urbain au niveau économique et social, en rationalisant son usage et en améliorant le cadre de vie local. Les objectifs clés en seraient la reconquête de l'espace public pour de nouveaux usages économiques et sociaux, et l'adaptation de l'offre aux différentes catégories d'usagers (professionnels mobiles, adeptes de l'autopartage, deux-roues motorisés, etc.).

Pour garantir la cohérence globale, l'autorité compétente en charge de cette politique devrait être l'autorité organisatrice des transports urbains.

Un service technique intercommunal du stationnement, créé par l'autorité organisatrice des transports urbains, assurerait le lien organique entre les objectifs à l'échelle de l'agglomération et leur application à l'échelle du quartier. Il couvrirait l'ensemble des actions nécessaires au bon fonctionnement de la « chaîne du stationnement ». Sous l'autorité des élus locaux, ce service technique serait chargé :

- d'organiser un système d'observation et de suivi pour déterminer les besoins locaux publics et privés de stationnement ;
- d'étudier des dispositifs techniques, réglementaires et tarifaires appropriés, concernant la réglementation et la gestion de l'espace public affecté au stationnement, l'aménagement et la gestion des parkings publics hors voirie, l'établissement et le suivi des conventions de mise à disposition de parkings privés mutualisés, etc. ;
- d'aménager et entretenir les installations techniques ;
- d'assurer la surveillance et le contrôle du stationnement public sur voirie et hors voirie ;
- d'installer et de gérer un système général d'information des usagers.

Le schéma ci-après résume l'organisation proposée.



Source : CGSP, travaux du groupe

La politique du stationnement doit veiller à l'harmonisation entre les objectifs définis dans le Plan de déplacements urbains (PDU) et ses dispositifs de mise en œuvre à l'échelle de chaque quartier dans l'agglomération.

L'espace public en milieu dense est rare mais il est perçu comme gratuit par la majorité des automobilistes, qui considèrent que le stationnement sur voirie leur est dû. Un point d'achoppement des politiques de stationnement est donc le décalage entre la perception intuitive de l'automobiliste et la réalité économique. Cette situation se cristallise car le stationnement résidentiel est gratuit ou très faiblement tarifé dans la plupart des grandes agglomérations. Cela conduit *de facto* à une privatisation de l'espace public par les riverains qui va à l'encontre de la valorisation de cet espace.

La reconquête de l'espace public pour d'autres usages jugés localement prioritaires – les espaces publics de rencontre, le stationnement pour les professionnels mobiles ou les systèmes d'autopartage – mobilise des dispositifs techniques et réglementaires adaptés aux diverses situations : les centres-villes à fort niveau d'activité, les quartiers denses « résidentiels », les centres secondaires de périphérie, etc. Chacun de ces « modèles économiques » peut combiner des restrictions de voirie affectée au stationnement, une offre de parking hors voirie, des systèmes de mobilité pour y accéder (avec un accent mis sur les modes actifs de déplacements, vélos et marche à pied) et l'aménagement d'espaces publics qui valorisent la vie de quartier.

En charge de la politique de stationnement, les autorités organisatrices de transports urbains devront obligatoirement articuler leur mission avec les pouvoirs de police des maires¹, tant pour la préparation que pour la mise en œuvre des décisions relevant de la compétence de ces derniers.

Dans cette perspective, un lieu de débat et de concertation pourrait s'avérer nécessaire, à savoir une « instance intercommunale de concertation et de suivi », pour harmoniser les objectifs généraux définis par le PDU – ou par le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) tenant lieu de PDU – et les dispositions de mise en œuvre dans chacun des quartiers compte tenu de leurs spécificités.

L'efficacité de la politique du stationnement dépendra de la « boîte à outils » à disposition des collectivités publiques.

L'application des règles de police de la circulation et du stationnement est un puzzle complexe, qui ne facilite pas une utilisation efficace de l'espace public. D'où le besoin d'instruments réglementaires plus simples et mieux adaptés à certaines catégories de véhicules, d'usagers et d'aménagements que les autorités locales entendent favoriser (livraisons, professionnels mobiles, etc.).

Le contrôle insuffisant du respect de la réglementation et de la tarification du stationnement constituant le principal écueil du système actuel, l'élaboration d'une nouvelle chaîne de contrôle (par exemple selon les dispositions de la dépénalisation du stationnement, en voie de finalisation au Parlement) s'avère indispensable.

(1) Les pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement du maire réglementent le stationnement sur voirie.

La nouvelle structure technique intercommunale, quant à elle, serait chargée de réaliser des « missions d'ingénierie » visant à harmoniser les dispositions locales du stationnement, à concevoir et mettre en œuvre des systèmes permettant de rationaliser l'usage des ressources disponibles et de mutualiser les moyens techniques et humains à l'échelle de l'agglomération.

La réflexion du groupe de travail a abouti à la formulation des six recommandations suivantes.

RECOMMANDATION N° 1

Favoriser au sein des collectivités locales la mise en œuvre d'une véritable politique du stationnement au service des usagers, conçue en étroite liaison avec l'organisation des déplacements urbains et la valorisation de l'espace public à l'échelle du bassin de mobilité.

Cette politique, sous l'autorité des élus locaux, viserait à :

- organiser un système d'observation et de suivi pour déterminer les besoins locaux publics et privés de stationnement ;
- étudier des dispositifs techniques, réglementaires et tarifaires appropriés aux différents quartiers de l'agglomération : stationnement sur voirie, parkings publics ou privés mutualisés ;
- aménager et entretenir les installations techniques ;
- surveiller et contrôler le stationnement public sur voirie et hors voirie ;
- installer et gérer un système général d'information des usagers...

Elle couvrirait les différents modes d'occupation de l'espace public (et des espaces privés à usage mutualisé) : par les voitures, les deux-roues motorisés, les vélos, les piétons, etc.

Son financement pourrait être couvert par le produit du paiement immédiat de la redevance de stationnement, dont le dispositif vient d'être voté dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

RECOMMANDATION N° 2

Confier à l'Autorité organisatrice des transports urbains la conception générale et le suivi des politiques de stationnement à l'échelle de l'agglomération.

Les objectifs et les principes de mise en œuvre, relatifs notamment au stationnement privé, à la tarification du forfait de post-stationnement et à l'information des usagers, pourraient être ajoutés dans les Plans de déplacements urbains ou les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (avec des dispositions particulières pour l'Île-de-France).

RECOMMANDATION N° 3

Préconiser la création de services techniques intercommunaux du stationnement, chargés des missions d'observation, de conception et de suivi des politiques de stationnement à l'échelle de l'agglomération, ainsi

que de la mise en œuvre de services communs pour l'agglomération (systèmes d'information, parkings publics hors voirie, etc.).

RECOMMANDATION N° 4

Créer une instance intercommunale de concertation et de suivi des mesures d'aménagement et de réglementation de l'espace public relevant du gestionnaire de la voirie et du pouvoir de police des maires.

Cette instance favoriserait, par la concertation entre les élus locaux, la compatibilité des mesures locales de stationnement avec les dispositions des Plans de déplacements urbains, ou les orientations d'aménagement et de programmation inscrites dans les Plans locaux d'urbanisme inter-communaux.

La mise en place d'une telle politique du stationnement implique un renouvellement des instruments techniques et juridiques de réglementation-tarification, devenus inadaptés.

RECOMMANDATION N° 5

Adapter les dispositions du code de la route et du code général des collectivités territoriales (CGCT) (relatives aux pouvoirs de réglementation du maire sur voirie) à de nouvelles modalités d'usage de l'espace public, telles que les conditions de stationnement des livraisons et des professionnels mobiles. Ces adaptations doivent prendre notamment en compte les systèmes numériques innovants de tarification et de contrôle.

RECOMMANDATION N° 6

Expérimenter dans des villes tests des dispositifs innovants de stationnement (démonstrateurs) afin de valider les dispositifs techniques, contractuels et réglementaires susceptibles d'améliorer le cadre de vie local.

Introduction

La question du stationnement des véhicules conditionne le bon fonctionnement global de la ville et la qualité du cadre de vie urbain.

Fondées sur un objectif de sécurité et de fluidité d'usage de la voie publique, donc sur les pouvoirs de police générale et de police spéciale du maire à l'intérieur des agglomérations, les politiques de stationnement urbain se sont au fil des années enrichies et diversifiées : instauration d'un stationnement réglementé puis tarifé selon les catégories d'usage, règles d'urbanisme imposant l'aménagement de places de parking privées, objectifs relatifs au stationnement fixés dans les plans de déplacements urbains (PDU).

Ces dispositions ont conduit avec le temps à un « empilement » de compétences et de règles dont la clarté et la cohérence méritent d'être revisitées : politique générale des déplacements (l'autorité organisatrice des transports urbains), réglementation locale d'urbanisme (la commune ou l'intercommunalité), aménagement de la voirie locale (la commune ou l'intercommunalité), police de la circulation et du stationnement (le maire ou le président de l'Établissement public de coopération intercommunale-EPCI en cas de transfert des pouvoirs de police à son bénéfice), répression pénale des infractions (l'État ou la police nationale ou municipale le cas échéant)...

Ces dernières années, plusieurs travaux officiels ont souligné les dysfonctionnements des politiques de stationnement : dispersion des compétences entre les orientations générales et les réglementations locales, répartition inadaptée du stationnement entre la voirie, les parcs publics et l'espace privé, inefficacité du système de contrôle...

Les lois successives relatives aux plans de déplacements urbains¹ ont affirmé le lien entre la politique générale des déplacements et les conditions de stationnement dans chaque quartier. On en connaît les effets de leviers sur la répartition modale des déplacements, sur la circulation locale et sur la valorisation de l'espace public. Plus précisément, le nombre de places de stationnement et leurs adaptations réglementaires aux différents usages constituent l'un des fondements de l'architecture de la ville et de ses multiples organisations possibles :

- quartiers où l'usage de l'automobile est limité et les véhicules garés dans des parkings publics prévus à cet effet ;

(1) Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite LAURE ; loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU.

- quartiers où le nombre de places de stationnement est réduit afin d'encourager les habitants à utiliser les transports collectifs et les modes actifs (marche à pied, vélo) ;
- quartiers enfin dont les rues et les places sont souvent occupées par des voitures en stationnement, ce qui accentue la congestion de l'espace public.

À l'heure où les questions de compétitivité, d'innovation et de qualité de la vie collective dans les territoires sont plus que jamais à l'ordre du jour, les collectivités locales doivent disposer des compétences et d'instruments adaptés, permettant des gains économiques et sociaux sans alourdir les budgets publics.

Ces questions concernent fondamentalement la conception et la mise en œuvre d'une politique du stationnement qui, dans le cadre des enjeux de mobilité et d'aménagement urbain fixés par les collectivités locales, contribuerait à l'organisation des déplacements à l'échelle du bassin de mobilité et à la valorisation de l'usage de l'espace public local, avec pour objectif :

- d'assurer la cohérence entre l'organisation des déplacements à l'échelle de l'agglomération (lignes de transports collectifs, plans de circulation, itinéraires cyclables, cheminements piétonniers, etc.) et les règles locales de stationnement sur la voie publique édictées par les collectivités locales à l'échelle du quartier ;
- de trouver la bonne complémentarité entre le stationnement sur les voies publiques, le stationnement public hors voirie et le stationnement sur l'espace privé dont les règles sont fixées par les Plans locaux d'urbanisme (PLU).
- de préparer les décisions des autorités locales en matière de stationnement : organiser un système d'observation et de suivi, déterminer les besoins locaux publics et privés (résidents, visiteurs, livraisons, professionnels mobiles, personnes handicapées, etc.), étudier des dispositifs techniques, réglementaires et tarifaires appropriés... ;
- d'assurer leur mise en œuvre : aménager et entretenir les installations techniques, surveiller et contrôler le stationnement public sur voirie et hors voirie, informer les usagers...

Dans cette perspective, le paiement du stationnement ne devrait plus être une taxe ou un impôt mais une redevance d'occupation domaniale tenant compte de l'utilité du stationnement pour les différentes catégories d'usages. La question de la dépenalisation du stationnement, posée depuis dix ans par des travaux officiels, devrait trouver une solution dans le cadre de la loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹ ».

Cette politique du stationnement, dans la répartition actuelle des compétences des collectivités, doit se concevoir dans un dialogue et une convergence entre deux niveaux de compétences :

(1) L'examen de ce projet de loi en première lecture en juin et juillet 2013 par les deux assemblées et en deuxième lecture au Sénat en octobre 2013 a permis l'adoption d'un amendement instituant la dépenalisation du stationnement (*voir chapitre 1 et annexe 6 du présent rapport*). Le 12 décembre 2013, l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture la dépenalisation du stationnement. Cette mesure ne doit entrer en vigueur que deux ans après la promulgation de la loi.

- celle du maire (ou du représentant élu de la collectivité locale de proximité) qui doit rester le responsable de l'aménagement urbain local et du dialogue sur ce sujet avec ses administrés ;
- celle de la collectivité compétente pour l'organisation des déplacements urbains qui définit la politique d'ensemble du stationnement à l'échelle du bassin de mobilité.

Sur de telles bases, les politiques locales de stationnement devraient apporter ou conforter des gains socioéconomiques et environnementaux substantiels : réduction de la congestion et de la pollution automobile, augmentation de l'usage des transports collectifs et des modes actifs, désencombrement de l'espace public et amélioration du cadre de vie local, efficacité accrue de la logistique urbaine... Pour l'ensemble des grandes agglomérations françaises, on peut estimer à 1 milliard d'euros par an les bénéfices socioéconomiques à attendre de politiques de stationnement plus efficaces¹.

L'ambition du groupe de travail du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) est d'apporter aux collectivités territoriales des repères concrets et mobilisables pour la mise en œuvre de leurs politiques de stationnement, au-delà des dispositions arrêtées en matière de dépenalisation du stationnement : ***sur quels fondements et dans quelles conditions la mise en œuvre d'une nouvelle politique du stationnement peut-elle apporter une réponse aux dysfonctionnements du mode de gouvernance actuel ?***

Après un rappel historique, le rapport aborde la question sous trois angles : les politiques globales à l'échelle du bassin de mobilité, leur déclinaison à l'échelle des quartiers et les instruments techniques et réglementaires.

Le chapitre 1 dresse un état des lieux. Comment les politiques de stationnement ont-elles évolué avec la motorisation ? Quels sont aujourd'hui les principaux objectifs affichés par les agglomérations et les moyens dont elles disposent ? En quoi le droit du stationnement est-il devenu inadapté à la mise en œuvre de ces objectifs ?

Le chapitre 2 décrit les enjeux des politiques de stationnement à l'échelle de l'agglomération. Quelles sont les caractéristiques socioéconomiques communes des politiques de stationnement dans les grandes agglomérations en France et chez nos voisins européens ? Quels ont été les objectifs poursuivis et les effets observés des mesures réglementaires et tarifaires mises en œuvre ? Quelle doit être la finalité d'une politique du stationnement à l'échelle de l'agglomération ?

Le chapitre 3 propose des modalités de mise en œuvre des politiques globales de stationnement à l'échelle du quartier. Au vu des expériences réalisées, quels modèles économiques associant des règles d'usage et de tarification peuvent être envisagés dans chaque quartier, selon les configurations urbaines : densité du bâti, concentration d'activités, présence d'une gare, etc. ? Quelles peuvent être les modalités d'une coordination entre l'autorité compétente à l'échelle de l'agglomération (pour le stationnement dans le périmètre de déplacements urbains), les

(1) Les effets socioéconomiques des politiques de stationnement sont examinés au chapitre 2 et à l'annexe 5 du présent rapport.

communes ou EPCI (pour la voirie et les parkings) et les maires ou présidents d'EPCI (pour les règles de police de la circulation et du stationnement) ?

Le chapitre 4 traite des moyens réglementaires et techniques, c'est-à-dire la « boîte à outils » dont auront besoin les différentes collectivités pour mener à bien leur politique du stationnement. Cela concerne :

- les possibilités de réglementer l'usage de l'espace public selon les types de véhicules et les catégories d'usagers ;
- les moyens de gestion (maintenance, surveillance et contrôle du respect de la réglementation) ;
- les conditions de tarification de l'offre publique de stationnement sur et hors voirie ;
- les possibilités de mutualiser l'usage de certains parkings privés sous-utilisés, afin de limiter le stationnement sur la voie publique.

Une gouvernance du stationnement inadaptée aux enjeux des politiques urbaines

« La question du stationnement apparaît aujourd'hui de plus en plus fréquemment comme une pierre d'achoppement dans la définition et la mise en œuvre des politiques de mobilité des agglomérations. Élément majeur du choix modal, elle souffre à la fois d'une réglementation désormais inadaptée aux ambitions prônées dans les projets urbains, d'un éclatement de compétences entre différents niveaux d'administration sur un territoire, mais également d'une fiscalité obsolète et du manque de moyens des exécutifs dans l'exercice d'une coercition efficace ».

Cette entrée en matière des Rencontres scientifiques et techniques territoriales qui se sont tenues les 7 et 8 février 2013 à Lille sur le thème « Stationnement : vers une véritable intégration dans les politiques urbaines ? »¹ a constitué le point de départ du groupe de travail du CGSP. Son objectif était d'analyser le décalage croissant entre les politiques de stationnement urbain affichées par les collectivités locales et les conditions techniques et réglementaires régissant leur conception et leur mise en œuvre.

1. Le droit du stationnement : une longue histoire

Les « embarras de Paris » ne datent pas de l'automobile : le code pénal établi par Napoléon en 1810 permet de punir d'amendes « ceux qui auront embarrasé la voirie publique en y déposant ou y laissant sans nécessité des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage ». La loi du 30 mai 1851 relative à la police de la circulation et du roulage instaure l'interdiction de « laisser stationner sans nécessité sur la voie publique aucune voiture attelée ou non attelée », pour permettre le stationnement de certains véhicules utilisés dans le cadre d'activités industrielles. **Le décret du 27 mai 1921 interdit à tout type de véhicule de stationner « sans nécessité » sur la voie publique.** Le code de la route précise que ces véhicules ne doivent pas « entraver l'accès des propriétés ».

(1) Rencontres organisées par le CERTU et le CNFPT en partenariat avec le GART, l'AITF, Lille Métropole et la FNAU, auxquelles étaient représentées la plupart des grandes agglomérations françaises.

Ces restrictions fortes d'usage de l'espace public sont progressivement atténuées puis inversées avec l'essor de l'automobile et la modernisation du réseau routier « urbain ». De fait, le stationnement des véhicules sur la voirie urbaine devient la règle, sauf exceptions liées à la sécurité de la circulation et à l'accès des riverains. Face à la croissance « irrésistible » du parc automobile et de l'occupation des voies publiques par les véhicules, des mesures locales de réglementation du stationnement sont mises en place et progressivement étendues : périmètres de stationnement réglementé (zones bleues) en 1960, distinction entre stationnement et arrêt du véhicule (février 1969), stationnement payant sur voirie (à partir de 1970).

Des conceptions nouvelles d'aménagement physique et réglementaire de l'espace public apparaissent : les zones piétonnes (1975), interdites au stationnement des véhicules motorisés depuis 2008, les zones 30 (1990), les zones de rencontre (2008) où le stationnement n'est autorisé que sur les aménagements prévus à cet effet (*voir glossaire*). À ces dispositions s'ajoutent les emplacements de stationnement pour les personnes titulaires de la carte européenne de stationnement (personnes handicapées, par exemple), dont le dimensionnement est strictement défini, avec obligation de proposer a minima 2 % de places répondant à ces spécifications.

Parallèlement, l'offre de stationnement hors voirie a été accrue par des mesures relatives aux règles d'urbanisme, exigeant un minimum de places de stationnement liées à la construction de logements ou d'activités (loi d'orientation foncière de 1967) ; et par l'aménagement de parkings publics desservant les centres-villes et les gares périphériques (à partir des années 1960).

Enfin, pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, la législation des PDU a pris en compte les politiques de stationnement comme un instrument privilégié d'organisation de la mobilité et des déplacements à l'échelle de l'agglomération (*voir encadré ci-dessous*).

Les dispositions législatives relatives au stationnement dans les PDU

Dès 1982, le législateur affiche que le stationnement est un outil de maîtrise de la voiture en ville. Les lois ultérieures ont renforcé et explicité cette approche : la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie explicite le contenu du volet stationnement du PDU ; la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), en 2000, rappelle que le PDU doit s'intéresser à l'organisation du stationnement public sur voirie et dans les parcs, réglementer les durées maximales autorisées, établir une politique de tarification, veiller à favoriser le stationnement des résidents et peut limiter l'offre nouvelle de stationnement dans les PLU.

Source : CERTU, 20 ans de politique de stationnement, 2009

2. Les politiques de stationnement ont varié avec les politiques de déplacements

Sans attendre l'élaboration de leurs plans de déplacements urbains (engagée à grande échelle à partir de 1996, suite à la loi LAURE), les communes-centres des agglomérations ont mis en place, depuis les années 1960, des mesures de régulation

du stationnement dans leur espace urbain. Ces mesures répondaient à des enjeux différents que l'on peut résumer ci-dessous, dans l'ordre chronologique :

- instauration de zones bleues à durée de stationnement limitée et aménagement de parkings publics hors voirie, pour faciliter l'accès des visiteurs pendant la journée aux activités commerciales des centres-villes et de quartier, aux dépens des autres usages, tels que les déplacements pendulaires domicile-travail (*voir glossaire*) ;
- instauration de zones de stationnement payant à des tarifs horaires dissuasifs pour la longue durée, qui incitent au report des déplacements pendulaires en voiture vers les transports collectifs et les modes actifs (deux-roues) ;
- aménagement de parcs de stationnement publics en périphérie, dits parcs relais (ou P + R), à proximité des gares TER, des terminus de métro et de tramway, qui favorisent l'attractivité des transports collectifs pour les déplacements vers la zone urbaine dense ;
- instauration de zones de stationnement résidentiel à tarif réduit dans les espaces urbains denses qui favorisent la réduction de la circulation automobile. Les politiques de tarif réduit pour les habitants du quartier (cartes de stationnement résidentiel) ont pour effet de limiter l'usage quotidien de la voiture par les résidents et de restreindre l'offre de stationnement pour les visiteurs, qui renoncent à la voiture. L'objectif est à la fois de maintenir dans l'agglomération les ménages dépendants de l'automobile et de ne pas les détourner des transports collectifs en les laissant stationner toute la journée sans augmentation du tarif. L'inconvénient de ce tarif faible (le plus souvent non revalorisé) est qu'il devient difficile de revenir sur cet avantage, alors que les tarifs de location dans les garages ou les parkings publics ont nettement augmenté. La saturation de l'espace public s'instaure ainsi durablement ;
- redistribution d'une partie de l'espace public occupé par le stationnement au profit d'autres usages tels que la marche à pied, le vélo, les espaces de rencontre, le mobilier urbain, en vue d'améliorer le cadre de vie local.

Plus récemment, dans un contexte de foisonnement des services de mobilité, les autorités organisatrices des transports se saisissent du levier « stationnement » pour favoriser l'essor des systèmes d'autopartage, de vélos en libre-service, etc. Ces nouvelles formes d'usage de la voiture ou du vélo peuvent bénéficier d'avantages de compétitivité par rapport à la voiture personnelle si elles disposent d'une politique de stationnement privilégiée.

Enfin, le stationnement peut être mobilisé pour favoriser les activités de logistique urbaine : réservation de linéaires de livraison, réservation de places pour le stationnement des professionnels mobiles (professionnels de santé, services à domicile, services de dépannage et d'entretien, etc.). Ainsi, une nouvelle politique de stationnement permettrait d'avantager ces usages économiques.

La Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) soutient que l'amélioration des politiques de stationnement passe également par la création de parcs relais en périphérie des villes et par des tarifications combinées parcs relais/transports publics. Pour la FNAUT, une utilisation plus intelligente de la voiture doit être recherchée par une plus grande accessibilité des services de taxis, et par l'encouragement à l'autopartage et au covoiturage.

Les politiques de stationnement pourraient également contribuer à l'objectif de préservation de la qualité de l'air¹ : la mesure n° 30 du plan d'urgence pour la qualité de l'air présenté le 6 février 2013 prévoit de « soutenir la mise en place d'une politique plus incitative en matière de stationnement payant : les collectivités pourraient moduler le niveau des redevances de stationnement selon leur niveau de pollution des véhicules ». Cette mesure a été reprise dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, à l'article 36 bis qui indique : « le barème tarifaire peut être modulé en fonction de la durée du stationnement, de la surface occupée par le véhicule ou de sa contribution à la pollution atmosphérique ».

Ces préoccupations apparues à différentes périodes mettent en évidence le lien entre les problèmes de stationnement et les orientations des politiques de déplacements. La régulation du stationnement n'est donc pas une fin en soi mais un des leviers d'une politique plus générale d'aménagement et de mobilité à l'échelle de l'agglomération.

La variété des objectifs et leur évolution selon les périodes peuvent toutefois conduire à un manque de compréhension des usagers, voire à un défaut d'optimisation globale du système si leur articulation avec une politique générale d'aménagement et de mobilité n'est pas clairement explicitée.

Quelques exemples de politiques actuelles de stationnement

Les politiques de partage de l'espace public à Strasbourg

Depuis les années 1990, la ville de Strasbourg développe massivement les modes de transport alternatifs à l'utilisation individuelle de la voiture. Ainsi, la priorité a été donnée aux transports en commun, aux itinéraires cyclables et aux piétons. Dans un premier temps, les places de stationnement supprimées à l'occasion des extensions du tramway ont été reconstituées dans des espaces tels que les parkings hors voirie, les parcs relais (*voir glossaire*), etc. Puis certains de ces parkings ont été remplacés par des parcs à vélos d'une capacité de 450 et 850 vélos. Aujourd'hui, la priorité est donnée à l'amélioration du cadre de vie des habitants. Les citoyens étant au centre de la réflexion, les aménagements qualitatifs ont eu pour effet de diminuer l'offre de stationnement dans le centre-ville.

Les objectifs du PDU de Lyon (2005)

Ces objectifs reposent en premier lieu sur le maintien d'un dynamisme économique pour lequel les autorités garantissent un certain nombre de places aux visiteurs de courte durée (offre de parcs, 35 000 places de stationnement payantes sur voirie interdites aux résidents). Ils visent ensuite une réduction du trafic automobile par la mise en place de parkings relais aux portes de l'agglomération et de zones de stationnement spécialisées, telles que des stations de vélos en libre-service ou d'autopartage. Ils favorisent enfin le stationnement des résidents dans l'optique de maintenir l'habitat attractif, avec une tarification préférentielle sur voirie (16 euros par mois) et dans les parcs de stationnement.

Les enjeux et perspectives de gestion de l'espace public parisien

L'objectif de la démarche « Paris piéton » est de reconquérir l'espace public de la ville, plus précisément de mieux utiliser l'espace de stationnement sur voirie, de dégager les trottoirs de tout ce qui les encombre, de reporter au maximum le stationnement

(1) Loi LAURE précitée.

automobile en ouvrages souterrains pour offrir plus de places aux véhicules des professionnels mobiles et aux livreurs, enfin pour que le stationnement des deux-roues motorisés se fasse hors trottoir. Le déploiement d'Autolib' a permis à la ville d'amorcer une politique de partage de l'usage des véhicules.

Le plan régional de politique du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale

Ce plan a pour objectif d'harmoniser la tarification, les zones et les différentes dérogations de stationnement à l'échelle de la région et d'améliorer l'efficacité du système entre les 19 communes. Il prévoit la création :

- de zones payantes en zones commerçantes où la durée de stationnement est limitée à deux heures et le stationnement résidentiel interdit en journée ;
- de zones payantes où la durée de stationnement est plus longue et le tarif moins élevé pour les zones urbaines de forte mixité. Le stationnement résidentiel y est permis en journée ;
- de zones bleues limitées à deux heures pour les quartiers où il existe un besoin de rotation mais où la demande est moindre. Le stationnement résidentiel y est permis.

Les contrevenants à la réglementation mise en place doivent s'acquitter d'une redevance forfaitaire de 25 euros à la demi-journée.

Chaque ménage a le droit de posséder deux cartes de stationnement résidentiel. Par ailleurs, le plan préconise des facilités de stationnement au profit d'autres usagers, tel que les soins médicaux urgents, les professionnels mobiles, les cyclistes ou les voitures partagées ; il prévoit la construction de parkings en ouvrage avec des tarifs préférentiels pour les résidents, ainsi que de parkings relais destinés aux visiteurs et aux pendulaires.

3. La dispersion des compétences en matière de stationnement urbain

Les difficultés ou incohérences entre les politiques de stationnement urbain actuellement développées par les grandes villes ou agglomérations et les instruments juridiques dont disposent ces dernières deviennent de plus en plus évidentes.

Ces incohérences portent d'abord sur le **partage des compétences entre les collectivités locales**. Conçues à l'échelle de l'agglomération, dans le cadre du Plan de déplacements urbains, les politiques de stationnement sont de fait mises en œuvre à l'échelle de chaque commune. Peut-on gérer efficacement une politique de stationnement à l'échelle de l'agglomération alors que la compétence en matière de police du stationnement appartient au maire de chaque commune, avec une forte sensibilité des riverains-électeurs aux questions de partage de la voirie et de stationnement résidentiel ?

Les incohérences proviennent ensuite de l'**absence de lien entre l'offre publique de stationnement** (sur et hors voirie) **et l'offre privée de stationnement** (liée aux logements, aux activités, attenantes à l'offre commerciale, etc.) souvent sous-utilisée, voire simplement méconnue. Comment assurer une gestion coordonnée des stationnements publics et privés, avec quels instruments réglementaires ou économiques ?

Les incohérences concernent enfin le **contrôle du respect des règles de stationnement sur l'espace public**. Les collectivités réglementent le stationnement (en ouvrage ou en surface) mais n'ont pas toujours les moyens (humains, matériels et

politiques) d'en assurer le respect *via* le contrôle et l'application de la sanction. En effet, si la tarification du stationnement relève de la compétence des collectivités territoriales et peut s'adapter aux spécificités locales, la sanction du non-respect de la réglementation du stationnement sur voirie relève du droit pénal. Ceci entraîne deux conséquences : d'une part, le montant de l'amende pour stationnement non acquitté est uniforme sur le territoire national et ne peut pas être modulé par les collectivités en fonction des spécificités locales (*voir ci-dessous*) ; d'autre part, le contrôle ne peut être effectué que par la police nationale ou par la police municipale, lorsqu'elle existe, au titre des pouvoirs de police du maire, ce qui, par manque fréquent de moyens humains, entraîne une verbalisation faible et un taux de fraude élevé.

Il résulte de cette situation un non-respect assez généralisé de la réglementation et une désorganisation, voire un discrédit du système : faible rotation du parc et stationnement illicite hors des emplacements autorisés ou sur les emplacements réservés aux personnes à mobilité réduite, aux véhicules de livraison, aux transports collectifs ou à des itinéraires cyclables. Cela n'est pas sans conséquence sur la fluidité et la sécurité de la circulation en ville, notamment des transports collectifs et des deux-roues, sur le niveau de pollution et sur la qualité des déplacements des piétons et des personnes à mobilité réduite. Ces dysfonctionnements du contrôle du stationnement neutralisent les efforts déployés pour instaurer des alternatives crédibles à l'usage individuel de la voiture.

En résumé, l'éclatement des compétences entre les politiques de déplacements, la réglementation locale du stationnement, de son contrôle et de sa gestion est préjudiciable à la cohérence des politiques de déplacements urbains de plus en plus volontaristes. Les collectivités ne disposent pas des leviers nécessaires pour organiser le stationnement de manière à la fois coordonnée, adaptée aux spécificités locales, fondée sur des recettes stables et prévisibles, et pour assurer un contrôle et des taux de recouvrement permettant une gestion efficace de l'offre de stationnement.

4. La dépénalisation du stationnement : une première étape

Actuellement, si la tarification du stationnement relève de la compétence des collectivités territoriales et peut s'adapter aux spécificités locales, la sanction du non-respect de la réglementation du stationnement de surface relève du droit pénal. Cela signifie d'une part que le montant de l'amende pour stationnement non acquitté est uniforme sur le territoire national et ne peut être modulé par les collectivités en fonction des spécificités locales. En conséquence, dans les grandes agglomérations, le système de stationnement n'est pas dissuasif : la différence entre le montant de l'amende et le tarif du stationnement est trop faible pour inciter les automobilistes à payer leur stationnement : stationner toute une journée en s'acquittant du montant de son stationnement peut coûter plus cher que de stationner sur le même emplacement toute la journée de manière frauduleuse en réglant une amende de 17 euros. Dans les plus petites villes, l'enjeu tient plutôt au décalage entre le tarif horaire du stationnement, généralement peu élevé, et le montant de l'amende très élevé en proportion.

La dépénalisation du stationnement payant, inscrite dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, conduit à supprimer le caractère contraventionnel du stationnement impayé au profit d'une redevance d'occupation du domaine public. Cette redevance pourrait être acquittée selon deux modalités : soit spontanément au début du stationnement, selon le barème fixé par la

collectivité ; soit *a posteriori*, selon un forfait « post-stationnement » qui ne pourrait être supérieur au montant correspondant à l'application du barème précédent à une journée de stationnement ou à une durée plus courte selon les dispositions du barème en vigueur dans la zone considérée.

Le montant du forfait de post-stationnement est fixé par la commune ou le groupement de collectivités compétent en matière de stationnement. Il peut ainsi être adapté aux spécificités de chaque territoire. Conformément à la loi, le produit des forfaits est affecté au financement des transports collectifs ou respectueux de l'environnement et à la circulation routière. En revanche, le produit du paiement immédiat de la redevance de stationnement, dont le montant tient compte de l'ensemble des coûts nécessaires à la collecte du produit de la redevance de stationnement, peut servir à financer la politique de stationnement.

Toutefois, les règles de police du stationnement ne se limitent pas au seul stationnement payant ou à durée limitée, mais comprennent également des interdictions permanentes (stationnement gênant, dangereux ou abusif) et du stationnement réservé (de façon temporaire ou permanente) à certaines catégories d'usages ou d'usagers (livraisons, personnes à mobilité réduite,...). Ainsi, deux systèmes d'organisation du contrôle du stationnement devront toujours cohabiter dans une même rue ou un même quartier : celui de la redevance d'occupation du domaine public (dépenalisée) et celui des interdictions de stationner (sanction pénale).

L'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹ (première lecture au Sénat, juin 2013 et à l'Assemblée nationale, juillet 2013 ; deuxième lecture au Sénat, octobre 2013 – article 36 bis, deuxième lecture à l'Assemblée nationale, décembre 2013) a permis l'adoption d'un amendement qui dépenalise le stationnement sur voirie en permettant aux collectivités locales (commune, EPCI ou syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains) d'instituer une redevance de stationnement (redevance d'occupation du domaine public), acquittée spontanément au début du stationnement, ou *a posteriori* selon un forfait de post-stationnement.

Par ailleurs, les articles 36 et 37 prévoient le transfert automatique du pouvoir de police de la circulation et du stationnement du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre, compétent en matière de voirie, sauf opposition dans un délai défini par la loi.

Ces dispositions ont été revues et précisées à la lumière du rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement établi en juillet 2013 à la demande du Premier ministre². Ce rapport analyse les incidences juridiques, organisationnelles, financières et techniques de la dépenalisation du stationnement

(1) Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture le 23 juillet 2013, www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0190.asp, et adopté par le Sénat en seconde lecture le 7 octobre 2013, www.senat.fr/petite-loi-ameli/2012-2013/860.html.

(2) Par lettre du 5 juin 2013, le Premier ministre a demandé à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), à l'Inspection générale de l'administration (IGA), à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de conduire une mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000464/index.shtml.

payant ; il propose un dispositif législatif global permettant la bonne mise en œuvre de la réforme (*voir annexe 6 du présent rapport*).

Ces dispositions, qui ne sont pas encore définitivement adoptées par le législateur, transformeront en profondeur les modalités de gestion du stationnement, et seront l'occasion pour les collectivités locales d'insuffler une dynamique nouvelle à leur politique de stationnement. Elles ne règlent pas pour autant tous les dysfonctionnements observés.

En premier lieu, ces dispositions s'appliqueraient dans les espaces de stationnement à durée limitée ou tarifée (centres urbains et pôles multifonctionnels, notamment) mais pas dans les quartiers monofonctionnels moins denses (par exemple, les quartiers de banlieue à forte dominante résidentielle), où le stationnement réglementé (payant ou en zones bleues) n'apparaît pas justifié.

En outre, les règles de police du stationnement ne se limitent pas au seul stationnement payant ou à durée limitée, mais comprennent également des interdictions permanentes (stationnement gênant, dangereux ou abusif) et du stationnement réservé (de façon temporaire ou permanente) à certaines catégories d'usages ou d'usagers (livraisons, personnes à mobilité réduite, etc.). La dépénalisation du stationnement entraîne la cohabitation de deux systèmes d'organisation du contrôle du stationnement dans une même rue ou un même quartier : celui de la redevance d'occupation du domaine public (dépénalisée) et celui des interdictions de stationner (sanction pénale). Toute incohérence entre les deux catégories de contrôle – leur fréquence et la sanction pécuniaire ou le paiement d'un forfait qui en résulte – entraîne un risque de report du stationnement autorisé vers du stationnement gênant, dangereux ou abusif, comme en témoigne l'expérience de dépénalisation menée à Bruxelles.

Il sera donc primordial, dans les travaux préparatoires à la mise en œuvre de la dépénalisation, de prendre des mesures permettant de concilier ces deux catégories de contrôle (équipes d'îlotiers mixtes, multi-compétences des agents et des policiers municipaux, etc.).

En tout état de cause, le contrôle du respect des règles du stationnement sur l'espace public ne représente qu'une des difficultés. D'autres enseignements sont à tirer de ce diagnostic général sur les politiques de stationnement, pour répondre aux objectifs des collectivités et aux difficultés pratiques qu'elles rencontrent. La dépénalisation du stationnement est une première étape importante, elle ne saurait être considérée comme un aboutissement.

Pour résumer, l'organisation du stationnement (instruments juridiques et techniques disponibles) peut être réexaminée selon trois perspectives complémentaires :

- la maîtrise des effets globaux du stationnement sur l'aménagement de l'espace et sur la répartition modale des déplacements ;
- la pertinence de l'usage des espaces publics et privés affectés au stationnement, selon les caractéristiques des territoires ;
- le renouvellement des instruments techniques et réglementaires pour assurer une mise en œuvre efficiente du système.

Ces trois perspectives sont l'objet des chapitres suivants.

Chapitre 2

Maîtriser les effets globaux des politiques de stationnement

Quels sont aujourd'hui les enjeux globaux d'aménagement et de mobilité urbaine auxquels devraient répondre les politiques de stationnement ? Peut-on **définir une gouvernance urbaine dont l'objectif serait d'assurer la cohérence des mesures techniques et réglementaires des politiques de stationnement**, conçues à l'échelle de l'agglomération et déclinées dans chaque quartier selon leurs spécificités ? Quels en seraient les leviers d'actions ?

1. Les politiques de stationnement dans leur contexte : contribuer à des enjeux globaux d'aménagement et de mobilité

L'histoire des politiques de stationnement conduites dans les agglomérations françaises et européennes révèle les enjeux d'aménagement et d'urbanisme que les collectivités locales ont exprimé dans leurs documents de planification urbaine (SCOT, PDU, PLU, etc.).

Ces enjeux ont concerné, parallèlement ou successivement :

- l'accessibilité des zones urbaines centrales, liée aux politiques de limitation de la durée de stationnement (zones bleues), de stationnement payant pendant la journée et d'aménagement de parkings publics, qui facilitent le stationnement de courte ou moyenne durée des visiteurs ;
- le rééquilibrage des flux de circulation entre les modes de déplacements qui combine :
 - les effets dissuasifs du stationnement payant dans le centre-ville (pour les pendulaires domicile-travail en automobile), avec une tarification spécifique pour les résidents sur voirie. Celle-ci les incite à ne pas utiliser leur voiture pendant les heures payantes, en conservant le même emplacement durant la nuit ; son efficacité est aujourd'hui remise en question (*voir plus loin*) ;
 - les effets incitatifs des parcs relais près des gares et terminus des transports urbains en périphérie (pour l'usage des transports publics) ;
- les politiques de stationnement résidentiel qui mettent en œuvre des tarifs réduits de stationnement sur voirie pour les habitants, et qui réduisent le nombre minimal

de places de stationnement exigibles dans les constructions privées par les règlements d'urbanisme.

Aujourd'hui, les collectivités locales souhaitent « reconquérir » l'espace public accaparé par l'automobile en conciliant le plus souvent deux objectifs :

- préserver la desserte des immeubles, les espaces de livraison pour la logistique urbaine (*voir glossaire*) et le stationnement des professionnels mobiles, liés au dynamisme économique et à l'attractivité commerciale de la ville ;
- réaménager les espaces publics de proximité pour favoriser la vie collective à l'échelle du quartier, ce qui conduit à limiter l'espace dévolu à la circulation et au stationnement des véhicules au profit de la marche à pied, du vélo, d'espaces de rencontres, d'un paysage urbain de qualité...

L'adaptation des politiques de stationnement s'inscrit dans une logique de système (ce que l'on fait à un endroit a des répercussions dans d'autres lieux) et dans des tissus existants. Faute d'anticipation lors de la conception des nouveaux quartiers, l'aménagement de ces espaces publics implique le plus souvent la suppression ou le transfert de places de stationnement jusqu'alors implantées sur la voirie. Ces ajustements sont en général mal acceptés par les populations riveraines qui perdent un avantage acquis sans percevoir immédiatement les bénéfices. Comme on le soulignera dans la suite du rapport, les collectivités doivent gérer les impacts du stationnement résidentiel sur l'aménagement et la qualité de la vie (voitures ventouses).

2. Finalité et périmètre d'une politique du stationnement

Considérées comme un instrument d'aménagement et d'urbanisme, les politiques de stationnement ne peuvent plus être conçues et gérées par la seule juxtaposition de règles de police spéciale de la circulation et du stationnement, d'aménagement de parcs publics de stationnement et de normes de stationnement privé inscrites dans les règlements d'urbanisme, avec des compétences éclatées entre de multiples autorités locales.

Ces politiques doivent répondre à une double vision de l'action publique. D'une part, elles s'insèrent dans l'organisation des déplacements à l'échelle du bassin de mobilité et notamment des objectifs de report modal et de limitation d'usage de l'automobile individuelle. D'autre part, elles résultent de l'aménagement de l'espace urbain à l'échelle des territoires de proximité (sur voirie/hors voirie) et notamment du stationnement lié aux livraisons et aux professionnels mobiles.

Les politiques de stationnement sont d'abord explicitées dans les documents de planification urbaine. Le PDU vise à assurer « l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement ». Le PLU fixe quant à lui les règles de stationnement applicables aux aménagements des terrains privés. Il peut en outre définir des « orientations d'aménagement et de programmation » (OAP) qui précisent les principales caractéristiques des voies et espaces publics (*voir annexe 6*).

Pour leur mise en œuvre, les politiques de stationnement peuvent combiner :

- des actions d'aménagement et de réglementation de l'espace public, qui délimitent les espaces affectés aux différentes formes de stationnement réglementé sur voirie et qui permettent le développement d'offres complémentaires de mobilité : vélos en libre-service, autopartage, recharges électriques... ;
- des actions d'aménagement de parkings publics hors voirie ;
- des actions de régulation d'usage de l'espace privé, telles que les règles de stationnement des documents d'urbanisme ou des conventions d'usage collectif de certains parkings privés¹ ;
- des actions de gestion technique telles que les systèmes d'observation et de suivi du stationnement dans l'agglomération, la mise en place des moyens de tarification et de contrôle du stationnement réglementé (parcmètres, fourrière, etc.), la chaîne d'information (jalonnement des parkings, information des usagers, etc.).

Selon la FNAUT Île-de-France, des outils plus efficaces présenteraient les avantages suivants² :

- renforcement de la cohérence des politiques locales de déplacement incitant au report vers d'autres modes de transport ou vers des zones de stationnement à privilégier ;
- augmentation de la disponibilité des places à un instant T, donc diminution du nombre de véhicules en circulation cherchant une place et des stationnements en double file pénalisant la circulation des bus ;
- augmentation des recettes issues du stationnement, notamment la part du produit des amendes qui revient au STIF (Syndicat des transports d'Île-de-France), pour financer des opérations de qualité de service (environ 130 millions d'euros en 2013).

Conçue dans cette perspective économique et sociale, qui dépasse les seules logiques de police de la circulation ou services urbains, **l'activité de conception, d'aménagement et de gestion du stationnement urbain pourrait donc être considérée comme une politique adaptée à et par chaque agglomération, destinée à la mise en œuvre des objectifs d'aménagement et de déplacements définis par les collectivités territoriales.**

Le champ couvert par cette politique serait ainsi plus large que celui défini par Christian Philip (proposition de loi, Assemblée nationale, novembre 2004)³ et par Louis Nègre (rapport de novembre 2011)⁴. Il concernerait notamment toutes les formes

(1) Les modalités contractuelles de « mutualisation » de parkings privés sont complexes et encore expérimentales.

(2) Association des usagers des transports FNAUT Île-de-France, communiqué de juillet 2013.

(3) Proposition de loi n° 1941 relative à la dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie, 24 novembre 2004, www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1941.asp.

(4) Nègre L. (2011), *Rapport sur la dépenalisation et la décentralisation du stationnement*, novembre, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000728/0000.pdf. Dans le document de la Fédération nationale des métiers du stationnement (établi en 2007 et dont le dispositif législatif est en partie repris par Louis Nègre), le service public local du stationnement est défini comme « une activité qui consiste à fournir une prestation de service à l'automobiliste dans et en dehors de

d'usage de l'espace public par les véhicules dédiés au transport individuel ou collectif de personnes ou de marchandises (motorisés ou simplement mécanisés), qu'il s'agisse d'arrêts (livraisons ou assimilés), de stationnement réservé, de stationnement réglementé sur voirie (gratuit, à durée limitée ou payant) et dans les parcs publics. Il couvrirait un périmètre large pour appréhender les effets systémiques de la chaîne de déplacement (parcs relais, pôles d'échanges, rabattements) et pour assurer la coordination avec l'offre privée.

3. Une nouvelle politique du stationnement qui prépare une étape ultérieure de décentralisation

La définition et le champ couvert

La politique du stationnement englobe la conception, l'aménagement et la gestion du stationnement. Sa mise en œuvre implique une coordination des compétences de l'autorité organisatrice de transports urbains avec les pouvoirs de police de la circulation et du stationnement, pour intégrer les objectifs d'une politique globale d'aménagement urbain et de déplacements définie par les collectivités territoriales.

Dans cette perspective, une politique du stationnement devrait couvrir toutes les actions de conception, d'aménagement et de gestion nécessaires au bon fonctionnement de la « chaîne du stationnement » : systèmes d'observation et de suivi, délimitation, installation, réglementation et gestion de l'espace public affecté au stationnement, aménagement et gestion des parkings publics hors voirie, établissement et gestion des conventions de mise à disposition de parkings privés mutualisés... Soit un vaste ensemble d'actions que l'on pourrait désigner sous l'expression « **organisation et gestion du stationnement dans l'espace urbain** ».

Ces prestations techniques (conception, ingénierie) et administratives (gestion, contrôle) seraient effectuées en régie (*voir glossaire*) ou déléguées pour partie (selon les modalités spécifiques de délégation de services d'intérêt général) par l'autorité compétente. Certaines de ces prestations pourraient être effectuées à la demande et pour le compte de la commune ou de l'autorité de police du stationnement, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des règles applicables sur la voie publique¹.

La structure technique chargée du service du stationnement (service technique créé par l'autorité compétente, agence de stationnement intercommunale, opérateur privé délégataire...) constituerait le lien organique entre les objectifs généraux à l'échelle de l'agglomération et leur application locale à l'échelle du quartier.

la voie publique (cette dernière étant déjà reconnue comme ayant le caractère d'un service public financé par les redevances pour service rendu perçues auprès des usagers) ».

(1) Les modalités juridiques de cette proposition restent à préciser, notamment en ce qui concerne les délégations de service public. En particulier, il n'est pas possible de déléguer des pouvoirs de police à un opérateur privé.

La compétence d'organisation

Afin d'assurer la cohérence d'ensemble, l'autorité compétente en charge de la politique du stationnement devrait être celle qui en fixe les objectifs d'aménagement et de mobilité inscrits dans les documents de planification urbaine (le PDU ou le PLUi tenant lieu de PDU), **c'est-à-dire l'autorité organisatrice des transports urbains**. (Cette instance est destinée à devenir une « autorité organisatrice de la mobilité urbaine » ou AOMU selon les débats parlementaires relatifs au projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.)

Cette mission, ainsi dévolue aux autorités organisatrices de transports urbains, devrait être toutefois articulée avec les pouvoirs de police des maires, tant pour la préparation que la mise en œuvre des décisions qui relèvent de leur compétence, comme le développe la suite de ce rapport.

4. Des gains économiques substantiels

Conçue comme un outil de pilotage et de gestion, avec des capacités d'adaptation aux besoins des différentes catégories d'usagers, la politique du stationnement doit permettre la valorisation économique et sociale d'un espace urbain rare et coûteux, en rationalisant son usage et en améliorant le cadre de vie local :

- reconquête de l'espace public pour de nouveaux usages économiques et sociaux ;
- réinvestissement des recettes dans l'aménagement de l'espace public, l'amélioration des transports urbains et la valorisation des modes actifs (marche à pied, vélo) ;
- adaptation de l'offre et de la tarification du stationnement aux besoins et aux moyens des catégories d'usagers, en évitant les « effets de bord » aux limites de communes à réglementation différente ;
- réservation de places de stationnement au profit des professionnels mobiles, *via* une offre de stationnement à proximité de leurs lieux d'intervention ;
- affectation de places de stationnement pour les services d'autopartage et de covoiturage, ainsi que pour les deux-roues ;
- introduction de nouvelles technologies pour l'information des usagers et le contrôle du respect des règles locales de stationnement.

À l'échelle d'un quartier, **l'évaluation socioéconomique des actions sur le stationnement** (telles que celles décrites ci-dessus) pourrait s'effectuer comme suit¹. L'offre de stationnement comprend les emplacements publics (autorisés ou non) et les places privées, leur mode de gestion et de tarification et leur disponibilité. À chaque période de la journée, la demande de stationnement est la somme des besoins des résidents qui n'utilisent pas leur voiture, des visiteurs de moyenne durée, des pendulaires domicile-travail, et des arrêts de courte durée des professionnels mobiles,

(1) La mission du CGSP n'a pas trouvé à ce jour de documents méthodologiques opérationnels sur l'évaluation socioéconomique des actions sur le stationnement, comparables aux méthodes d'évaluation des infrastructures de transports.

des personnes à mobilité réduite, de l'autopartage... Le résultat de la confrontation entre l'offre et la demande (c'est-à-dire le marché du stationnement) se traduit dans ce même quartier :

- par des avantages (ou des pénalités) pour les différentes catégories d'usagers dont la demande est satisfaite (ou contrainte) : résidents, visiteurs, pendulaires domicile-travail, arrêts de courte durée et autres usages spécifiques liés à l'activité du quartier ;
- par des avantages (ou inconvénients) pour la collectivité selon les différents enjeux de politique urbaine, tels que l'attractivité du centre-ville, le meilleur usage des transports collectifs, la réduction de la congestion automobile, le désencombrement de l'espace public, la préservation de la qualité de l'air, l'amélioration du cadre de vie local...

Illustrations des impacts potentiels d'une action publique en matière de stationnement

Dans des centres urbains denses et multifonctionnels

Quatre catégories de mesures peuvent être menées de front : la tarification progressive du stationnement sur voirie, le renforcement du contrôle, la substitution de place de stationnement sur voirie par du stationnement en ouvrage et la mutation du stationnement sur voirie en d'autres activités (livraisons, jardin de poche, cheminements cyclables, trottoirs agrandis, espaces libres...).

Un stationnement payant à tarification horaire progressive sera dissuasif pour les résidents (qui devront rechercher des places de stationnement hors voirie) et pour les pendulaires domicile-travail (qui devront se reporter sur d'autres modes de déplacement ou des parkings privés). Il sera en revanche attractif pour les visiteurs qui trouveront plus facilement une place payante pour une courte durée. Le centre y gagnera en attractivité, de même que les modes de déplacements alternatifs à l'utilisation individuelle de l'automobile (transports collectifs, marche à pied, deux-roues, autopartage, covoiturage, etc.).

La mise en place de dispositifs de contrôle ou de sanction plus efficaces (recherche et constatation des infractions, niveau et recouvrement des amendes) entraîne un « cercle vertueux » de respect de la réglementation, de disparition des voitures ventouses, de rotation des places sur voirie pour des usages de courte durée et fluidifie la circulation (en limitant le temps de recherche d'un stationnement autorisé).

L'aménagement de parkings hors voirie permet de répondre aux besoins des résidents, des pendulaires domicile-travail et des visiteurs de moyenne durée grâce à une régulation de la demande par la tarification. Si les places créées en parcs de stationnement se substituent à des places préexistantes sur voirie dont on a changé l'usage, il n'y aura pas obligatoirement un surcroît de trafic. On peut même espérer que la distance supplémentaire à parcourir pour rejoindre le parc de stationnement incitera à l'usage de modes alternatifs à l'automobile pour les déplacements de courte distance.

Dans des quartiers denses et résidentiels

L'aménagement de parkings hors voirie, combiné à une limitation du stationnement résidentiel sur voirie, sera attractif pour les résidents, sous réserve d'une tarification adaptée. Il favorisera également l'accès des visiteurs et le stationnement de très courte durée sur la voirie (notamment les livraisons et les professionnels mobiles) sous réserve d'une réglementation et d'un contrôle appropriés. L'ensemble de ces mesures (parking hors voirie et réaffectation de l'espace public) contribuera ainsi à la baisse des petits trajets automobiles de proximité (reportés sur la marche à pied ou le vélo).

Dans des centres périphériques et moins denses

Le stationnement réglementé gratuit à durée limitée (zones bleues, arrêts de très courte durée et places de livraison) aura des effets dissuasifs pour les résidents et pour les pendulaires domicile-travail qui devront rechercher des places de stationnement hors voirie. En outre, il facilitera l'accès des visiteurs, des livreurs et des professionnels mobiles, ainsi que l'usage des modes alternatifs à la voiture pour les trajets de proximité.

À proximité des établissements recevant du public

Les autorités ont tout intérêt à organiser le stationnement et le contrôle notamment aux heures d'entrée et de sortie d'école, lorsque la demande est élevée et la tentation de ne pas respecter les règles pour gagner quelques mètres ou minutes sur le trajet à pied est à son maximum. En effet, le stationnement anarchique dégrade la qualité de l'espace public dédié à la circulation des piétons et des cyclistes, et entraîne des reports sur l'automobile, à l'encontre donc des politiques de mobilité et des objectifs poursuivis par les différentes lois sur les déplacements urbains.

À partir des éléments d'analyse économique disponibles, le groupe de travail du CGSP propose **quelques repères économiques pour l'évaluation de nouvelles politiques de stationnement** (*voir annexe 5*).

Les milieux urbains denses des grandes agglomérations françaises rassemblent environ 15 millions d'habitants et 10 millions de véhicules particuliers et utilitaires. Dans ces territoires concernés par les politiques de stationnement, on peut apprécier les gains économiques potentiels à partir des quelques repères suivants :

- le coût annuel de stationnement d'un véhicule en zone urbaine dense hors voirie publique (parcs publics ou emplacements privés) peut être estimé entre 1 500 et 2 000 euros ;
- par comparaison, la mise à disposition de stationnements sur voirie (environ 2 millions de places) gratuites ou à tarifs très réduits (de l'ordre de 150 à 200 euros par an) constitue une subvention publique aux résidents qui occupent ces places de façon quasi permanente ;
- l'occupation non sélective de la voie publique limite ou complique l'usage de l'espace public pour des fonctions économiques à forte valeur ajoutée (valeur du temps de l'ordre de 20 euros de l'heure).

On peut cependant évaluer globalement les gains potentiels pour les acteurs de la logistique urbaine (livraisons et professionnels mobiles), dont l'activité quotidienne est conditionnée par la recherche de stationnement à proximité des clients. Ciblées sur ces catégories d'acteurs, des offres nouvelles de stationnement de courte durée mises en place dans les grandes agglomérations françaises entraîneraient des gains de temps (donc de productivité) de l'ordre de 600 millions d'euros par an (*voir détails en annexe 5*). Ce chiffre ne tient pas compte des effets attendus, plus difficiles à chiffrer, de réduction de la congestion automobile, d'augmentation de l'usage des transports collectifs et des modes actifs, de désencombrement de l'espace public et d'amélioration du cadre de vie local, qui ne peuvent être appréciés qu'au cas par cas, selon les contextes territoriaux.

Mettre en œuvre les politiques de stationnement à l'échelle des quartiers

Comment assurer la cohérence et l'harmonisation entre les objectifs de la politique de stationnement définis dans le plan de déplacements urbains et sa mise en œuvre à l'échelle de chaque quartier de l'agglomération ? Comme l'ont mis en évidence les journées de Lille des 7 et 8 février 2013, trois difficultés doivent être surmontées :

- une difficulté sociale : aborder la question de l'appropriation de l'espace public par le stationnement résidentiel ;
- une difficulté économique : trouver des modèles adaptés aux différentes configurations territoriales ;
- une difficulté institutionnelle : coordonner et concilier la compétence de l'autorité organisatrice des transports urbains avec les pouvoirs de police de la circulation et du stationnement, aujourd'hui entre les mains des maires.

1. Le stationnement résidentiel s'approprie l'espace public

Les politiques menées dans les villes françaises ont laissé les véhicules en stationnement occuper la majorité de l'espace disponible, accréditant l'idée que garer son véhicule dans la rue gratuitement ou à un tarif très réduit faisait partie des droits liés à l'habitation, au détriment des autres activités sur l'espace public. Cette gratuité ou quasi-gratuité (et l'avantage économique qu'elle procure aux habitants-électeurs) est aujourd'hui le principal obstacle à la reconquête de l'espace public, laquelle implique nécessairement la suppression de places de stationnement sur voirie.

Pourtant rare en milieu dense, l'espace public est perçu comme gratuit par la majorité de la population. Compte tenu de l'augmentation des prix du foncier, les parkings privatifs sont, dans l'habitat individuel, de plus en plus reconvertis en pièces d'habitation supplémentaires. Dans les immeubles, lorsque l'offre sur voirie est gratuite ou sous-tarifée par rapport aux loyers des parkings privés, les places de stationnement en souterrain ne sont pratiquement plus utilisées, notamment dans le parc d'habitat social. L'espace public sert alors à ajuster un déficit ou un détournement d'emplacements privés (à d'autres fins que le stationnement). Il est devenu ainsi un segment très convoité de l'offre sur le marché du stationnement résidentiel, et est considéré comme un dû par les riverains : cette pression des

habitants-électeurs à la quasi-privatisation de cet espace pour stationner leur véhicule est difficile à contenir.

Les effets pervers d'une sous-tarification du stationnement sur la voie publique

Depuis quarante ans, les politiques de stationnement recommandent de ménager les habitants en leur proposant un tarif très avantageux afin de « faciliter le stationnement des résidents pour éviter qu'ils n'utilisent leur voiture pour fuir le stationnement payant » (CERTU, 2009, p. 2). Ce raisonnement est aujourd'hui très largement partagé. Il mérite pourtant qu'on s'interroge sur son bien-fondé indépendamment des questions d'acceptabilité. De nombreux arguments le contredisent. Ce « tarif résident » repose d'abord sur une bien curieuse conception de l'espace public qui se retrouve à la fois dévalorisé, saturé, privatisé et stérilisé. Cette conception du stationnement résidentiel encourage, de fait, la possession d'une voiture en centre-ville puisque son usage est moins coûteux, et cela dans un lieu pourtant bien desservi en transports publics. Les parcs en ouvrage payants sont délaissés et leur équilibre économique peut devenir précaire. Enfin, le faible coût des places sur voirie pousse de nombreux résidents à les rechercher, et le temps passé à cette recherche accroît la congestion.

Source : Frédéric Héran, université Lille 1, « La consommation d'espace par les transports en milieu urbain », document en préparation (mars 2013)

Cette « pression » du stationnement résidentiel et du non-respect de la réglementation a pour conséquence première la saturation du stationnement dans les zones denses. Elle entraîne un manque d'espace public pour les modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle, tels que les deux-roues motorisés, les vélos ; pour les personnes à mobilité réduite (qui ont besoin de places de stationnement spécialement dimensionnées) ; pour les véhicules de livraison (obligés de s'arrêter en double file, faute de service adapté à leurs besoins) ; pour les professionnels mobiles obligés de se déplacer en voiture (déménagements, chantiers, services à domicile, etc.) dont l'activité peut être entravée par une quête incessante de places de stationnement...

Entre les taux de motorisation par ménage qui continuent à progresser, les facilités de stationnement dans l'espace public, les objectifs affichés de limitation de l'usage de l'automobile et la baisse des exigences en places de stationnement privées dans les PLU, l'incohérence est manifeste : l'espace public sert à ajuster le déficit ou la mauvaise gestion d'emplacements privés existants.

Un des points d'achoppement des politiques de stationnement est donc le décalage entre la perception intuitive de l'utilisateur et la réalité économique. On laisse à l'automobiliste le soin de juger si le fait de stationner gêne ou non les autres usagers. Cette interprétation conduit à stationner n'importe où, tant qu'il y a de la place, en l'absence de danger et tant que les vélos, les piétons ou même les autres véhicules peuvent contourner l'obstacle. Les effets économiques de ces pratiques des usagers sont sous-estimés ou ignorés : l'accès aux immeubles est entravé (pour les livraisons comme pour les services d'urgence), les autres modes de déplacements, le confort des piétons et la qualité globale de l'espace urbain en pâtissent.

Il est donc important, pour les élus locaux, de proposer des solutions alternatives au stationnement résidentiel « dans ma rue » ou « en bas de chez moi » qui soient acceptables par les habitants-électeurs, c'est-à-dire suffisamment proches de leur domicile pour être accessibles à pied. Un effort de pédagogie pourrait faire

prendre conscience à chaque automobiliste des coûts qu'il engendre en stationnant sur le domaine public.

2. À chaque quartier son modèle

Chaque quartier a ses spécificités : densité, présence d'activités commerciales ou tertiaires, taux de motorisation des habitants, disponibilité de places de stationnement sur et hors voirie, espaces publics non destinés à l'automobile, proximité d'une gare, maillage des transports collectifs... Ces caractéristiques déterminent « la compétition pour l'occupation de l'espace public », où se superposent le stationnement des résidents, les livraisons, les visiteurs et les pendulaires domicile-travail. La solution retenue pour le stationnement résidentiel conditionnera le plus souvent la capacité de répondre aux objectifs d'usage de l'espace public jugés prioritaires.

Le modèle actuel (appliqué dans la plupart des grandes villes) facilite le stationnement résidentiel. En effet, il utilise souvent le stationnement payant pour donner de la place aux résidents qui bénéficient de tarifs très réduits par rapport à ce qu'ils paieraient s'ils devaient louer un emplacement. Ce modèle débouche sur une privatisation de fait de l'espace public par les riverains, qui va à l'encontre des objectifs de valorisation de cet espace, tant pour l'accueil des professionnels mobiles et des visiteurs que pour la qualité de la vie locale. Cependant, la plupart des opérations de reconquête de l'espace public pour des activités autres que la circulation ou le stationnement ont été plébiscitées, qu'il s'agisse des berges de la Seine à Paris ou du Rhône à Lyon, des quais de la Garonne à Bordeaux, des bords de Loire, ou d'un grand nombre de centres-villes. La phase d'ajustement, entre le moment où les usagers voient surtout ce qu'ils paient et le moment où ils perçoivent ce qu'ils vont gagner en contrepartie, est la plus délicate pour tout projet d'adaptation de l'espace public urbain.

Il manque un modèle économique adapté aux quartiers ou aux espaces à forte densité, où la pression du stationnement résidentiel est importante. Un tel modèle combinerait une plus grande restriction de l'espace de stationnement sur voirie, une offre hors voirie, des systèmes de mobilité pour y accéder (avec l'accent mis sur les modes actifs de déplacements) et un aménagement des espaces publics de qualité valorisant la vie de quartier. Des pistes de modèles alternatifs ont été identifiées.

(a) Dans les centres-villes denses à fort niveau d'activité, l'instauration d'un tarif horaire élevé sur la voirie favorise le stationnement de courte ou moyenne durée (visiteurs) ou l'arrêt du véhicule (livraisons, professionnels mobiles). Les parkings en ouvrage (publics ou privés) peuvent alors proposer des tarifs horaires ou journaliers moins élevés pour le stationnement résidentiel ou de longue durée. Il serait intéressant de consolider le bilan financier « sur voirie et hors voirie », pour parvenir à l'équilibre financier.

Une piste possible : moduler le stationnement de courte durée selon les différents usages, pour faciliter l'activité des professionnels mobiles. Ces professionnels sont prêts à payer un tel service, à condition que les places de stationnement soient effectivement disponibles en temps et en lieu. Sous réserve de modification du régime juridique du stationnement sur voirie, on pourrait envisager un système de gestion reposant sur une centrale d'information, permettant aux professionnels de connaître à

tout instant leurs possibilités de stationner localement pour des durées variables (du dépôt minute à la livraison d'une heure, par exemple).

Il s'agira, par exemple, d'expérimenter des réponses techniques qui combinent la spécialisation des places (livraisons, professionnels mobiles, autopartage, etc.) et leur banalisation selon les horaires et les besoins spécifiques (déménageurs, etc.).

(b) Dans les quartiers denses « résidentiels » où la pression du stationnement résidentiel reste très forte et où l'offre de stationnement privé actuellement disponible est insuffisante, la problématique est plus complexe : la mutualisation des places disponibles dans les bâtiments privés existants ou à construire, combinée avec des cheminements pour y accéder facilement, permettrait, en restreignant le stationnement sur la voie publique, de transférer une partie plus importante de la voirie à d'autres usages. Encore faut-il connaître les disponibilités de l'offre privée et trouver des solutions économiques viables, avec un système de tarification plus modulé entre le stationnement sur et hors voirie.

Il s'agit de retrouver un lien économique entre le stationnement payant pour les visiteurs, le stationnement résidentiel à tarif très réduit et les besoins de mobilité. Or, la tarification du stationnement en ouvrage est supérieure à celle du stationnement sur voirie. Il faut donc inverser cette situation par un dispositif amplificateur : une offre plus attractive dans les parkings hors voirie et une pression réglementaire et tarifaire dissuadant progressivement le stationnement résidentiel sur voirie, couplé à un système de contrôle plus dissuasif. Un équilibre financier serait à trouver en consolidant les recettes sur et hors voirie.

Une autre piste possible : développer l'autopartage de proximité, avec prise en charge de véhicules dans des espaces proches du domicile, ce qui favorise à moyen terme l'abandon d'un des véhicules personnels du ménage (voire une démotorisation dans le cas des hyper-centres). Ce dispositif, mis en place dans un certain nombre de villes européennes (notamment en Allemagne) a montré ses effets vertueux de limitation de la demande de stationnement résidentiel et de baisse du taux de motorisation des ménages. L'offre des loueurs de véhicules vient compléter cette solution pour les déplacements occasionnels plus longs.

(c) Dans les centres secondaires de périphérie où la pression du stationnement sur la voirie est moins forte, des limitations réglementaires sans avoir recours au stationnement payant (zones bleues par exemple) et des aménagements de parkings de surface peuvent se révéler efficaces pour libérer la voirie et l'affecter aux usages prioritaires (à condition de s'insérer dans une continuité réglementaire et tarifaire à l'échelle du bassin de mobilité).

Les politiques de stationnement vues par l'Union européenne

Le programme COST 342 intitulé « *Parking policies and the effects on economy and mobility* » en 2005 visait à dresser un état des lieux des pratiques dans les villes européennes et recommandait d'adapter les politiques de stationnement en fonction des orientations et des enjeux locaux de la mobilité. Il mettait également l'accent sur la nécessité d'expliquer les choix et d'assurer une plus grande acceptabilité des actions menées (en particulier, la tarification du stationnement).

Publié en 2011, le rapport de l'Institute for Transportation and Development Policy (ITDP) sur les pratiques de stationnement dans différentes villes d'Europe¹ met en évidence les divers objectifs poursuivis par les politiques de stationnement, par exemple :

- Barcelone, où l'intégralité des recettes de stationnement sert à financer l'opérabilité et la maintenance du système de vélo-partage ;
- Copenhague, où certaines zones ont été transformées en quartiers sans voiture ;
- Londres, où la politique de stationnement vise à tarifier les véhicules en fonction de leur taux d'émission en CO₂ ;
- Zurich, où la politique de stationnement vise les émissions de polluants et les nuisances sonores.

3. La politique de l'agglomération devra être harmonisée avec celle des communes

Les politiques locales de stationnement élaborées et mises en œuvre dans chaque quartier de l'agglomération devraient expliciter les objectifs du Plan de déplacements urbains conçu à l'échelle du bassin de mobilité, en tenant compte des demandes locales et en assurant la cohérence nécessaire avec les quartiers voisins. Ces politiques locales devraient combiner sur un territoire restreint tous les leviers d'action sur le stationnement public et privé : partage de l'espace public, réglementation et tarification du stationnement sur voirie, aménagement et gestion de l'offre de stationnement public hors voirie, connaissance et coordination de l'offre privée. C'est à cette échelle de la marche à pied que se pose l'harmonisation entre stationnement public et stationnement privé, et donc la cohérence entre les règles d'occupation du sol (normes de stationnement du PLU) et l'offre publique de stationnement (sur voirie ou parc public).

Faut-il attendre le transfert au président de l'EPCI du pouvoir de police spécial de la circulation et du stationnement des maires ?

La possibilité de transférer le pouvoir de police des maires à l'EPCI existe depuis 2002, sans que cette faculté ait été mobilisée ou qu'elle ait aboutie à des réponses concrètes².

(1) Kodransky M. et Hermann G. (2011), *Europe's Parking U-Turn: From accommodation to regulation*, New York, ITDP, www.itdp.org/library/publications/european-parking-u-turn-from-accommodation-to-regulation ; pour plus de détails, voir annexe 4 (Benchmark) du présent rapport.

(2) L'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales autorise le transfert de compétence en matière de police de circulation et de stationnement : « Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres peuvent transférer au président de cet établissement leurs prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement ». Au vu des résultats de l'enquête 2010 du CERTU, la possibilité de délégation de compétence du stationnement sur voirie au niveau intercommunal n'apparaît quasiment pas utilisée. En effet, parmi les villes et intercommunalités ayant répondu à l'enquête, seule la communauté d'agglomération des Lacs-de-l'Essonne s'est vue déléguée la compétence en matière de stationnement sur voirie sur les deux communes de son territoire.

Les dispositions relatives à la dépenalisation du stationnement (examinées par le Parlement dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) ne modifient pas la compétence du maire en matière de police de la circulation et du stationnement. L'hypothèse de travail retenue dans ce rapport est que le pouvoir de police spécial de la circulation et du stationnement resterait durablement exercé par l'autorité élue la plus proche des citoyens¹.

Les habitants du quartier concernés par la réglementation du stationnement sont les premiers à s'opposer à des mesures perçues comme restreignant l'utilisation de leur propre automobile et dont les bénéfices pour leur vie quotidienne ne leur apparaissent pas de prime abord. Dans le débat local, c'est le maire et le conseil municipal de la commune qui porteront politiquement un projet de modification des conditions de stationnement dans une rue ou dans un quartier et le maire qui en assumera les éventuels risques politiques.

La question ne porte donc pas seulement sur le pouvoir de police du maire, mais sur sa position incontournable d'autorité élue de proximité, qui reste le référent et l'interlocuteur des habitants-électeurs pour tout ce qui touche à leur vie locale.

Le PDU ou le PLU intercommunal peuvent-ils prescrire aux maires des dispositions contraignantes relatives à l'exercice de leurs pouvoirs de police du stationnement ?

En théorie, les dispositions du PDU (ou du PLUi tenant lieu de PDU) constituent la référence obligée pour définir les politiques de stationnement de quartier, sur lesquelles chacune des communes a pu délibérer avant l'approbation de ces documents.

En pratique, le PDU est un document présenté aux habitants lors d'une enquête publique. Si cette procédure procure au document une force politique de par son caractère opposable, elle rend plus ardue l'organisation de la gouvernance entre les communes et l'intercommunalité.

La gouvernance urbaine devrait donc maintenir un lieu de concertation et de débat entre des principes généraux d'organisation fixés dans le PDU (ou le PLUi) et des dispositions détaillées d'application à l'échelle de la rue, de l'îlot ou du quartier. Une instance de concertation intercommunale devrait notamment examiner la cohérence et la convergence des projets d'aménagement de l'espace public des communes et de réglementations de police des maires².

Concernant les normes minimales pour le stationnement privé, elles doivent être réfléchies en fonction de l'usage et de la possession de la voiture, aujourd'hui de plus

(1) Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, en cours de discussion, prévoit (à l'article 37) que la règle générale soit le transfert des pouvoirs de police du maire au président de l'EPCI, mais il paraît vraisemblable que de nombreux maires exerceront leur droit d'opposition.

(2) Article L. 1214-5 du code des transports : « Les actes pris au titre du pouvoir de la police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier sont rendus compatibles avec les mesures d'organisation du stationnement prévues par le plan de déplacements urbains, dans les délais qu'il fixe ».

en plus déconnectés : on possède un plus grand nombre de voitures qu'on utilise de moins en moins. À ce titre, les normes minimales du PLU, concernant en particulier le stationnement résidentiel, doivent être adaptées à la réalité des taux de motorisation des ménages, mais également à la réalité de l'occupation des garages (usages détournés, locations non obligatoires en immeuble collectif social...), qui génèrent un report des véhicules sur l'espace public. De plus, une création insuffisante de places de stationnement au lieu de destination entraîne également un risque de report sur l'espace public à proximité de ces lieux (de travail notamment), qui invitent à mieux articuler les règles de stationnement des PDU et la réglementation du stationnement sur l'espace public.

Concernant les normes plafonds pour le stationnement privé (hors habitations), elles se justifient pour le stationnement à destination dans les zones bien desservies par les transports en commun : elles sont en effet un outil important pour agir sur le report des déplacements vers des modes alternatifs à l'usage individuel de la voiture. Mais, dans la mesure où ces normes se confrontent à la réalité de la mobilité actuelle, elles se heurtent aux logiques commerciales des promoteurs immobiliers (crainte de ne pas vendre de bureaux sans parkings). Pourtant, la réalité de la mobilité en transports en commun va au-delà de ces logiques de court terme et il convient d'éviter la création de places de stationnement inutiles dans les zones bien desservies en transports en commun (à l'exemple de la sous-occupation des parkings de La Défense).

Les normes de stationnement privé inscrites à l'article 12 du règlement des PLU visent à créer une offre en lien avec la destination de l'immeuble à construire (logements, bureaux, activités, etc.) et représentent par cette approche segmentée un frein à d'autres façons de concevoir une offre mutualisée de stationnement à l'échelle d'une rue, d'un quartier et non pas seulement à l'échelle du projet à construire (immeuble par immeuble et fonction par fonction). Les expérimentations de mutualisation des emplacements de stationnement à l'échelle d'îlots ou de quartiers engagées à ce jour apparaissent intéressantes, mais encore complexes à réaliser, entre les contraintes réglementaires du PLU, les modes de conventionnement entre gestionnaires publics et/ou privés et les difficultés pour trouver un équilibre financier.

Une instance intercommunale de concertation et de suivi des politiques de stationnement

En tout état de cause, les politiques de stationnement auront besoin d'un lieu de débat et de concertation pour harmoniser les objectifs généraux définis par le PDU (ou le PLUi tenant lieu de PDU), ainsi que les dispositions de mises en œuvre dans chacun des quartiers compte tenu de leurs spécificités : formes urbaines, concentration d'activités, présence de stations de transports collectifs, offre de stationnement hors voirie, articulation avec les quartiers voisins...

Deux exemples locaux illustrent cette volonté de cohérence et d'harmonisation des politiques communales de stationnement.

Le projet de Lille Métropole, relatif à la mise en place d'une charte de stationnement, repose sur l'idée que la communauté urbaine devient un acteur du stationnement. De ce fait, elle harmonise l'exercice de ses compétences avec les communes au travers d'un « comité stationnement », instance partenariale de concertation et de travail. Ainsi, la communauté apporte aux communes son ingénierie d'analyse et de

proposition pour trouver des réponses locales, compatibles avec des objectifs et principes d'action approuvés à l'échelle de l'agglomération, dans le respect des compétences de chacun. Elle propose et prend en charge l'aménagement de parcs publics et d'aires de stationnement selon des critères d'opportunité. De plus, elle assure l'observation et le suivi des dispositions mises en place et de leur usage.

L'agence de stationnement, récemment chargée par la Région Bruxelles-Capitale de mettre en œuvre le « Plan régional de stationnement », exercerait notamment les missions suivantes : observatoire du stationnement, service d'enlèvement des véhicules, gestion des parkings publics et de transit de la région, télé-jalonnement régional vers les parkings, service mutualisé pour le contrôle en voirie, la perception et le recouvrement...

4. Une mise en œuvre conditionnée par une nouvelle organisation

La définition d'une nouvelle politique du stationnement s'inscrirait dans la logique de cohérence et de convergence des politiques communales et communautaires, sans forcément les substituer les unes aux autres.

Nous avons examiné trois solutions possibles de répartition des compétences, résumées dans le tableau ci-dessous.

Responsable de la, politique	Avantages	Inconvénients
Commune	Gestion plus proche des riverains	Risque de manque de cohérence entre des communes limitrophes
Autorité organisatrice d'aménagement et de mobilité	Harmonisation du stationnement sur l'ensemble des communes de l'agglomération	Perte de responsabilité des maires pour l'aménagement de la voirie, pouvant entraîner des choix technocratiques
Mixte	Aménagement de la voirie confiée aux maires, qui disposent d'une vision plus proche de la réalité	Peuvent subsister quelques incohérences entre les communes limitrophes malgré l'instance de concertation

Source : CGSP

La troisième solution se révélant la plus favorable, l'organisation de la politique du stationnement pourrait relever de l'intervention combinée :

- *des autorités locales compétentes en matière d'aménagement de l'espace public et de police de la circulation (la commune – ou l'intercommunalité – et son exécutif)*, chargées de préciser, dans le cadre des objectifs et principes définis à l'échelle du bassin de mobilité, les dispositions pratiques d'aménagement et de réglementation-tarification de l'espace public, et d'en débattre avec la population. L'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) pourrait prévoir des contreparties intercommunales, concernant la mutualisation des moyens de

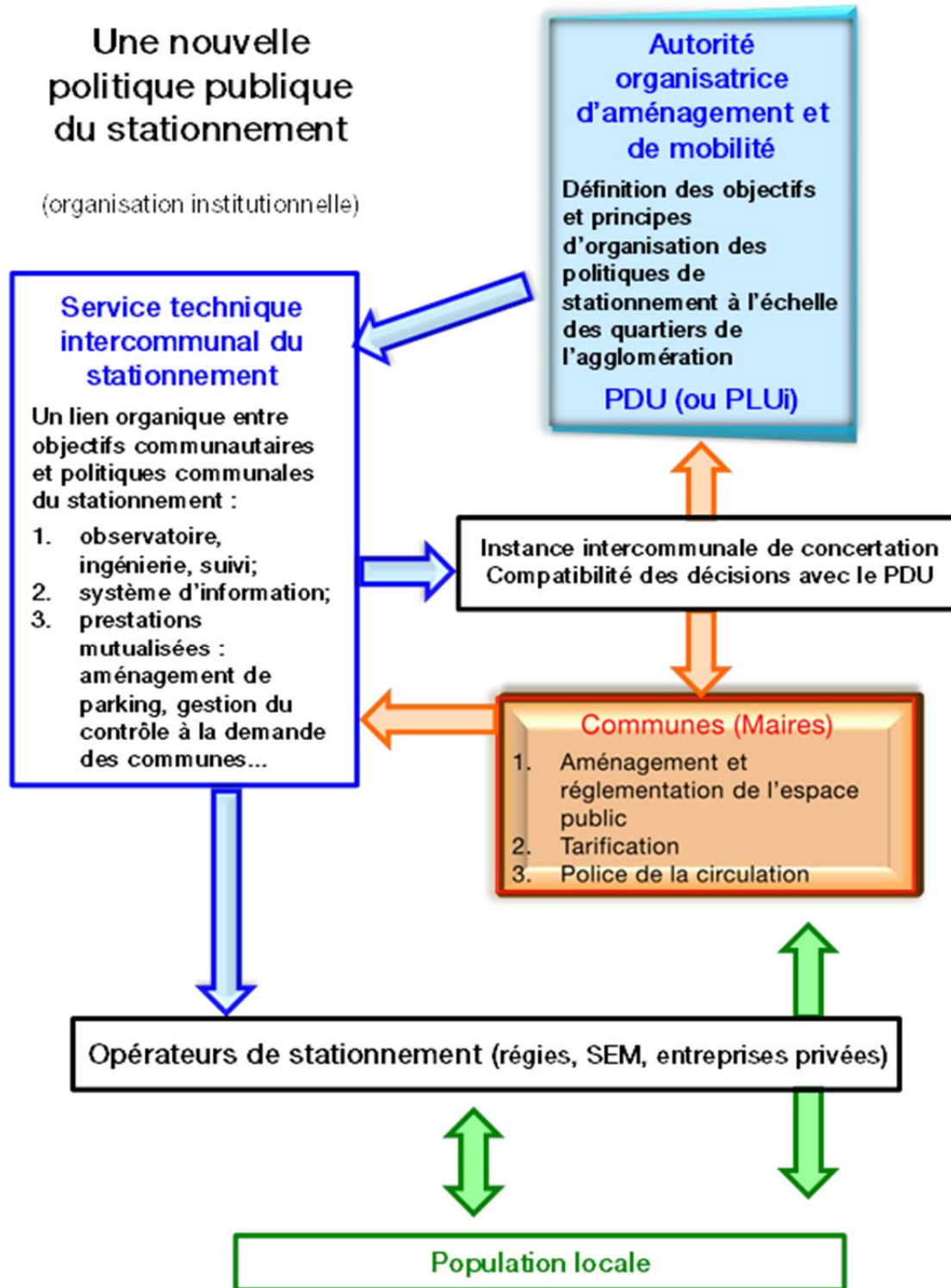
gestion et de contrôle, l'affectation des recettes de stationnement, les parkings publics hors voirie ou autres services de mobilité... ;

- *de l'autorité organisatrice des transports urbains (future AOMU, sous réserve du terme retenu par la loi)* qui, à partir d'une vision à l'échelle du bassin de mobilité, définit les objectifs et principes d'organisation des politiques de stationnement à l'échelle des différents « quartiers » de l'agglomération, compte tenu de leurs spécificités. Ces principes et objectifs sont inscrits dans le plan de déplacements urbains¹ (ou le PLUi tenant lieu de PDU), et opposables aux actes relatifs à l'exercice du pouvoir de police du maire ou aux décisions d'aménagement du domaine public routier de la commune ;
- *d'un service technique intercommunal du stationnement* chargé par l'autorité organisatrice des transports urbains d'assurer le lien organique d'harmonisation entre les objectifs inscrits dans le PDU et les politiques communales (service en régie, agence intercommunale, opérateur délégataire, etc.). En sus des missions d'observation, de conception et de suivi des politiques de stationnement, ce service serait habilité à effectuer un certain nombre de prestations mutualisées à la demande et pour le compte des communes : aménagements de gestion de parking, systèmes d'information, gestion du contrôle-sanctions (dans le cadre du projet de dépénalisation du stationnement en cours d'examen par le Parlement)...

Les opérateurs de stationnement (régies, sociétés d'économie mixte, entreprises privées) continueraient d'intervenir à la demande des communes gestionnaires de la voirie, pour apporter des services tels que :

- la gestion du stationnement sur voirie (perception des redevances, réalisation du contrôle), prestations de services (réservation de places pour des catégories particulières d'utilisateurs : professionnels mobiles, livreurs, etc.) ;
- la gestion du stationnement hors voirie (perception des recettes, prestation de services multimodaux, etc.) ;
- la gestion de l'offre privée mutualisée (mise en relation de l'offre et de la demande, perception des recettes) ;
- l'information publique relative aux services de stationnement disponibles.

(1) Article L. 1214-2 du code des transports : « Le plan de déplacements urbains vise à assurer [...] 7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'utilisateurs, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label « autopartage » tel que défini par voie réglementaire ». Dans le droit actuel, le PDU ne concerne que le stationnement public (sur voirie et hors voirie).



Source : CGSP, travaux du groupe

Chapitre 4

Les moyens réglementaires et techniques

Les instruments de mise en œuvre d'une nouvelle politique du stationnement relèvent de plusieurs catégories :

- les dispositions d'aménagement et de réglementation qui permettent d'affecter la voirie à des usages différenciés : courtes ou longue durée, résidents ou visiteurs, etc. ;
- l'organisation technique et juridique de la chaîne de contrôle du respect de la réglementation : surveillance, constat et répression des infractions ;
- la mutualisation des moyens techniques et administratifs : ouverture de parkings privés à d'autres usagers, délégation de services.

1. Les instruments de partage et d'affectation à disposition du gestionnaire de l'espace public

Ces instruments permettent de répartir l'espace entre différentes catégories de véhicules et d'usages, en vue d'assurer la sécurité et la cohabitation de tous les usages : l'accès des immeubles (notamment pour les services d'urgence) ; la circulation et le stationnement des véhicules (y compris de services urbains tels que les véhicules de collecte des déchets ménagers, les autobus, etc.) ; les livraisons, déménagements, déposes de personnes ; la continuité des cheminements piétons et cyclistes ; les éléments de mobilier urbain et les autres occupations du domaine public (terrasses de café)... La répartition des disponibilités de stationnement sur voirie entre les différentes catégories d'usagers est déterminante pour l'organisation de l'espace public et de la vie de la rue et du quartier.

L'aménagement technique de la voirie et de l'espace public

L'aménagement de la voirie et de l'espace public permet de séparer physiquement différentes fonctions (trottoirs pour les piétons, pistes cyclables, etc.) ou de marquer leur affectation à certains usages (passages piétons, personnes à mobilité réduite, arrêts d'autobus, etc.). La difficulté de faire respecter les règles de stationnement conduit aujourd'hui à accumuler les panneaux d'interdiction et les obstacles physiques à l'intrusion de l'automobile dans l'espace public, tels que les bordures

hautes et les potelets. Ce qui entraîne des coûts élevés d'installation et de maintenance, ainsi que des effets néfastes sur le cloisonnement de l'espace public et une perte de crédibilité des règles élémentaires : l'interdiction de stationner sur le trottoir se transforme en une tolérance qui perturbe la circulation des piétons.

La réglementation du stationnement sur voirie

Dans le cadre des pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement qu'il exerce à l'intérieur des agglomérations, le maire (ou le président de l'EPCI) peut réserver l'accès de certaines voies à des catégories d'usagers ou de véhicules, réglementer l'arrêt ou le stationnement des véhicules ou de certaines catégories de véhicules, réserver des emplacements aménagés à certains véhicules ou types d'usagers : personnes à mobilité réduite, autopartage, transports de fonds, etc. (articles L. 2213-1 à L. 2213-5 du code général des collectivités territoriales).

Les pouvoirs du maire sont relativement étendus mais leur mise en œuvre est un puzzle complexe. La superposition des régimes particuliers conduit à multiplier les dispositifs de signalisation horizontale et verticale et à découper la voirie urbaine en une juxtaposition d'espaces de stationnement spécialisés. De ce fait, la réglementation est peu lisible et difficile à respecter par les usagers ; elle ne facilite pas une utilisation efficace de l'espace disponible. En outre, elle n'est pas adaptée aux besoins de certaines catégories de véhicules, d'usagers et d'aménagements urbains auxquels les autorités locales voudraient mieux répondre, comme les livraisons et les professionnels mobiles, qui représentent une part importante de la circulation et du stationnement dans les centres-villes denses multifonctionnels. La réservation d'un nombre plus important de places de stationnement de courte durée, assortie d'un système d'information dynamique et d'une tarification ciblée (selon des modalités à expérimenter), constituerait un véritable service à proximité des lieux d'intervention de ces catégories d'usagers.

Une harmonisation, voire une refonte des règles serait nécessaire pour sortir de la superposition des régimes d'exception, pour faciliter la mise en œuvre, la compréhension et le contrôle des règles, et pour utiliser l'espace public de façon moins cloisonnée. Par exemple, il est envisageable de distinguer un régime d'occupation du domaine public sur des durées longues (selon les pratiques les plus courantes), ou sur des durées courtes, pour offrir un service fiable dédié à la dépose-minute, aux livraisons et aux professionnels mobiles. Des expérimentations à réaliser dans des villes tests (démonstrateurs) pourraient permettre de valider les dispositifs techniques et réglementaires appropriés.

Pour répondre aux objectifs fixés par l'autorité locale, l'organisation du stationnement réglementé doit être simple, compréhensible et facile à contrôler. La technologie peut y contribuer, à condition de disposer d'un cadre réglementaire approprié.

Le stationnement payant

Le statut juridique du stationnement payant est aujourd'hui ambigu. D'une part, les droits de stationnement sont délivrés dans le cadre des pouvoirs de police du maire

(selon l'article L. 2213-6 du CGCT)¹ et peuvent être considérés à ce titre comme une taxe de nature fiscale (étant donné leur caractère d'autorisation dans l'exercice d'une prérogative de puissance publique). D'autre part, l'occupation d'une place sur voirie (domaine public) pour y faire stationner un véhicule, même temporairement, peut être considérée comme un service rendu au bénéficiaire. En outre, au-delà des considérations d'ordre public, les droits de stationnement peuvent être considérés comme des redevances pour service rendu ou pour occupation du domaine public (comme le laissent penser les articles L. 2331-4 et L. 2333-87 du CGCT).

Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'État encadre les modalités de tarification d'usage de la voirie, en raison du caractère public de l'espace (tarification à caractère administratif alors que les parkings hors voirie font l'objet d'une tarification « commerciale »). Ainsi :

- cette tarification ne peut avoir pour motif principal de procurer des ressources supplémentaires à la commune, ce qui constituerait un détournement de pouvoir ;
- les différences de situations entre les usagers (résidents ou non, travaillant ou non dans la commune) sont de nature à justifier des tarifs préférentiels (accordés sous conditions aux usagers qui en font la demande), sans méconnaître le principe d'égalité ;
- une réglementation ne doit pas avoir pour effet de porter atteinte à la liberté d'accès aux immeubles riverains et à leur desserte (par exemple, avec l'institution d'un abonnement mensuel en zone de longue durée et un aménagement des horaires pendant lesquels les riverains pourraient stationner gratuitement).

Les dispositions relatives à la dépénalisation du stationnement devraient clarifier le statut juridique du stationnement et préciser les conditions dans lesquelles une redevance d'occupation du domaine public peut être mise en place et modulée dans le temps et selon les catégories d'usagers et de véhicules, sans porter atteinte aux libertés d'usage de l'espace public et au principe d'égalité.

Parallèlement aux clarifications juridiques, la mise en œuvre de systèmes techniques innovants de détection, de constat et de paiement des infractions serait de nature à faciliter l'organisation du stationnement payant. Il serait notamment opportun :

- de prévoir la possibilité d'utiliser de nouveaux modes de paiement qui faciliteraient la diffusion des avancées technologiques dans ce domaine ;
- de développer le paiement relié à la plaque d'immatriculation, permettant d'inclure les deux-roues motorisés ; l'impossibilité d'afficher un ticket d'horodateur sur les deux-roues permet à ceux-ci d'échapper à la verbalisation, ce qui constitue en soi une prime à l'usage ;
- d'accompagner le constat des infractions d'une photo faisant apparaître la plaque d'immatriculation et l'heure du constat, comme cela se pratique pour les excès de vitesse et les franchissements de feux rouges.

(1) Article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales : « Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce ».

2. L'élaboration d'une nouvelle chaîne de contrôle de la réglementation et de la tarification

La principale pierre d'achoppement des politiques de stationnement est l'insuffisance du contrôle du respect de la réglementation et de la tarification. Le rapport du sénateur Louis Nègre le souligne : « L'effet d'aubaine est réel pour de nombreux automobilistes. Un rapide calcul les convainc que dans de nombreuses villes, notamment les plus grandes, il est toujours plus avantageux de ne pas acquitter le prix du stationnement payant, malgré le fait que le timbre-amende soit désormais fixé à 17 euros en tout point du territoire. En effet, l'impossibilité générale de surveiller la voie publique en permanence dans son ensemble limite considérablement le risque de verbalisation (1 risque sur 10 à Paris, par exemple). Les enquêtes de terrain montrent que la faiblesse relative de l'amende dans les grandes villes à certaines heures induit près de 80 % des emplacements de stationnement sur voirie occupés par des véhicules en situation irrégulière. De plus, l'impact sur la circulation n'est pas négligeable, ce sont en effet près de 10 % des véhicules circulant dans les centres-villes des grandes agglomérations qui sont à la recherche d'un stationnement »¹.

Pour apporter une réponse à ce constat partagé, la réflexion s'est focalisée depuis dix ans sur la perspective de la dépénalisation/décentralisation du stationnement payant de surface, avec la proposition de loi de Christian Philip² et le rapport de Louis Nègre. Cette mesure, en cours d'examen dans le cadre du débat parlementaire sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, constituera une étape importante pour améliorer la chaîne de contrôle. Le groupe de travail du CGSP a souhaité élargir la question et examiner tous les facteurs qui contribuent à l'efficacité de cette chaîne en tout point du territoire aggloméré.

Faciliter le respect de la réglementation : une règle n'est respectée que si une majorité de citoyens y adhère, c'est-à-dire qu'elle en perçoit les bénéfices et est prête à coopérer pour en assurer le bon fonctionnement. En matière de stationnement, les choses pourraient changer si les réglementations locales étaient mieux expliquées et si chacun avait conscience et envie de faire valoir ses droits à une vie collective conviviale qui ne soit pas perturbée par les incivilités de certains. Des actions appropriées de communication contribueraient à limiter ces incivilités en matière de stationnement, comme cela a été effectué en 2002 pour la conduite automobile apaisée, ou plus récemment, pour le respect de la priorité aux piétons qui s'engagent sur la chaussée.

L'unicité du contrôle : la dépénalisation du stationnement sur voirie ne répond qu'en partie au problème du respect des réglementations locales. Comme le souligne le rapport du sénateur Louis Nègre, « la dépénalisation ne concerne que les actuelles amendes pour stationnement autorisé mais non acquitté. Tout ce qui concerne le stationnement interdit, et les autres infractions routières (excès de vitesse, feux rouges...) reste du seul ressort de la justice (ministère public). L'impact de la réforme est donc relativement limité ». À Bruxelles, où la dépénalisation des amendes est en vigueur, une partie du stationnement se reporte sur des emplacements interdits dont

(1) Nègre L. (2011), *Rapport sur la dépénalisation et la décentralisation du stationnement*, novembre, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000728/0000.pdf.

(2) Proposition de loi n° 1941 relative à la dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie, 24 novembre 2004, www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1941.asp.

le contrôle, qui relève alors du droit pénal, est peu efficace en raison des moyens insuffisants et d'un montant de l'amende non dissuasif : les usagers en ont conscience et se garent sur ces emplacements, ce qui reflète l'effet pervers d'une décentralisation partielle du stationnement sur voirie.

Il y a donc nécessité de bien accompagner la mise en œuvre de la dépénalisation, en prenant soin d'éviter de tels écueils.

Outre les dispositions en discussion au Parlement, relatives à la création d'une redevance de stationnement qui dépénalise le stationnement payant ou réglementé à durée limitée, l'objectif sera d'assurer la cohérence des règles et des contrôles applicables sur un même espace public, en prenant en compte toutes les catégories de stationnement : les interdictions liées à la sécurité et à la gêne des autres usagers, les possibilités d'arrêts et le stationnement réglementé payant ou non payant.

L'amélioration technique de la chaîne de contrôle : les systèmes numériques de détection et d'information permettraient aujourd'hui de repenser, dans une approche systémique, l'organisation du contrôle et de la répression des infractions aux règles de stationnement, comme cela a été fait avec succès au cours des dix dernières années pour les infractions aux règles de circulation : radars de détection (vitesses, feux rouges), police spécialisée et équipée (voitures banalisées), traitement automatisé des infractions.

Le dispositif de procès-verbal électronique (PVe) est un premier pas dans ce sens¹. Mais il faudrait agir simultanément : sur la lisibilité du stationnement interdit ou réglementé dans l'espace urbain, tant pour l'usager que pour l'agent de contrôle ; sur la détection automatique des véhicules stationnés en infraction (qui localise l'intervention des agents verbalisateurs) ; sur les tournées des personnels chargés du contrôle (ilotage) ; sur l'information et l'adhésion du public au dispositif général...

Le bilan socioéconomique d'un contrôle plus efficace

L'organisation du contrôle est coûteuse mais elle apporte des bénéfices économiques et sociaux incontestables, observés dans les agglomérations qui ont mis la volonté et les moyens nécessaires pour s'attaquer à ce problème (Saint-Mandé dans le Val-de-Marne, par exemple²) : rotation des places sur voirie pour tous et notamment pour les usagers prioritaires (services de sécurité, livraisons, professionnels mobiles),

(1) Avec le PVe, l'agent verbalisateur constate et relève l'infraction aux règles de stationnement par le biais d'outils spécifiques (appareil numérique portable, tablette PC, terminal informatique embarqué, interface de saisie sur ordinateur). Les données de l'infraction sont télétransmises au Centre national de traitement de Rennes, le propriétaire du véhicule étant identifié par le Système d'immatriculation des véhicules (SIV). L'avis de contravention est ensuite édité et envoyé automatiquement par courrier au domicile du titulaire du certificat d'immatriculation. Le contrevenant doit alors payer l'amende (ou la contester en envoyant un courrier à l'officier du ministère public compétent en fonction du lieu où l'infraction a été relevée).

(2) Les deux-roues motorisés stationnant sur les trottoirs sont systématiquement verbalisés depuis qu'une offre de places dans les parkings en ouvrage a été fortement développée. Le paiement des horodateurs peut s'effectuer par carte bancaire et par SMS depuis octobre 2012. De plus, depuis janvier 2013, Saint-Mandé a mis en place la vidéo verbalisation.

augmentation des recettes du stationnement payant¹, diminution de la circulation liée à la recherche de places de stationnement, suppression des encombrements dus au stationnement en double file, usage de l'espace public facilité pour les piétons (à Ivry-sur-Seine dans le Val-de-Marne, par exemple²). Un cercle vertueux dont le coût financier pour la collectivité est largement compensé par les bénéfices collectifs.

3. La mise en place d'un service technique intercommunal du stationnement

L'organisation d'une politique du stationnement efficace repose sur la mise en place d'une structure technique intercommunale, placée sous l'autorité communautaire (en l'occurrence, l'autorité organisatrice des transports urbains ou future AOMU), qui rassemble et met en œuvre les moyens nécessaires et qui assure un lien organique entre les composantes administratives et techniques à l'échelle de la communauté.

Selon le choix de chaque collectivité, ce service technique pourrait prendre la forme : d'une régie rattachée aux services techniques de l'autorité communautaire ; d'une structure administrative partagée avec les communes et les intercommunalités qui gèrent la voirie et le stationnement ; ou d'un organisme privé bénéficiant d'une délégation de service public.

Quelles seraient les missions concrètes confiées par l'autorité communautaire au « service technique intercommunal de stationnement ? ». L'examen des initiatives prises dans certaines grandes villes françaises et l'exemple de la région Bruxelles-Capitale conduisent à identifier trois types de missions.

Les missions d'ingénierie

Dans le cadre des objectifs arrêtés au niveau communautaire, l'observatoire du stationnement, le diagnostic de la situation et des difficultés rencontrées dans les différents quartiers de l'agglomération, l'étude des solutions techniques envisageables, la communication et la pédagogie sont des étapes essentielles pour harmoniser les dispositions locales du stationnement.

Une capacité d'étude et d'ingénierie technique partagée entre les communes de l'agglomération permettrait de mieux faire le lien entre les objectifs et principes communautaires de politique du stationnement et les préoccupations spécifiques des communes dans chacun des quartiers de l'agglomération.

(1) Le montant des recettes des amendes du stationnement peut également augmenter lors de la mise en place d'un contrôle renforcé, mais ce n'est pas l'objectif : une chaîne de contrôle sera d'autant plus efficace qu'elle entraîne une diminution des infractions et de la recette correspondante.

(2) La ville d'Ivry-sur-Seine a mis en place une politique de tarification destinée à rendre le stationnement résidentiel dans les parkings publics moins cher que sur voirie. Cette initiative a permis le transfert d'une partie conséquente du stationnement hors voirie. Le taux de vacance des parkings publics en ouvrage a considérablement diminué, passant de 50 % à 25 % et les usagers peuvent désormais trouver une place beaucoup plus facilement.

Ces missions d'ingénierie comprendraient également la conception et la mise en œuvre des actions de communication et de pédagogie relatives aux objectifs poursuivis et aux mesures mises en place.

Les services de stationnement communs à l'ensemble de l'agglomération

Ces services concernent le jalonnement des parkings et les systèmes d'information qui sont par nature conçus et gérés à l'échelle de l'agglomération.

Il en est souvent de même pour l'aménagement et la gestion de parkings publics qui, comme à Lille Métropole ou dans d'autres structures intercommunales, relèvent de la compétence communautaire. Cette mission de gestion de parkings publics pourrait être étendue à des actions de mutualisation de parkings privés contractées avec leurs propriétaires à l'occasion de la construction ou de la transformation du patrimoine immobilier privé.

La conception et la mise en œuvre de systèmes permettant de rationaliser l'usage des ressources disponibles, à l'échelle de l'agglomération, feraient également partie des missions du service technique de stationnement. Elles seraient fondées sur des systèmes innovants de détection et d'information, tels que la géolocalisation des places disponibles, les badges de reconnaissance des véhicules, etc.¹

De telles approches sont déjà pratiquées pour d'autres projets à l'échelle de l'agglomération, tels que les centrales de mobilité ou les systèmes d'informations multimodaux (SIM), que développent actuellement les autorités organisatrices de transports urbains.

La gestion locale du stationnement pour le compte des communes

Dans le périmètre de l'agglomération, la ville-centre dispose de services techniques qui gèrent en direct le stationnement sur les voies communales. Il n'en est pas de même pour un grand nombre de communes ou d'intercommunalités de moindre importance, qui ne disposent pas de moyens propres adaptés à la gestion et au contrôle du stationnement dans les secteurs « sensibles » de leur territoire.

Le service technique du stationnement pourrait pallier cette difficulté en mutualisant à l'échelle de l'agglomération les moyens techniques et humains, à la demande et pour le compte de chaque collectivité².

(1) La détection automatique des véhicules pourrait trouver un champ d'application dans le cadre des mesures gouvernementales pour la qualité de l'air : le plan d'urgence présenté en février 2013 envisage notamment la mise en place d'un système d'identification de la classe des véhicules selon leur niveau de pollution.

(2) À condition que le personnel du service technique de stationnement soit habilité au constat des infractions du stationnement.

Conclusion et recommandations

Pour que les autorités territoriales puissent répondre aux enjeux d'urbanisme et de mobilité, les politiques de stationnement dans les agglomérations françaises doivent être fondées sur une gouvernance clarifiée et sur des instruments d'action renouvelés.

RECOMMANDATION N° 1

Favoriser au sein des collectivités locales la mise en œuvre d'une véritable politique du stationnement au service des usagers, conçue en étroite liaison avec l'organisation des déplacements urbains et la valorisation de l'espace public à l'échelle du bassin de mobilité.

Cette politique, sous l'autorité des élus locaux, viserait à :

- organiser un système d'observation et de suivi pour déterminer les besoins locaux publics et privés de stationnement ;
- étudier des dispositifs techniques, réglementaires et tarifaires appropriés aux différents quartiers de l'agglomération : stationnement sur voirie, parkings publics ou privés mutualisés ;
- aménager et entretenir les installations techniques ;
- surveiller et contrôler le stationnement public sur voirie et hors voirie ;
- installer et gérer un système général d'information des usagers...

Elle couvrirait les différents modes d'occupation de l'espace public (et des espaces privés à usage mutualisé) : par les voitures, les deux-roues motorisés, les vélos, la marche à pied, etc.

Son financement pourrait être couvert par le produit du paiement immédiat de la redevance de stationnement, dont le dispositif vient d'être voté dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

L'organisation de cette politique du stationnement reposerait sur trois dispositions (recommandations n° 2, 3 et 4 ci-après), dont il faudra préciser la traduction juridique et expérimenter certaines dispositions.

RECOMMANDATION N° 2

Confier à l'Autorité organisatrice des transports urbains la conception générale et le suivi des politiques de stationnement à l'échelle de l'agglomération.

Les objectifs et les principes de mise en œuvre, relatifs notamment au stationnement privé, à la tarification du forfait de post-stationnement et à

l'information des usagers, pourraient être ajoutés dans les Plans de déplacements urbains ou les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (avec des dispositions particulières pour l'Île-de-France).

En se dotant de moyens d'assistance et d'ingénierie appropriés, cette autorité pourrait mieux prendre en compte trois objectifs de cohérence des politiques urbaines :

- entre le stationnement, l'aménagement urbain et la mobilité ;
- entre le stationnement public (réglementations des voies publiques et des parcs publics) et le stationnement privé (réglementations du code de l'urbanisme) ;
- entre les règles locales de stationnement appliquées dans les différents quartiers de l'agglomération.

RECOMMANDATION N° 3

Préconiser la création de services techniques intercommunaux du stationnement, chargés des missions d'observation, de conception et de suivi des politiques de stationnement à l'échelle de l'agglomération, ainsi que de la mise en œuvre de services communs pour l'agglomération (systèmes d'information, parkings publics hors voirie...).

Mis en place par l'Autorité organisatrice des transports urbains (ou future AOMU), en régie ou en délégation, ces services assureraient un lien permanent entre les objectifs de stationnement définis à l'échelle de l'agglomération par le Plan de déplacements urbains et les autorités locales (communes ou intercommunalités, autorités détentrices du pouvoir de police spécial de la circulation et du stationnement) qui les mettent en œuvre à l'échelle de la rue et du quartier.

En vue de mutualiser les moyens, les communes pourraient faire appel à ce service technique pour des prestations de conception (étude de plans locaux de circulation et de stationnement) ou de gestion du stationnement public (stationnement payant, surveillance et contrôle...).

RECOMMANDATION N° 4

Créer une instance intercommunale de concertation et de suivi des mesures d'aménagement et de réglementation de l'espace public relevant du gestionnaire de la voirie et du pouvoir de police des maires.

Cette instance favoriserait, par la concertation entre les élus locaux, la compatibilité des mesures locales de stationnement avec les dispositions des Plans de déplacements urbains, ou les orientations d'aménagement et de programmation inscrites dans les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Elle examinerait les problèmes pratiques de mise en œuvre locale du stationnement dans le cadre de ces dispositions (et notamment les plans locaux de circulation et de stationnement).

Son secrétariat et le suivi de ses délibérations pourraient être assurés par le service intercommunal de stationnement envisagé dans la recommandation n° 3 ci-dessus.

La mise en œuvre d'une politique du stationnement renouvelée implique un renouvellement indispensable des instruments techniques et juridiques de réglementation-tarification, devenus inadaptés, en sus des dispositions relatives à la dépenalisation du stationnement en voie de finalisation au Parlement (recommandations n° 5 et 6).

RECOMMANDATION N° 5

Adapter les dispositions du code de la route et du code général des collectivités territoriales (CGCT) (relatives aux pouvoirs de réglementation du maire sur voirie) à de nouvelles modalités d'usage de l'espace public, telles que les conditions de stationnement des livraisons et des professionnels mobiles. Ces adaptations devront prendre notamment en compte les systèmes numériques innovants de tarification et de contrôle.

RECOMMANDATION N° 6

Expérimenter dans des villes tests des dispositifs innovants de stationnement (démonstrateurs) afin de valider les dispositifs techniques, contractuels et réglementaires susceptibles d'améliorer le cadre de vie local. À titre d'illustration, ces expérimentations pourraient porter sur l'affectation de rues exclusivement réservées au stationnement résidentiel ; sur des dispositifs permettant de garantir des places aux professionnels mobiles et à des services d'autopartage ; sur des offres de stationnement adaptées aux vélos, aux deux-roues motorisés, aux camions et aux autocars ; sur des mécanismes facilitant un transfert du stationnement sur voirie vers des parkings en ouvrage et/ou des parcs relais, tels que les conventions de partenariat public-privé...

Les villes tests adopteraient certaines de ces modalités selon la spécificité de leurs quartiers.



ANNEXES

Annexe 1

Composition du groupe de travail

Président

Olivier Paul-Dubois-Taine, ingénieur général des ponts et chaussées honoraire

Rapporteurs

Christine Raynard, chargée de mission au département développement durable, Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)

Avec la contribution de

Nicolas Anxolabehere, stagiaire, Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)

Coordinateur

Dominique Auverlot, chef du département développement durable, Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)

Assistante

Élise Martinez, Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)

Membres

Stéphane Brunot, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur

Romain Cipolla, responsable du pôle mobilité durable, Groupement des autorités responsables de transport (GART)

Benoît Hiron, chef du groupe Sécurité des usagers et déplacements, CERTU, Département voirie et espace public

Marina Lagune, adjointe au chef du bureau des politiques de déplacements, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Sandrine Le Bourhis, chef de projet service parkings et stationnement,
Nantes Métropole, Direction générale des déplacements

Sylvie Mathon, responsable du groupe d'études mobilités et territoires,
CET Nord-Picardie

Nicolas Merle, chargé de projet planification des déplacements, CERTU,
Département déplacements durables

Marie Molino, adjointe au responsable du pôle mobilité durable,
Groupement des autorités responsables de transport (GART)

François Prochasson, chef de la section politique générale, Ville de Paris,
Agence de la mobilité, Direction de la voirie et déplacements

Christophe de Vivie de Régie, chargé d'études juridiques, Direction générale
des collectivités locales, ministère de l'Intérieur

Annexe 2

Liste des intervenants

Réunion du 26 février 2013

Nicolas Merle, chargé de projet planification des déplacements, CERTU, Département déplacements durables

Retour sur le colloque de Lille des 7 et 8 février 2013 : « Stationnement et politiques urbaines : les questions vives émergentes ».

Olivier Asselin, chargé de mission politique du stationnement, Lille Métropole, direction mobilité

Le système de stationnement à Lille Métropole et ses effets sur la politique de mobilité : vers une charte du stationnement

Réunion du 26 mars 2013

Sandrine Le Bourhis, chef de projet service parkings et stationnement, Nantes Métropole, Direction générale des déplacements

Point de vue sur les enjeux et leviers des politiques de stationnement

Benoît Hiron, chef du groupe sécurité des usagers et déplacements, CERTU, Département voirie et espace public

Les instruments de gestion de l'espace public dans les zones denses

Régis Auriol, chef du service stratégie et gestion du stationnement, Communauté urbaine de Strasbourg, Direction mobilité et transports

Les politiques de partage de l'espace public mises en œuvre à Strasbourg et leurs limites

François Prochasson, chef de la section politique générale, Ville de Paris, Agence de la mobilité, Direction de la voirie et des déplacements

Les enjeux et perspectives de gestion de l'espace public parisien

Réunion du 16 avril 2013

Chantal Roland, responsable de la Cellule stationnement, ministère de la Région Bruxelles-Capitale, Direction stratégie

Délégation du service de stationnement de la région Bruxelles-Capitale, coût/recettes et avantages/inconvénients suite à cette externalité du stationnement

Jean-Louis Lopez, PDG et fondateur, Lyberta

Système de réseaux intelligents pour un service public du stationnement : contrôler et gérer semi automatiquement et en temps réel le partage de l'espace public afin d'encadrer et rationaliser plus équitablement les ressources d'une politique de mobilité urbaine

Christine Giraudon-Charrier, directrice du marketing et des études, Lyon Parc Auto¹

Catherine Le Frêche, ingénieur stationnement, livraison, trafic, Ville de Lyon, Direction des déplacements urbains

Jean-Pierre Forest, Service déplacements, Grand Lyon

Enjeux du service public de stationnement et nouveaux instruments de gestion du stationnement mis en œuvre sur l'agglomération lyonnaise

Réunion du 11 juin 2013

Chloé Diamedo, juriste, Groupement des autorités responsables de transport (GART)

Audition du 22 octobre 2013

Jean Macheras, responsable du réseau déplacements urbains, Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

(1) Actionnariat de Lyon Parc Auto : collectivités locales, 61,84 % et autres actionnaires, 38,16 % (dont la Caisse des dépôts et consignations pour 21,46 %).

Annexe 3

Historique des politiques de stationnement

Cette annexe analyse, au fil des siècles, la transformation et la réglementation de l'espace public au profit du stationnement des véhicules.

1. Vers un développement plus ordonné de l'espace public (1599-1850)

Sous le règne d'Henri IV, le patrimoine immobilier et la voirie sont dans un état désastreux, à Paris comme dans la plupart des villes françaises. Le roi crée en 1599 l'office de *Grand Voyer de France* et nomme à sa tête le duc de Sully. L'objectif premier est de repenser l'usage de l'espace public et plus précisément de réaménager les bâtiments, la voirie de ces villes ainsi que le réseau routier du territoire. Les fonctions et les droits de cet office seront définis par l'édit du 16 décembre 1607.

Le duc de Sully met en place la législation du principe de l'alignement afin d'élargir les voies et de gagner en salubrité comme en sécurité. L'intention d'organiser la voirie de manière plus rationnelle se concrétise par la règle suivante : le stationnement sur la voie publique est interdit aux « coches, charrettes, chariots, pièces de bois et autres choses qui peuvent empêcher ou encombrer le libre passage des dites rues ».

Au début du règne de Louis XV (1723), l'aménagement des voies publiques est facilité par l'unification du territoire français, puis par la création en 1747 de l'École des ponts et chaussées, en charge des travaux publics. L'intérêt de l'État prévaut alors sur celui des particuliers, ce qui lui permet d'obtenir définitivement le droit d'aménager la voirie par expropriation.

En matière de stationnement à Paris, l'arrêt du Conseil du Roi du 17 décembre 1737¹ évoque déjà la question de l'identification des chauffeurs contrevenants : « Le roi étant informé que le nombre des carrosses de place se trouve depuis quelques années tellement augmenté, que les cochers, sous prétexte qu'ils ne peuvent plus se placer dans les rues qui leur sont assignées, se tiennent dans presque toutes les rues

(1) Code Louis XV, T9, 223.

de Paris, y causent de l'embarras, souvent même du désordre ; que pour mieux cacher leurs contraventions, ils se servent de carrosses sans numéro, ou prennent des numéros doubles, ce qui les met à couvert des peines que méritent leurs contraventions, expose le public à l'insulte et aux mauvais traitements de ces sortes de cochers ». En réponse, les pouvoirs publics attribuent à chaque carrosse une marque d'identification indélébile. Par la suite, le code pénal établi par Napoléon en 1810 punit d'amendes « ceux qui auront embarrassé la voirie publique en y déposant ou y laissant sans nécessité des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage ».

Sur cette période, les mesures sont prises dans l'intention d'améliorer l'état des voies publiques et d'y restreindre tout type de stationnement.

2. Vers un partage de l'espace public (1850-1950)

À partir du milieu du XIX^e siècle, la réglementation française évolue vers un partage de l'espace public. La loi du 30 mai 1851¹ est le premier texte officiel qui réglemente l'usage des véhicules sur la voie publique. Elle est complétée par le décret du 19 août 1852 où apparaît le premier signe de tolérance pour le stationnement de certains véhicules. En pleine révolution industrielle, ce décret instaure « l'interdiction de laisser stationner sans nécessité sur la voie publique aucune voiture attelée ou non attelée », mais c'est dans le but de permettre le stationnement de véhicules liés aux activités industrielles.

Les premières automobiles apparaissent à la fin du XIX^e siècle et le premier code de la route est établi en 1921, suite au début de leur commercialisation. Face à cette nouveauté, le décret du 27 mai 1921 vient actualiser celui du 10 août 1852. Dorénavant, il est interdit à tout type de véhicules de stationner « sans nécessité » sur la voie publique. Le code de la route précise que ces véhicules ne doivent pas « entraver l'accès des propriétés ».

Le décret du 21 août 1928 représente un premier tournant dans la législation puisqu'il reconnaît pour la première fois une certaine légitimité au stationnement des véhicules. Le stationnement est alors légal mais très restreint, car « il est interdit de laisser sans motif légitime un véhicule stationner sur la voie publique ». Les autorités acceptent néanmoins le stationnement dans des parcs payants, pour que les usagers puissent stationner leur véhicule hors voirie.

L'apparition de la voiture est un des principaux événements de cette époque. Elle oblige les autorités à s'adapter et c'est ainsi qu'apparaît la notion de partage de l'espace public.

(1) Loi du 30 mai 1851 relative à la police de la circulation et du roulage.

3. L'aménagement du stationnement dans l'espace public (1950-1980)

Au cours des années 1950, comme le montre le tableau ci-dessous, on assiste à une forte croissance du parc automobile français. Les autorités éprouvent alors des difficultés à contrôler cette expansion. Alors que le stationnement des véhicules sur la voie publique est devenu courant, il est toujours considéré comme un fait anormal par les autorités. De ce fait, le décret du 10 juillet 1954 tolère le stationnement sur voirie mais stipule l'interdiction « d'entraver l'accès des immeubles riverains » par des véhicules et condamne « le stationnement abusif ».

Évolution du parc automobile en France

Au 1 ^{er} janvier	Voitures particulières
1950	1 525 000
1960	4 700 000
1970	11 860 000
1980	18 440 000
1990	23 010 000

Source : CCFA

La commercialisation des voitures connaît une croissance fulgurante dans les années 1960. Les autorités se retrouvent bientôt dans l'obligation de reconnaître le droit au stationnement. Le décret du 29 février 1960 concrétise cette légalisation par la création du premier périmètre de stationnement à Paris : la zone bleue. Ce périmètre a pour objectif de permettre la rotation des véhicules par l'autorisation d'un stationnement à durée limitée. Il est réglementé par un disque permettant de contrôler la durée de stationnement de chaque véhicule.

Cette zone symbolise le début du partage de l'espace public dans les centres-villes au profit du stationnement des véhicules. Dès lors, l'espace public commence à se transformer : diminution de la largeur des trottoirs et de la superficie des places publiques, suppression de la végétation, etc.

Par ailleurs, le décret précise que les véhicules « dont la présence entrave l'accès des immeubles riverains » seront dorénavant mis en fourrière.

Le nombre de voitures augmente au point qu'en 1967 50 % des ménages en possèdent au moins une. La durée moyenne d'occupation de la voie publique (rues et trottoirs) ne cesse donc de croître, ce qui crée des problèmes de sécurité et paralyse même le trafic. Face à cette situation, les autorités sont dans l'obligation d'accentuer le partage de l'espace public au profit du stationnement. Cet impératif se concrétise d'abord par l'adoption de la Loi d'orientation foncière¹ (LOF) en 1967, qui instaure la création de Plans d'occupations des sols (POS) dans les zones urbaines. Ces plans imposent la construction du nombre de places nécessaire aux besoins de chaque

(1) Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

nouvelle habitation, pour faciliter le stationnement privé hors voirie et assurer la fluidité de la circulation. Par ailleurs, le décret du 5 février 1969 officialise la distinction entre l'arrêt et le stationnement d'un véhicule.

Cet impératif se matérialise au début des années 1970 avec la mise en place à Paris du premier système de stationnement payant. Les premiers horodateurs font leur apparition. Ce système permet d'agrandir considérablement le périmètre de stationnement réglementé, d'en retirer une certaine ressource et d'assurer la fluidité du trafic.

À la même période, cet impératif se concrétise finalement par le développement d'une offre de stationnement publique hors voirie. Ainsi, les parcs publics de stationnement voient le jour pour continuer à favoriser la fluidité de la circulation. À partir de 1975, les autorités ont recours à des contrats de concessions de service public pour la mise en place de ces parcs, ou l'amélioration de ceux existants. Les règles comptables de ces partenariats public/privé entre l'État (ou les collectivités) et des acteurs privés sont établies pour la première fois par le Guide comptable des entreprises concessionnaires du Conseil national de la comptabilité (CNC). Bien que réalisé en relation avec le ministère de l'Économie et des Finances, ce guide n'a pas de valeur réglementaire.

Par ailleurs, le code de l'administration communale¹ est adopté en 1966 afin de réunir les lois de l'institution communale. Ainsi, les autorités instaurent les pouvoirs de police du maire. Ces pouvoirs permettent aux maires de contrôler les voies publiques de leur commune, conformément à ce code, puis au code des communes et depuis 1996 aux articles L. 2213-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Ils interviennent dans l'occupation de l'espace public (affichage, chantiers, etc.), la réglementation de la circulation, ainsi que celle du stationnement. En matière de stationnement, le maire possède les pouvoirs suivants : l'interdiction ou non du stationnement dans certaines zones et la réglementation du stationnement de certains véhicules (poids lourds, taxis, véhicules de livraison, véhicules prioritaires, etc.).

À l'époque de la commercialisation massive de la voiture, les autorités doivent faire face à une demande très forte en stationnement. Elles reconnaissent le droit de stationner et modifie la loi en conséquence. Dès lors, elles étendent le partage de l'espace public afin de réguler un stationnement désormais en partie payant.

(1) Loi n° 66-64 du 30 juin 1966 portant code l'administration communale.

4. La réglementation du stationnement dans l'espace public (1980-2000)

Depuis les années 1980, le nombre de voitures continue d'augmenter et plusieurs mesures ont été adoptées pour optimiser l'aménagement du stationnement.

En 1982, la Loi d'orientation sur les transports intérieurs¹ (LOTI) détermine la création des Plans de déplacements urbains (PDU) pour définir « l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement » des grandes agglomérations.

En 1996, la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie² (LAURE) rend obligatoire la création d'un PDU pour tout périmètre de transports urbains (PTU) compris dans ou recoupant une agglomération de plus de 100 000 habitants (les autres agglomérations peuvent quant à elle élaborer un PDU volontairement). Les agglomérations concernées sont désormais dans l'obligation de prendre en compte le stationnement public dans l'élaboration de leur PDU. Elles se voient alors confiées la gestion des trois moyens d'actions suivants :

- la gestion de leur offre et demande de stationnement ;
- la gestion de leur offre publique de stationnement (développement des parcs-relais, etc.) ;
- la gestion de leur offre privée de stationnement (combinaison avec l'offre de transports en commun, etc.).

En 2000, la loi relative à la Solidarité et aux renouvellements urbains³ (SRU) remplace le Schéma directeur (SD) par le Schéma de cohérence territoriale (SCOT). Ce nouveau document d'urbanisme vise à déterminer des projets territoriaux cohérents à une échelle supra-communale, en tenant compte des politiques de l'urbanisme en vigueur.

De plus, la loi SRU remplace le POS par le Plan local d'urbanisme (PLU). Ce nouveau document doit quant à lui être compatible avec le SCOT (dans les cas où il en existe un) et favorise le renouvellement urbain en déterminant les règles de construction et les zones d'affectation des sols, à l'échelle d'une commune ou d'une intercommunalité.

Cette loi renforce finalement le rôle des PDU vis-à-vis de l'organisation du stationnement public et privé. Ainsi, elle peut par exemple déterminer la construction d'aires de stationnement public et privé des PLU. En outre, il est important de noter que par un système de tarification préférentielle, cette loi favorise le stationnement des résidents en centre-ville et non plus la rotation des véhicules. Le tableau ci-dessous permet de résumer ce changement de priorités dans la politique de stationnement en centre-ville.

(1) Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

(2) Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

(3) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Priorités dans le stationnement public en centre-ville
(par ordre décroissant)

Avant la loi SRU	Après la loi SRU
1. Les chalands Priorité à la rotation des véhicules et à la fluidité de la circulation par le développement du stationnement sur voirie.	1. Les résidents Application d'une tarification préférentielle et accroissement du nombre de places à leur disposition.
2. Les résidents Stationnement sur voirie par tarif unique. Législation des tarifs préférentiels en cours de discussion.	2. Les chalands Mise en concurrence avec les résidents. Néanmoins, volonté de maintenir une bonne accessibilité aux commerces, de maintenir les parcs de stationnement et de mettre en place une tarification de courte durée sur voirie.
3. Les migrants Volonté de réduire leurs déplacements. Développement des transports en commun et des parcs de stationnement hors voirie (notamment les parcs-relais).	3. Les migrants Continuer le principe de report modal. Développement des transports en communs pour desservir correctement les lieux de travail.

À partir de : ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, *Impact des politiques de stationnement sur la circulation et l'environnement, rapport de recherche, 2003*

Note explicative¹

- Le chaland ou visiteur est le client des activités économiques (commerce, services etc.) ou administratives ; il doit pouvoir trouver facilement une place et stationne pendant une durée courte (moins de 2 à 3 heures).
- Le résident est l'habitant (du centre-ville dans notre cas). Il cherche à stationner près de chez lui pendant des durées longues (nuit, week-end, journée) lorsqu'il n'utilise pas sa voiture et ce, à un tarif préférentiel quand le stationnement est payant.
- Le « pendulaire » ou migrant vient travailler dans le centre-ville chaque jour. Il stationne pendant des durées longues en cœur de ville. Son stationnement est dissuadé pour permettre en priorité celui des visiteurs et des résidents.

Durant cette période, les autorités ont adopté plusieurs lois dans l'optique d'optimiser l'aménagement de l'espace public. En matière de stationnement, les objectifs sont désormais les suivants : favoriser le stationnement des résidents, encourager celui des chalands sous certaines réserves et contraindre celui des migrants par le développement des transports en commun.

(1) Fiche CERTU (2009), *Le point sur vingt ans de politiques de stationnement public dans les centres-villes des agglomérations françaises*.

5. Les nouveaux enjeux pour intégrer le stationnement dans l'espace public (2000-2013)¹

Au cours de cette période, le partage de l'espace public présentent de nouveaux enjeux. Comme le souligne Gabriel Dupuy², « maîtriser la dépendance automobile ne signifie pas supprimer les avantages que procure le système automobile, ni en priver une partie de la société, mais seulement réduire ses inconvénients ». En effet, les autorités sont désormais dans l'obligation de répondre aux attentes de la population en maintenant l'attractivité des centres-villes, tout en considérant les problématiques environnementales et sociales parmi lesquelles on retrouve : diminuer les émissions de gaz à effet de serre et de polluants locaux des véhicules et améliorer le cadre de vie urbain. Par conséquent, les priorités en matière de stationnement évoluent et les collectivités territoriales cherchent à développer progressivement des moyens alternatifs à l'utilisation de la voiture, à promouvoir un principe de décentralisation/dépénalisation et à améliorer l'accessibilité de la voirie aux personnes à mobilité réduite (PMR).

En 2001, les autorités adoptent une ordonnance sur le montant des aides accordées par l'État aux collectivités territoriales pour la mise en place de leur PDU. Dorénavant, les collectivités peuvent obtenir des subventions importantes destinées au stationnement pour développer des parcs-relais et consacrer des espaces de stationnement aux vélos, aux taxis et aux PMR.

Par ailleurs, en vue d'obtenir des subventions pour la création et l'amélioration des transports collectifs, une collectivité territoriale est désormais dans l'obligation de prendre des mesures pour lutter contre le stationnement illicite.

En 2003, Christian Philip établit un rapport³ afin de mettre en avant le principe de dépénalisation et de décentralisation du stationnement payant sur voirie. Suite à ce rapport, plusieurs amendements à des projets et propositions de loi ont vu le jour, mais aucun d'entre eux n'a été adopté.

Tout d'abord en 2004, Christian Philip dépose une proposition de loi sur la dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant⁴. Cette proposition transfère la gestion du stationnement et le produit de l'ensemble des redevances aux communes. Les communes sont par ailleurs dans l'obligation d'affecter ces nouveaux revenus à l'amélioration de l'offre de transports en commun, et à l'organisation du stationnement dans l'espace public. Néanmoins, cette proposition ne fait pas l'unanimité et n'aboutit pas.

Par ailleurs, les autorités adoptent en 2004 une ordonnance concernant les contrats de partenariat de l'État⁵. Elle a pour principal objectif de renouveler les principes de

(1) En partie suite à une note interne du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie - DGITM - *Dépénalisation et décentralisation du stationnement payant sur voirie : synthèse des différentes propositions de 2003 à 2011*, 5 février 2013.

(2) Dupuy G. (1999), *La Dépendance automobile*, Paris, Economica, 160 p.

(3) Philip C. et Gauthier N. (2003), *Le financement des déplacements urbains*, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 78 p.

(4) Proposition de loi n° 1941 relative à la dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie, 24 novembre 2004.

(5) Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

la Délégation de service public (DSP). Quatre ans plus tard, les autorités adoptent une ordonnance¹ pour créer l'Autorité des normes comptables (ANC). Cet organisme remplace le CNC et a pour vocation la supervision de tous les règlements comptables.

En 2005, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des services de police et le Conseil général des ponts et chaussées forment une mission d'expertise commune et proposent la mise en œuvre d'une dépenalisation partielle. De ce fait, un second projet de loi est établi en accord avec certains services des ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Finances. Ce projet est alors étudié puis intégré au volet « transports urbains et périurbains » du Grenelle de l'environnement. Cependant, malgré son ambition limitée comparé au projet initial de Christian Philip, il est toujours sujet à débat et n'est donc pas inclus dans les projets de lois confiés au Parlement.

En 2005, les autorités adoptent une ordonnance relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme². En matière de stationnement, celle-ci stipule que les nouveaux logements sociaux ne peuvent pas comprendre plus d'une aire de stationnement par appartement.

La même année, la volonté de rendre la voirie plus accessible aux PMR se concrétise par l'adoption de la loi Handicap³. Elle impose à chaque commune d'élaborer un Plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) dans un délai de quatre ans et de l'intégrer au PDU s'il en existe un. Le PAVE est un outil de planification qui permet aux communes d'organiser l'espace public aux besoins des PMR moyennant certaines modifications de la voirie, des transports en commun et des aires de stationnement.

Lors de son examen en 2009, le Sénat propose un amendement au projet de loi Grenelle 2⁴. Une fois de plus, l'objectif est de proposer l'adoption du principe de dépenalisation et de décentralisation du stationnement. Cet amendement est donc la troisième proposition législative de ce principe mais elle n'aboutit pas, pour les mêmes raisons que les deux précédentes.

En 2010, les autorités adoptent la loi Grenelle 2 en vue de concrétiser les engagements issus du Grenelle de l'environnement. Le texte de loi se compose de 248 articles et comprend des mesures dans six domaines différents, dont l'urbanisme et le transport. En premier lieu, cette loi a pour objectif de simplifier le cadre législatif de ces deux domaines et elle redéfinit pour cela le statut des PDU.

(1) Ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'Autorité des normes comptables.

(2) Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

(3) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

(4) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2.

Actualisation des documents de planification urbaine

Conformément à l'article L. 1214-3 du code des transports :

« L'établissement d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ».

Depuis 2010, selon les dispositions de la loi portant engagement national pour l'environnement (loi ENE), les EPCI dotés de la compétence d'élaboration du PLU et d'organisation des transports urbains (AOTU) peuvent élaborer un document unique : le PLU intercommunal (PLUi), tenant lieu de PDU et de Programme local de l'habitat (soit un PLUi 3 en 1).

Suivant les modifications effectuées dans le code de l'urbanisme, le PLU a vocation à intégrer les dispositions portant sur les transports et les déplacements.

À l'heure actuelle, tout EPCI peut élaborer ce PLUi 3 en 1, sans condition de seuil de population¹.

Depuis le 13 juillet 2013, date de fin de la période transitoire, ces EPCI n'ont plus la possibilité d'élaborer un PDU disjoint du PLUi.

En revanche, lorsqu'un EPCI ne dispose pas de la compétence AOTU (par exemple lorsqu'il l'a déléguée à un syndicat mixte), le PLUi n'intègre que des orientations relatives à l'urbanisme et à l'habitat (il s'agit alors d'un PLUi 2 en 1), le PDU restant attribution de l'AOTU. Ce cas de figure se rencontre par exemple à Lyon.

À l'échelle intercommunale, le PDU est ainsi destiné à être intégré dans un PLUi 3 en 1 pour faciliter la mise en œuvre des politiques. En matière de stationnement, des objectifs précis peuvent être envisagés en matière d'amélioration de l'offre de transports en commun et de réduction des places de stationnement.

Par ailleurs, cette loi vise à développer l'utilisation des véhicules électriques et hybrides rechargeables. Cette volonté se concrétise par l'obligation de respecter un certain quota de places de stationnement destiné à ces véhicules.

La même année, un groupe de travail est établi sous la présidence du sénateur Louis Nègre, avec pour mission de proposer un nouveau dispositif d'amendes de stationnement. Le rapport² du groupe de travail est publié en 2011 et démontre que le mode de fonctionnement actuel est peu performant. Il préconise ainsi l'expérimentation d'une décentralisation et d'une dépénalisation des infractions « à la carte ».

L'examen de la loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles »³ a rouvert le débat sur la dépénalisation des amendes de

(1) Le projet de loi « Accès au logement et urbanisme rénové (ALUR) » est en cours d'examen au Parlement.

(2) Nègre L. (2011), *Rapport sur la dépénalisation et la décentralisation du stationnement*, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000728/0000.pdf.

(3) L'examen de ce projet de loi en première lecture en juin et juillet 2013 par les deux assemblées a permis l'adoption d'un amendement instituant la dépénalisation des amendes de stationnement (voir chapitre 1 et annexe 6 du présent rapport). Ce projet de loi a été adopté en seconde lecture par le Sénat le 7 octobre 2013.

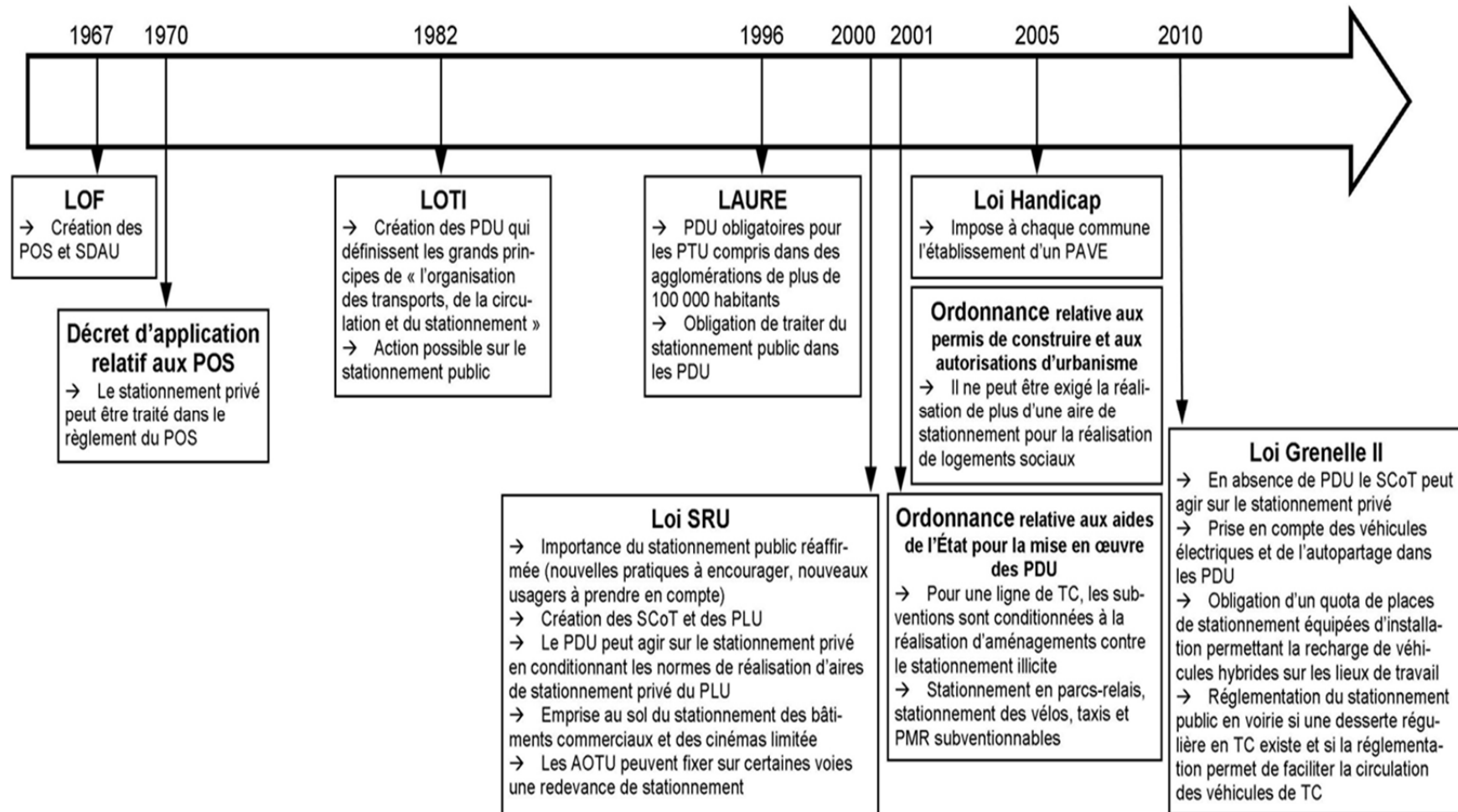
stationnement, avec la parution en juillet 2013 du rapport de la mission d'évaluation « des conséquences de la dépenalisation du stationnement »¹.

Depuis les années 2000, le partage de l'espace public présente de nouveaux enjeux. Les autorités sont à présent dans l'obligation de prendre en compte certaines problématiques environnementales et sociales. Le principal objectif est alors de développer des alternatives à l'utilisation de la voiture et par la même occasion de réduire l'espace accordé au stationnement. Par ailleurs, la mise en place du principe de décentralisation et de dépenalisation apparaît pour beaucoup comme indispensable au bon fonctionnement des politiques de stationnement.

Le graphique suivant permet de visualiser les principales évolutions de la législation française sur les politiques de stationnement depuis 1967.

(1) Apaire E., Boaretto Y., Cagé A., Fournier J., Orizet F.-R. et Rouzeau M. (2013), *Rapport de la mission d'évaluation « Des conséquences de la dépenalisation du stationnement »*.

Historique de la législation sur les politiques de stationnement



Source : Merle N. (2013), *Historique des politiques de stationnement*, CERTU

Benchmark sur les politiques de stationnement dans les grandes agglomérations (France et Europe)

1. Benchmark - Grandes agglomérations françaises¹

■ Lille Métropole

1 107 000 habitants (85 communes) – Superficie : 611 km² –
Densité : 1 785 hab/km²

La politique de stationnement

La politique du stationnement de Lille Métropole est un volet du PDU, approuvé en avril 2011. Cette politique s'intègre dans une « logique commune de maîtrise de l'usage de la voiture et de reconquête de l'espace public ».

L'objectif est d'aboutir à une politique partagée avec les communes. Le projet d'élaboration d'une Charte du stationnement a permis de susciter des échanges avec les communes. Ces débats s'appuient sur la mise en place d'un « Comité stationnement » qui réunira Lille Métropole et les communes membres au moins une fois par an, et sur la relance de l'Observatoire communautaire du stationnement.

Le document d'orientation pour une politique communautaire du stationnement

La communauté urbaine a élaboré un projet de document d'orientation pour définir ses nouvelles intentions en termes de stationnement. Il s'agit de poser les bases d'une action coordonnée sur l'offre et la gestion du stationnement, y compris sur son contrôle. Le document s'organise autour de deux objectifs : harmoniser les politiques communales et communautaires du stationnement et définir les conditions d'investissement de Lille Métropole en termes de création de parcs et d'aires de stationnement. Il est important de noter que ce document d'orientation définit le stationnement comme un service et non plus comme un droit.

(1) À partir des présentations des intervenants.

Ce document repose sur le fait que l'intercommunalité devienne pleinement identifiée comme un acteur du stationnement *via* une mise en valeur des compétences concernées (voirie, transports, urbanisme, parcs de stationnement). Il précise le partage des compétences, notamment vis-à-vis des pouvoirs de police du maire, dans le respect des compétences de chacun. Par ailleurs, il permet de définir des principes politiques et rappelle notamment la volonté de la communauté urbaine, inscrite dans le PDU, d'être un terrain d'expérimentation d'un système de dépenalisation/décentralisation.

Ainsi, le document d'orientation est un outil qui favorise une meilleure cohérence de la politique de stationnement de la communauté urbaine, tout en maintenant le rôle de proximité des politiques communales.

L'offre de stationnement

La politique d'offre de stationnement relève essentiellement de la communauté urbaine. Elle a pour périmètre de compétences :

- les parcs de stationnement (construction de parkings en ouvrage...) ;
- les transports urbains de voyageurs (parcs relais, parkings à vélos sécurisés, déploiement de 1 000 arceaux vélos dédiés à l'intermodalité) ;
- la voirie et la signalisation (stationnement longitudinal, parcs et aires de stationnement de surface, marquage et signalisation des zones de stationnement réglementé...) ;
- l'urbanisme (règles de stationnement déclinées dans les PLU, organisation et mutualisation du stationnement dans les projets urbains...) ;
- les équipements (parking Grand stade, etc.).

Toutefois, les communes conservent une « compétence résiduelle » sur la création d'aires de stationnement sur leur domaine privé.

Par ailleurs, Lille Métropole a mis en place une procédure d'instruction des demandes de création de parcs et aires de stationnement, s'appliquant notamment aux parcs et aires de stationnement de surface.

Offre de stationnement pour le stade Pierre-Mauroy de Lille

L'aménagement de l'offre de stationnement pour le Stade Pierre-Mauroy a été pensé en lien avec la desserte en transports collectifs. Au vu des flux attendus, plusieurs objectifs de part modale ont été fixés à partir des deux principes suivants : maximiser l'usage des transports collectifs (principalement le métro) et maîtriser l'usage de la voiture.

Ainsi, 11 000 places de stationnement ont été destinées à ce nouveau stade, réparties sur plusieurs parkings. La grande majorité de ces places (8 000) sont aussi éloignées du stade que les stations de métro (environ 10 minutes à pied). Les parkings ont été réalisés en grande partie en silo dans un souci d'économie foncière. Des usages mutualisés ont également été trouvés, qui s'appuient sur les parkings relais liés au métro : ceux-ci sont gérés au quotidien par le délégataire qui, les soirs d'événements, les met à la disposition de l'organisateur.

Les résultats actuels montrent que l'objectif lié à l'usage des transports collectifs est atteint, mais que la fréquentation des parkings reste à améliorer. L'enjeu est de faire basculer le stationnement pratiqué sur l'espace public aux alentours du stade dans ces nouveaux parkings, tout en maintenant les taux d'usage des transports collectifs.

À cet effet, un comité de suivi regroupant l'ensemble des acteurs concernés permet d'assurer la coordination des actions sur le stationnement : tant sur l'offre dédiée que sur l'espace public ou l'offre privée à proximité. Ces actions comprennent les mécanismes de protection des riverains des quartiers voisins, la verbalisation du stationnement illicite sur l'espace public et les actions sur les parkings privés du centre commercial voisin. Des réflexions sont également en cours pour renforcer la mutualisation de ces parkings.

Source : Lille métropole

La gestion du stationnement (tarification et contrôle)

La communauté urbaine est compétente sur la tarification des parkings en ouvrage, tandis que les communes s'occupent de la tarification, la réglementation et le contrôle du stationnement sur voirie, en lien avec le pouvoir de police du maire.

Quatre communes ont mis en place un système de stationnement payant (Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières) alors qu'une vingtaine de communes ont choisi les zones bleues.

Les nouvelles technologies

Les parkings de la ville de Lille et du Grand stade sont équipés en jalonnement dynamique, c'est-à-dire d'une signalisation en temps réel des offres de stationnement.

À l'instar de certaines communes, la ville permet également la verbalisation par PV électronique.

Par ailleurs, la ville utilise le système de paiement Piaf (parcmètre individuel à fente), horodateur personnel avec paiement à la minute, et elle expérimente une borne sur une aire de livraison pour limiter la durée du stationnement des livreurs.

■ **Lyon et son agglomération**
1 282 000 habitants (58 communes) – Superficie : 516 km² –
Densité : 2 485 hab/km²

La politique de stationnement

En matière de stationnement, les enjeux de l'agglomération lyonnaise sont multiples et englobent une grande diversité de territoires. L'objectif prépondérant est de répondre aux enjeux suivants :

- l'occupation et le partage de l'espace public ;
- l'attractivité et l'accès aux commerces et activités ;
- le maintien de l'habitat en centre-ville ;

- la conservation d’une équité sociale ;
- la limitation du trafic automobile ;
- les difficultés liées à la circulation ;
- la garantie d’une certaine image de la ville ;
- l’équilibre des finances publiques.

Par ailleurs, l’agglomération considère la gestion du stationnement comme un levier pour atteindre différents objectifs en faveur d’une politique de déplacements :

- développement des modes de transport alternatifs ;
- récupération d’espaces publics ;
- préservation de la qualité de l’air ;
- améliorations technologiques ;
- objectifs financiers.

L’offre de stationnement

L’offre de stationnement public est partagée entre les acteurs suivants :

- les 58 communes de l’agglomération ;
- la communauté urbaine (le Grand Lyon), en lien avec des opérateurs privés tels que Lyon Parc Auto, Vinci, etc. ;
- l’autorité organisatrice de transport urbain (le SYTRAL).

Les objectifs du PDU de l’agglomération reposent en premier lieu sur le maintien d’un dynamisme économique. Par conséquent, les autorités garantissent un certain nombre de places aux visiteurs de courte durée. À Lyon, 35 000 places de stationnement payantes sur voirie sont à leur disposition (dans des espaces interdits aux résidents), ainsi qu’un réseau de parkings en ouvrage.

Les objectifs du PDU s’orientent ensuite vers une réduction du trafic automobile. Ainsi, les autorités s’attachent à dissuader le stationnement des pendulaires au profit d’un report modal, principalement par la mise en place de parkings relais aux portes de l’agglomération. À court terme, l’agglomération souhaite également multiplier les usages du domaine public et les zones de stationnement spécialisées, telles que les stations de vélos en libre-service, les stations d’autopartage ou les terrasses estivales. Néanmoins, ces aménagements ont un effet de pression direct sur l’offre disponible.

Les objectifs du PDU favorisent enfin le stationnement des résidents dans l’optique de maintenir l’habitat attractif. C’est pourquoi les résidents bénéficient d’une tarification préférentielle sur voirie (16 euros par mois) et dans les parcs de stationnement. L’abonnement domicile en illimité s’élève à 96 euros par mois contre environ 160 euros par mois au tarif normal dans la presqu’île et à 60/65 euros par mois contre 100 à 120 euros par mois hors presqu’île. Ces abonnements sont calculés sur quinze sorties dans le mois hors week-end. Au-delà, chaque sortie est facturée 5 euros. À noter que les abonnements résidentiels de ces parcs dissuadent les usagers à utiliser

leurs véhicules. En effet, le tarif est établi pour que les résidents n'aient pas de surplus à payer par rapport aux prix des transports en commun.

Le contrôle

L'agglomération doit faire face à plusieurs enjeux concernant la gestion du contrôle et du taux de respect : l'amélioration de la surveillance (seulement 45 agents actuellement pour 35 000 places de stationnement), la modification du montant des PV, la mise en place du PV électronique (une des premières villes en France), la centralisation des horodateurs et le processus de décentralisation.

Concernant les contraventions, le Grand Lyon reçoit la part des recettes transmise par le gouvernement. En 2011, elles se sont élevées à 16 millions d'euros (8,5 millions d'euros en 2005 et 21 millions d'euros en 2009).

Quant à la Ville de Lyon, elle a perçu 12 millions d'euros de recettes pour le stationnement sur voirie en 2012. Cette somme constitue l'un des plus importants revenus du budget de la ville. Néanmoins, il faut soustraire les coûts d'exploitation, l'entretien des horodateurs et le contrôle pour obtenir le montant des bénéfices, qui se révèle très faible.

Les nouvelles technologies

L'agglomération s'efforce d'orienter l'ensemble des usagers vers l'offre qui leur est dédiée. Elle est donc dans l'obligation d'harmoniser les offres et les tarifs du stationnement sur voirie et en ouvrage. Ainsi, elle développe de nouveaux outils de gestion des flux :

- un jalonnement dynamique des parcs de stationnement ;
- un guidage à la place et des capteurs sur voirie (cette nouvelle technologie est testée dans certains projets) ;
- un accès aux informations de disponibilités sur les réseaux.

Cependant, certaines innovations technologiques se confrontent à des contraintes juridiques, tel le projet FREILOT (*Urban Freight Energy Pilot*) auquel participent le Grand Lyon et la ville de Lyon.

Par ailleurs, la mise en œuvre du projet « ville intelligente » permet d'envisager le développement des e-services concernant les modalités de paiement (par carte bancaire pour le stationnement sur voirie, technologie NFC¹) et les informations sur la mobilité et le stationnement. Dans les parcs en ouvrage, les paiements par carte représentent déjà 80 % des transactions.

(1) La NFC (*Near field communication*, littéralement « communication en champ proche ») est une technologie de communication sans fil.

■ **Nantes Métropole**
590 000 habitants (24 communes) – Superficie : 524 km² –
Densité : 1 127 hab/km²

L'offre de stationnement

Si les communes de l'agglomération nantaise demeurent compétentes en matière de stationnement sur voirie, Nantes Métropole-Communauté urbaine dispose depuis 2004 de la compétence « Parcs de stationnement » et d'une mission de cohérence générale des politiques communales de stationnement, par l'intermédiaire de documents d'orientation tels que le Plan de déplacements urbains.

L'agglomération nantaise dispose de 12 000 places de stationnement payant sur voirie, dont la quasi-totalité en centre-ville.

Au 1^{er} septembre 2013, Nantes Métropole assure la gestion de 9 000 places de stationnement payant hors voirie, réparties sur 13 parcs en ouvrage et 14 parcs en enclos. À cela s'ajoutent près de 6 700 places de rabattement dans 48 parcs relais.

Politique de stationnement

Dès l'élaboration de son premier PDU en 1999, Nantes Métropole a utilisé le stationnement comme un levier d'incitation au report modal au service de la politique générale de déplacements.

Ainsi, des quotas maximum d'abonnés pendulaires ont été mis en place dans les parcs de stationnement qui, associés aux mesures de requalification d'espace public et d'extension de stationnement payant sur voirie dans le centre-ville, ainsi qu'au développement fort de l'offre de rabattement en périphérie, ont permis de changer les habitudes de déplacements de nombreux pendulaires vers le centre-ville.

L'objectif est encore aujourd'hui de maintenir l'accessibilité au cœur d'agglomération pour ceux qui n'ont d'autres moyens que la voiture pour y accéder, tout en développant parallèlement un éventail de mesures et de services invitant à l'utilisation d'autres modes de déplacement : structuration et renforcement du réseau de transports collectifs, extension du plateau piétonnier et mise en place d'une zone à trafic limité (ZTL), vélos en libre-service (les « Bicloos »), service de location de longue durée de vélos, accompagnement du développement des services d'autopartage et de covoiturage.

Les équilibres financiers

Nantes Métropole dispose depuis 2009 d'un budget annexe stationnement regroupant les parcs en ouvrage et les parcs en enclos payants de l'agglomération¹.

Dès la mise en place de ce budget, la problématique de son équilibre financier s'est fait jour, avec l'engagement de la collectivité dans le financement de nouveaux parcs

(1) Les parcs relais sont exclus du champ d'application de ce budget annexe relatif à un service public industriel et commercial, car ils sont gratuits.

de stationnement, dont un parc en ouvrage acquis par le biais d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) pour un montant de près de 10 millions d'euros.

Ainsi, depuis 2009, la collectivité a fait évoluer la tarification des parcs en poursuivant différents objectifs au service de la politique de stationnement et de déplacement :

- dissuader le stationnement lié « au travail »¹ dans le centre-ville et le reporter vers les parcs relais ;
- réguler le stationnement horaire en assurant la cohérence tarifaire entre stationnement sur et hors voirie. Le stationnement de courte durée est privilégié sur voirie, celui de courte et moyenne durée dans les parcs en enclos et celui de moyenne et longue durée dans les parcs en ouvrage ;
- faciliter le stationnement des résidents sans induire une motorisation élevée des ménages ;
- dissuader le stationnement de très longue durée à la gare ;
- assurer l'équilibre du budget annexe par l'autofinancement de l'ensemble des coûts liés à la politique de stationnement, l'automobiliste utilisateur finançant les services de stationnement et leurs développements.

Entre 2008 et 2012, Nantes Métropole a procédé à des augmentations notables de tarifs dans les parcs de stationnement du centre-ville ; ces augmentations ont été encore plus importantes sur les parcs aux alentours de la gare.

Évolution de la tarification dans les parcs de stationnement

Centre-ville	2008	2013	Gare	2008	2013
1 h	1,40 €	2,30 €	1 h	1,40 €	2,30 €
3 h	3,10 €	4,90 €	3 h	3,20 €	6,00 €
24 h	10,00 €	14,90 €	24 h	10,80 €	18,00 €
			7 jours	75,60 €	161,40 €

Source : Nantes métropole

Ces augmentations se sont révélées sans incidence sur la fréquentation des parcs, celle-ci ayant progressé de 10 % en centre-ville à périmètre constant pour atteindre 2,5 millions de visiteurs annuels. Sur le secteur de la gare, les évolutions tarifaires ont permis de supprimer le stationnement de très longue durée (supérieur à 48 heures), mais non seulement il n'y a eu aucune diminution de fréquentation des parcs mais celle-ci a même progressé de 18 % à périmètre constant. Les utilisateurs de longue durée ont cédé leurs places aux utilisateurs de courte et moyenne durée. L'accessibilité de la gare a été ainsi renforcée.

(1) L'augmentation du montant de l'abonnement annuel permanent de 30 % en cinq ans, ainsi que l'abaissement des quotas ont conduit à une diminution de 24 % du nombre d'abonnés pendulaires dans les parcs.

Par ailleurs, les recettes dégagées par les augmentations tarifaires ont permis à la collectivité d'investir dans de nouveaux parcs de stationnement, en accompagnement de la politique de déplacements et de requalification de l'espace public en centre-ville.

Ainsi, sur la période 2008 à 2013, ce sont trois nouveaux parcs en ouvrage et cinq parcs en enclos qui ont été mis en service pour une capacité totale de près de 1 500 places.

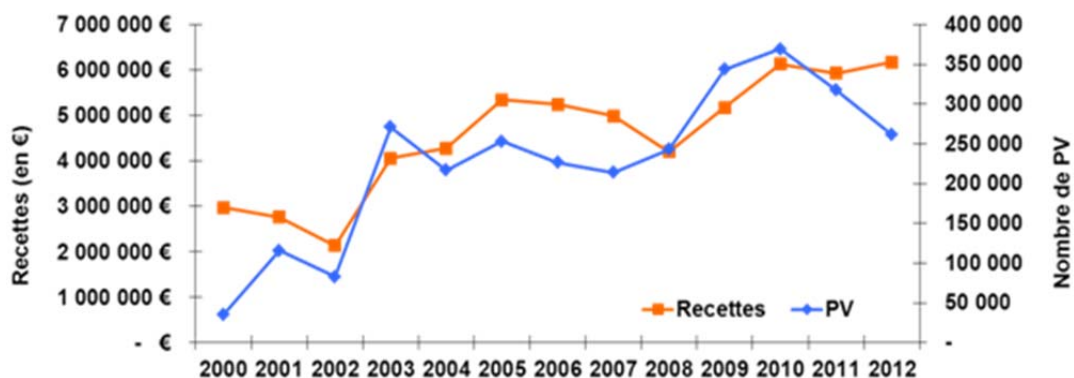
À l'échelle de Nantes Métropole, on constate que la tarification s'est révélée être un véritable levier favorisant le report modal, tout en assurant des ressources financières complémentaires au service des politiques de déplacements.

Toutefois, au vu des exemples de Lille Métropole (ci-dessus) et Paris (ci-après), on s'aperçoit que la gestion du stationnement et de la tarification ne repose pas sur une rationalisation économique évidente.

La corrélation entre verbalisation et paiement du stationnement

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, une corrélation très forte existe entre le niveau de verbalisation et le paiement effectif du stationnement par les automobilistes.

Impact de l'évolution des PV sur le niveau de recettes d'une métropole française



Source : estimations CGSP à partir d'une collecte de données

Dans une grande agglomération, la moyenne des recettes annuelles liées au paiement par horodateur se situe autour de 515 euros par place, soit l'équivalent de 2 heures de stationnement payées par place et par jour. Par l'amélioration de la verbalisation, il peut être réaliste de considérer que 4 heures de stationnement par place et par jour soient effectivement payées par les automobilistes. Le niveau de recettes collectées serait ainsi doublé.

■ Paris

2 244 000 habitants – Superficie : 105 km² – Densité : 21 289 hab/km²

La politique de stationnement

Le niveau insuffisant de surveillance du stationnement payant sur voirie se reflète dans le taux de respect, de l'ordre de seulement 10 % (soit une heure payée par jour et par place). De plus, ce que perçoit la population en matière de stationnement est décalé de la réalité socioéconomique. Ce sont deux des raisons pour lesquelles une optimisation de la gestion du stationnement peut être envisagée, afin de réduire le stationnement résidentiel sur voirie et de réguler celui du visiteur par une tarification efficace.

L'offre de stationnement

L'offre de stationnement sur voirie se compose de 150 000 places pour les véhicules et 50 000 places pour l'ensemble des deux-roues. Une nouvelle segmentation de la voirie a été développée. L'offre de stationnement actuelle des emplacements réservés aux vélos et voitures en libre-service (Vélib' et Autolib', qui sont des alternatives de mobilité individuelle favorables à une démotorisation des ménages parisiens), pourrait être étendue aux professionnels mobiles (aires de livraison). Parallèlement, la surveillance serait améliorée.

Aujourd'hui, l'offre de stationnement est inadéquate à la demande des professionnels mobiles puisqu'ils ne peuvent pas disposer avec certitude de places, alors qu'ils sont prêts à payer un tel service (à condition que les places de stationnement soient effectivement disponibles en temps et en lieu). Par conséquent, en plus de leur dédier un certain nombre d'emplacements, un système de gestion reposant sur une centrale de réservation, dans l'optique de moduler le stationnement à courte durée selon les différents usages pourrait être mis en place. Ainsi, les professionnels pourraient réserver des places de stationnement sur des durées variables.

Par ailleurs, la démarche « Paris piéton » s'est concrétisée. Son objectif est de reconquérir l'espace public et de dégager les trottoirs de tout ce qui les encombre (deux-roues motorisés, terrasses de cafés, etc.), pour les repositionner sur les aires de stationnement actuelles.

Le développement de la stratégie « Autolib' » a permis d'amorcer une politique de réduction de l'usage des véhicules. De plus, à l'instar de plusieurs grandes agglomérations européennes, la mise en œuvre d'un système d'autopartage à grande échelle est encouragée, y compris entre particuliers. Ce système repose sur la mutualisation de l'accès automobile et limite ainsi la possession et par conséquent les problèmes de stationnement résidentiel.

Mesures adoptées à Paris

Au cours des dernières années, les mesures suivantes ont été adoptées :

- réforme du zonage *via* une extension du périmètre des zones centrales, plus chères ;
- augmentation du nombre d'horodateurs ;
- paiement par carte bleue.

S'est ajoutée la hausse nationale du tarif de verbalisation de 11 à 17 euros le 1^{er} août 2011.

Par conséquent, les recettes liées au stationnement sur voie publique sont passées de 47 millions d'euros en 2010 à 62 millions en 2012.

Cependant, l'estimation du taux de paiement du stationnement sur voie publique n'excède pas 10 % et il existe ainsi un gisement de ressources considérable, dépendant d'une surveillance renforcée.

En effet, les recettes liées au stationnement sur voie publique sont proportionnelles au taux de paiement : le surplus dégagé s'élève donc à 62 millions d'euros pour un taux de paiement de 20 % et à 124 millions d'euros pour un taux de 30 % (ce qui correspond par exemple au taux de paiement d'une ville comme Grenoble).

Il est important de noter que le renforcement de la surveillance vise à la fois le paiement et le respect des durées de stationnement, pour un meilleur usage de l'offre sur voirie.

Source : ville de Paris

■ Strasbourg

276 000 habitants – Superficie : 78 km² – Densité : 3 532 hab/km²

La politique de stationnement

Depuis les années 1990, la ville développe massivement des modes de transport alternatifs à la voiture. Ainsi, la priorité a été donnée aux transports en commun, aux itinéraires cyclables et aux piétons.

Aujourd'hui, dans la continuité de ces développements, la priorité est donnée à l'amélioration du cadre de vie des habitants. L'humain étant au centre de la réflexion, les aménagements qualitatifs ont eu pour effet de diminuer l'offre de stationnement dans le centre-ville.

L'offre de stationnement

Dans un premier temps, les places de stationnement supprimées à l'occasion des extensions du tramway ont été reconstituées dans des espaces tels que les parkings hors voirie, les parcs relais, etc. Puis certains parkings ont été remplacés par deux parcs à vélos d'une capacité de 450 et 850 places.

Dans l'hyper-centre, en cinq ans, l'offre de stationnement est passée de 1 600 places à 1 200 places. Parallèlement, si le taux d'usage de la voiture se réduit sensiblement, le taux de possession en revanche diminue peu, ce qui entraîne une augmentation de la présence des voitures sur voirie. La voiture se fait donc plus présente dans les quartiers résidentiels. Ce problème est à prendre en compte dans les éco-quartiers qui visent un taux de 0,5 place par logement.

Le mécanisme mis en œuvre en collaboration avec les urbanistes a abouti à un nouveau schéma d'organisation du stationnement. Il se compose de différents parkings (parkings multifonctions, parkings résidents et parkings-relais) tout autour du centre-ville et à trois échelles de distance différentes. Le principal objectif de la ville est de regrouper l'ensemble des véhicules (résidents et visiteurs) dans ces parkings

hors du centre-ville. La réussite de cet aménagement repose sur les trois facteurs suivants : la possibilité de stationner en centre-ville pour des « déposes » de courte durée, une tarification avantageuse dans les parkings hors voirie, une offre de transports en commun et de vélos en libre-service pour faciliter la transition parkings/centre-ville.

Par contre, la gestion de la mobilité et l'organisation du stationnement à une échelle plus large s'avèrent difficiles, principalement parce que les plus petites communes (en périphérie) n'ont pas les compétences techniques et la vision des enjeux collectifs à l'échelle du bassin de mobilité. L'autorité organisatrice des transports et de la mobilité devrait disposer de certains pouvoirs dans ce sens.

Le modèle économique

Le modèle économique de gestion du stationnement de la ville s'avère très intéressant. En 2012, la ville a dégagé 6 millions d'euros de recettes de stationnement sur voirie et 1 million d'euros avec les permis de stationnement résidentiel. Amortissement et contrôles compris, les bénéfices se sont élevés à 1,7 million d'euros. Cependant, l'efficacité de ce modèle économique est liée au taux élevé de rotation des voitures (stationnement visiteurs) et à un bon dimensionnement des effectifs de contrôle ; il fonctionne mal dans des quartiers denses principalement résidentiels.

Ce modèle a été établi à la fois sur un stationnement sur voirie de courte durée et sur un stationnement en ouvrage de longue durée. Le mécanisme d'un tel modèle consiste donc à réduire l'offre de stationnement résidentiel sur voirie au pied de chez soi, pour la reporter dans des parkings plus éloignés ou la rendre plus coûteuse.

2. Benchmark – Grandes agglomérations européennes¹

Cette analyse comparative prend en compte huit villes européennes. Celles-ci ont chacune leurs propres spécificités, mais leur politique de stationnement ont trois objectifs principaux :

- réduire la congestion et les émissions de gaz à effet de serre (GES) ;
- réaménager l'espace public ;
- encourager les déplacements en transports en commun et transports doux (vélos et marche à pied) pour minimiser l'utilisation de la voiture.

(1) À partir de Kodransky M. & Hermann G. (2011), *Europe's Parking U-Turn: From accommodation to regulation*, ITDP.

■ Amsterdam (Pays-Bas)

820 000 habitants – Superficie : 219 km² – Densité : 3 650 hab/km²

Les autorités compétentes

La politique de stationnement est élaborée par le conseil municipal de la ville. Une des priorités manifestes de cette politique est de favoriser l'utilisation du vélo et la marche à pied pour restreindre l'utilisation de la voiture.

L'ensemble de la gestion du stationnement est dirigé par un service de la municipalité. Le budget alloué à ce service est en moyenne de 140 millions d'euros par an.

L'offre de stationnement

En 2010, 57,2 % des ménages possédaient une voiture, ce qui correspond à environ 215 600 véhicules en circulation. L'offre de stationnement se matérialise par 181 457 emplacements sur voirie et environ 30 000 hors voirie. Il est important de noter qu'une grande partie de la voirie se compose de couloirs à vélos et de zones piétonnes. Les vélos ont priorité sur les voitures dans le centre-ville pour faciliter les trajets et favoriser leur utilisation.

À l'instar de la plupart des villes européennes, les autorités ont mis en place un système de permis de stationnement résidentiel. Ce permis est utilisable seulement dans une zone restreinte aux alentours du domicile de l'utilisateur et son prix s'élève à 150 euros par an. Il existe une très forte demande, mais seulement 10 % de l'offre de stationnement est dédiée aux résidents. Par conséquent, les usagers sont dans l'obligation d'attendre plusieurs années avant de pouvoir obtenir un permis résidentiel. Les autorités maintiennent volontairement un taux faible afin de favoriser l'utilisation de garage privé. Dans cette optique, chaque nouvelle construction dans les quartiers périphériques doit s'accompagner d'un garage par appartement.

Par ailleurs, certaines catégories de véhicules bénéficient d'emplacements prioritaires. D'une part, une partie des places de stationnement sont réservées à la livraison. L'ensemble des livreurs sont dans l'obligation de charger et/ou décharger leur véhicule avant 11 h puis de quitter la ville. D'autre part, certaines places de stationnement sont destinées aux personnes handicapées, au personnel médical ou à des véhicules d'autopartage.

Au fil des ans, différentes sociétés d'autopartage sont apparues et ont permis de développer considérablement ce service. Chacune d'entre elles doit posséder au minimum 10 voitures pour pouvoir lancer son activité.

La gestion du stationnement (tarification et contrôle)

Le stationnement sur voirie est payant dans le centre-ville et la plupart des quartiers périphériques. Il existe différentes zones de stationnement et le tarif évolue selon leur situation : il décroît au fur et à mesure de l'éloignement de la zone. C'est pourquoi, le tarif est de 5 euros par heure dans le centre-ville et seulement de 10 centimes d'euro dans les quartiers les plus éloignés. Ce système de tarif dissuasif permet aux autorités

de réduire au maximum le nombre de véhicules, au profit de l'utilisation du vélo et des déplacements à pied.

Les autorités ont également créé un certain nombre de « zones bleues », où l'utilisation du disque de stationnement européen est obligatoire.

Le contrôle est effectué par des agents et le montant d'une contravention s'élève à 55,90 euros. Les recettes sont perçues par la municipalité, mises à part celles des zones bleues qui reviennent au gouvernement. Il est important de noter que la municipalité réinvestit l'intégralité des recettes perçues dans le réaménagement de l'espace public, ou le développement de transports urbains.

Dans certaines rues commerçantes, hors du centre-ville, le stationnement a été conçu différemment pour assurer leur attractivité. Le tarif est seulement de 10 centimes d'euro par heure, de 9 h à 17 h et du lundi au samedi. Le stationnement n'est pas autorisé plus d'une heure et interdit aux résidents. Ce système permet aux autorités de maintenir un stationnement de courte durée, d'offrir un prix abordable aux usagers et de conserver la gestion de ces zones.

Par ailleurs, plusieurs parcs relais ont été établis en périphérie de la ville dans l'optique d'encourager l'utilisation de transport en commun. Le billet d'accès à ces parcs de stationnement est de 8 euros et il est accompagné d'un billet pour deux personnes, utilisable dans les transports en commun durant 24 heures (cette offre peut s'étendre jusqu'à 48 heures ou 72 heures). Une fois de plus, ce système permet aux autorités de promouvoir des moyens de déplacements alternatifs à l'utilisation de la voiture.

Les nouvelles technologies

Depuis 2006, un système de paiement par téléphone a été mis en place et sa gestion a été confiée à trois entreprises. Chacune d'elle transfère les recettes perçues à la municipalité et obtient un bénéfice de 4 à 5 %. À terme, l'objectif des autorités est d'arriver à ce que la majorité des paiements s'effectuent par téléphone ou internet.

Au cours des dernières années, l'utilisation de plaques d'immatriculation électroniques s'est également développée, à tel point que la plupart des véhicules en sont aujourd'hui équipés. Ces plaques suscitent un intérêt grandissant car elles présentent de multiples avantages. Elles contiennent diverses informations sur les véhicules et notamment leurs taux d'émissions. Grâce à ce système, les autorités envisagent de fixer le prix du stationnement et du permis résidentiel en fonction des taux d'émissions du véhicule.

De plus, l'utilisation de ces plaques a permis aux autorités de mettre à l'essai un système de contrôle *via* des « voitures-scanners ». Ces voitures sont équipées de six caméras, roulent à 40 km/h et effectuent un contrôle en scannant les plaques d'immatriculation électroniques (environ 160 scans par seconde). Pour son bon fonctionnement, il est nécessaire que trois agents suivent le véhicule en scooter pour déposer les contraventions et contrôler certains véhicules manuellement (les plaques d'immatriculation étrangères par exemple). À l'heure actuelle, le résultat de cet essai est convaincant puisque le taux de précision de ce système se révèle supérieur à 98 %.

Par ailleurs, les autorités développent l'implantation d'emplacements de recharge pour véhicules électriques, dans l'optique de promouvoir leur utilisation.

■ Anvers (Belgique)

507 000 habitants – Superficie : 204 km² – Densité : 2 300 hab/km²

Les autorités compétentes

Depuis 2001, la gestion du stationnement a été confiée à une autorité semi-privée : l'opérateur de stationnement « GAPA Anvers ». Le conseil municipal a transféré l'ensemble de ses compétences en matière de stationnement à cet opérateur dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) : l'aménagement et la gestion du stationnement public et privé sur et hors voirie. Néanmoins, les grilles de tarification doivent tout de même être approuvées par le conseil municipal.

En contrepartie, GAPA est dans l'obligation d'appliquer la réglementation en matière de stationnement, de coopérer avec l'ensemble des opérateurs privés et de prendre en charge le personnel et l'ensemble des coûts de gestion.

L'offre de stationnement

L'offre de stationnement s'élève à 38 318 places de stationnement sur voirie en centre-ville (93 516 places sur voirie dans les quartiers périphériques) et à 11 280 places hors voirie.

Un des principaux objectifs des autorités est de rendre prioritaire le stationnement des résidents et d'optimiser la rotation du stationnement des visiteurs. Dans cette optique, les autorités ont mis en place un système de permis de stationnement résidentiel. Selon la réglementation, les habitants peuvent bénéficier gratuitement de deux permis de stationnement.

Les remises et la gestion de l'ensemble des permis (valables deux ans) s'effectuent *via* une base de données accessible sur internet. De manière à faciliter cette gestion, le plan de la ville a été divisé en plusieurs périmètres. Ainsi, chaque résident peut bénéficier d'un permis dans le périmètre souhaité. En 2010, environ 70 000 permis de stationnement résidentiel étaient en cours d'utilisation.

De plus, les autorités cherchent à optimiser les espaces de stationnement destinés aux résidents et envisagent donc de leur rendre accessible les parkings de stationnement de certains bureaux et grandes surfaces durant la soirée et la nuit.

Par ailleurs, depuis les années 2000, les autorités ont réussi à promouvoir des moyens de déplacements alternatifs à la voiture. En effet, le transfert de la gestion du stationnement à l'opérateur GAPA a engendré un transfert modal des moyens de déplacements. L'utilisation de la voiture a baissé de 50 %, tandis que le nombre de piétons et de cyclistes a augmenté de plus de 60 %.

La gestion du stationnement est en grande partie responsable de ce phénomène. À titre d'exemple, certains espaces de stationnement sont désormais réservés à

l'autopartage. Les autorités ont également réinvesti une part des recettes du stationnement dans la mise en place d'un système de vélos en libre-service.

La gestion du stationnement (tarification et contrôle)

La ville est partagée entre trois zones de stationnant payant : le centre-ville (zone 1), la partie restante à l'intérieur du périphérique (zone 2) et celle à l'extérieur (zone 3). Il existe également un certain nombre de « zones bleues » dans les deux premières zones.

Le tableau ci-dessous présente la tarification du stationnement, dont le système « payant-progressif ». On constate que dans deux des trois zones, le tarif évolue de 60 centimes d'euro à 3,50 euros par heure, selon la durée de stationnement.

Tarification du stationnement sur voirie

	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Jours	Lundi – Samedi	Lundi – Samedi	Lundi – Samedi
Heures	9 h – 22 h	9 h – 22 h	9 h – 22 h
Tarifs linéaires	-	-	0,50 €/h
Tarifs progressifs	Une heure : 1,50 € Deux heures : 2,50 €/h Trois heures : 3,50 €/h	Une heure : 0,60 € Heure suppl. : 1 € /h	-
Tarif journée	-	3,50 €/10 h (sauf sur les rues commerçantes et aux alentours de parkings en ouvrage)	2,50 €/10 h (sauf sur les rues commerçantes et aux alentours de parkings en ouvrage)
Durée maximum	Trois heures	Dix heures	Dix heures

Source : GAPA

Le contrôle est effectué par des agents et le prix d'une contravention s'élève à 23 euros, quelle que soit la zone.

Au fil du temps, l'opérateur GAPA a augmenté les espaces de stationnement, ainsi que le nombre d'horodateurs. À titre d'exemple, ce nombre a doublé au cours de la période 2003-2006, passant de 500 horodateurs en 2003 à plus de 1 000 en 2006. Ces différentes augmentations, couplées à un contrôle efficace, ont permis d'augmenter considérablement les recettes perçues. Il est important de noter que l'ensemble de ces recettes est réinvesti dans le développement de projets de mobilité urbaine, à l'exemple du système de vélos en libre-service.

Les nouvelles technologies

Depuis 2004, un système de paiement par téléphone a été mis en place et confié à une seule entreprise. Une fois abonné, l'utilisateur lui envoie par téléphone le numéro de

sa plaque d'immatriculation et de l'horodateur le plus proche, lors de chacun de ses stationnements. Il a ensuite la possibilité de consulter l'historique de ses arrêts sur son compte, ainsi que ses différentes factures. Afin de rendre ce service attractif, le premier quart d'heure de stationnement est gratuit.

En 2007, selon les autorités, 15 % des automobilistes utilisaient ce système de paiement. À l'heure actuelle, l'opérateur GAPA envisage de poursuivre le développement de ce système et de le mettre en œuvre dans les parkings en ouvrage.

Par ailleurs, les automobilistes ont également la possibilité de se munir d'un parcmètre personnel « smart park ». Cet appareil est un lecteur de carte qui s'accroche au rétroviseur intérieur d'un véhicule. Lorsque l'utilisateur stationne, pour mettre en route l'appareil, il lui suffit d'insérer une carte rechargeable (comportant ses données personnelles). Pour rendre l'utilisation de cet appareil attractive, les dix premières minutes de stationnement sont gratuites.

■ Barcelone (Espagne)

1 620 000 habitants – Superficie : 101 km² – Densité : 16 150 hab/km²

La politique de stationnement

En 2005, plus d'un million de véhicules affluent chaque jour vers le centre-ville, la quasi-totalité à la recherche d'une place de stationnement. Face à cette congestion, les autorités ont opté pour une gestion plus efficace du stationnement, principalement à travers les deux innovations suivantes :

- la mise en place d'un nouveau système de régulation du stationnement sur voirie *via* la création de quatre zones distinctes. Les objectifs de ce système sont multiples : limiter le temps de stationnement des visiteurs, donner la priorité au stationnement résidentiel et convertir un certain nombre de places au profit du stationnement des deux-roues motorisés et des vélos ;
- le développement d'un système de transports alternatifs à l'utilisation de la voiture. De ce fait, les autorités ont décidé de dédier le surplus des recettes de stationnement à la gestion d'un système de vélos en libre-service, soit environ 5 millions d'euros par an.

Depuis la mise en place de cette nouvelle politique de stationnement, la congestion a été réduite d'environ 5 % à 10 %. À titre d'exemple, 100 000 déplacements par jour s'effectuaient à vélo en 2009, contre 30 000 en 2006.

L'offre de stationnement

En 2010, l'offre de stationnement se matérialise par 187 372 emplacements sur voirie et 613 085 hors voirie, pour répondre à une demande de 608 830 usagers.

Une grande partie des places de stationnement est désormais réservée aux résidents. Chacun d'entre eux peut bénéficier d'un abonnement résidentiel hebdomadaire (autocollant), utilisable dans toutes les zones pour un euro par semaine, soit environ 50 euros par an. Cependant, aucune place n'est garantie et les résidents ne peuvent pas laisser stationner leur véhicule plus d'une semaine au même endroit.

À titre de comparaison, la location d'un parking privé hors voirie s'élève en moyenne à 100 euros par mois (environ 150 euros dans le centre-ville et 50 euros en périphérie).

À l'heure actuelle, il existe 70 parkings en ouvrage. Leur construction ainsi que leur gestion sont à la charge d'un service de la municipalité et d'une entreprise privée. Une concession est établie en général pour une durée de 12 à 15 ans, avant renégociation des termes du contrat. De manière à optimiser le stationnement résidentiel, 20 parkings sont exclusivement réservés aux résidents.

Dans l'optique de promouvoir l'utilisation du vélo et la marche à pied, les autorités ont procédé à plusieurs changements. En effet, 150 km de pistes cyclables et 440 stations de vélos en libre-service ont été aménagés. Lors de l'élaboration de chacune de ces stations, quatre places de stationnement sur voirie ont été supprimées, soit plus de 1 200 places au total.

De plus, un certain nombre de places de stationnement a été supprimé au profit des piétons. De ce fait, le centre historique de la ville est presque entièrement piéton (seuls certains résidents, les taxis et livreurs peuvent y accéder).

Par ailleurs, suite à une forte augmentation de l'usage des deux-roues motorisés (300 000 en circulation à l'heure actuelle), les autorités sont dans l'obligation de les prendre en compte dans la politique de stationnement. Par conséquent, leur stationnement est autorisé sur les trottoirs de plus de 5 mètres de large et dans les parkings en ouvrage.

La gestion du stationnement (tarification et contrôle)

On constate, à l'aide du tableau ci-dessous, que le stationnement sur voirie est payant dans les quatre zones de stationnement. La limitation de temps permet d'assurer une rotation des visiteurs.

Tarification du stationnement sur voirie

	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 4
Tarifs	2,42 €/h	2,26 €/h	1,96 €/h	1,08 €/h
Durée maximum	Une ou deux heures	Deux heures	Trois heures	Quatre heures

Source : CGSP

Concernant la tarification des parkings en ouvrage, le montant d'un ticket mensuel (utilisable tous les jours entre 7 h et 21/22 h) est compris entre 70 et 100 euros. Les résidents peuvent quant à eux utiliser ces parkings durant la nuit (50 à 70 euros par mois).

Le contrôle est effectué par des agents de police et le montant d'une contravention varie de 30 à 100 euros. L'effectif se compose de 370 agents à pied pour contrôler le stationnement sur voirie et de 40 agents à deux-roues motorisés pour lutter contre le stationnement illégal. L'utilisation de scooters électriques par ces agents est à l'essai mais les résultats sont pour l'instant mitigés car l'autonomie des batteries est faible.

Les nouvelles technologies

Les autorités encouragent l'utilisation de la voiture électrique et développent des points de recharges pour anticiper une future demande, notamment dans les parkings hors voirie où 50 bornes de recharges ont d'ores et déjà été installées.

■ Bruxelles1 (Belgique)

1 300 000 habitants – Superficie : 161 km² – Densité : 8 056 hab/km²

Les autorités compétentes

En Belgique, le stationnement est géré au niveau fédéral et a été dépenalisé par la loi du 7 février 2003. Pour ne pas remettre complètement en cause les pouvoirs de la police, la dépenalisation concerne seulement les trois types de stationnement suivant :

- stationnement payant sur voirie ;
- stationnement en zones bleues ;
- stationnement résidentiel.

Les autres types de stationnement, tels que le stationnement gênant ou le stationnement sans autorisation sur un emplacement réservé (livraisons, personnes à mobilité réduite, autocars...), relèvent toujours du droit pénal.

Le stationnement dépenalisé est pris en charge par le gestionnaire de la voirie. Dans la région de Bruxelles-Capitale, qui se compose de 19 communes, il existe 19 gestionnaires différents. Ainsi, chaque commune détermine une certaine tarification et applique une réglementation différente. Elles doivent élaborer un règlement pour fixer leurs tarifs et choisissent si elles conservent le stationnement en tant que service public (dans ce cas c'est une taxe) ou si elles en donnent la gestion à des opérateurs privés (ce sera une redevance).

Pour remédier à cette situation, les autorités ont envisagé la mise en place d'un service public du stationnement à l'échelle de la région. Ce service a pour objectif de diminuer l'utilisation de la voiture au profit des transports collectifs et modes doux.

Cependant, cette orientation n'est pas approuvée par l'ensemble des partis politiques. En 2009, les autorités ont toutefois adopté une ordonnance dans cette perspective. Elle prévoit la mise en place d'un Plan régional de politique du stationnement en vue d'harmoniser les politiques de chaque commune (approbation prévue en juillet 2013), et la création d'une Agence du stationnement dans l'optique d'assurer une coordination régionale (arrêté en cours).

(1) À partir de la présentation de Chantal Roland, responsable de la Cellule stationnement au ministère de la Région Bruxelles-Capitale.

Le Plan régional de politique du stationnement

Le Plan régional de politique du stationnement a pour objectif d'harmoniser la tarification, les zones et les différentes dérogations de stationnement à l'échelle de la région. Ainsi, le plan prévoit la création :

- de zones payantes en zones commerçantes où la durée de stationnement est limitée à deux heures et le stationnement résidentiel interdit en journée ;
- de zones payantes où la durée de stationnement est plus longue et le tarif moins élevé pour les zones urbaines de forte mixité, le stationnement résidentiel y est permis en journée ;
- de zones bleues limitées à deux heures pour les quartiers où il existe un besoin de rotation mais où la demande est moindre. Le stationnement résidentiel y est permis.

Les contrevenants à la réglementation mise en place doivent s'acquitter d'une redevance forfaitaire de 25 euros à la demi-journée.

Selon le Plan, ce sont les communes qui détermineront l'emplacement des zones, charge à l'Agence de vérifier la cohérence de ces choix à l'échelle de la région.

Actuellement, 51 % des places de stationnement ne sont pas réglementées.

Chaque ménage est autorisé à posséder deux permis de stationnement résidentiel : le premier pour 5 euros par an et le second pour 50 euros par an. Ces tarifs sont plafonnés par l'ordonnance à un maximum de 50 euros, il n'est donc pas envisageable de les augmenter. Toujours est-il que ces tarifs particulièrement bas incitent les usagers à posséder une voiture, alors que l'offre de stationnement actuelle est inférieure à la demande.

Par ailleurs, le Plan envisage la réorganisation du stationnement hors voirie. Il préconise la réduction du stationnement résidentiel au profit d'autres usagers, tels que les professionnels mobiles, les cyclistes ou les voitures partagées. De ce fait, il prévoit la construction de parkings en ouvrage uniquement réservés aux résidents, ainsi que de parkings relais destinés aux visiteurs.

Concernant les professionnels mobiles, les autorités ont d'ores et déjà adopté plusieurs mesures. Certaines places de stationnement sont par exemple exclusivement réservées aux livreurs de 9 h à 12 h, sous peine d'une d'amende de 100 euros.

L'Agence du stationnement

En janvier 2011, l'Agence du stationnement a été mise en place avec le statut de société anonyme de droit public. Elle est considérée comme la nouvelle autorité de coordination régionale et a pour mission :

- la mise en œuvre de la politique de stationnement et le suivi de cette mise en œuvre (surveillance de la cohérence entre les communes) ;
- la création d'un observatoire du stationnement ;

- l'organisation d'un service d'enlèvement des véhicules ;
- l'organisation, la gestion et le contrôle des parkings publics et parkings relais ;
- l'organisation des facilités de stationnement dans les parkings privés en dehors des heures de bureau ;
- la création d'une offre de parking pour les camions et autocars ;
- le développement d'une offre de parking pour vélos et motos.

L'Agence a aussi pour mission d'harmoniser le contrôle du stationnement à l'échelle de la région. Elle envisage donc des recrutements et un contrôle plus fort.

Les communes sont parties prenantes du fonctionnement de l'agence par leur participation au capital. Néanmoins, même si chaque commune a la possibilité d'obtenir 1 % du capital, aucune ne l'a encore fait.

Les communes ont aussi la possibilité de confier certaines missions à l'agence, telles que le contrôle de la voirie ou la perception des revenus, mais là encore, aucune ne l'a fait.

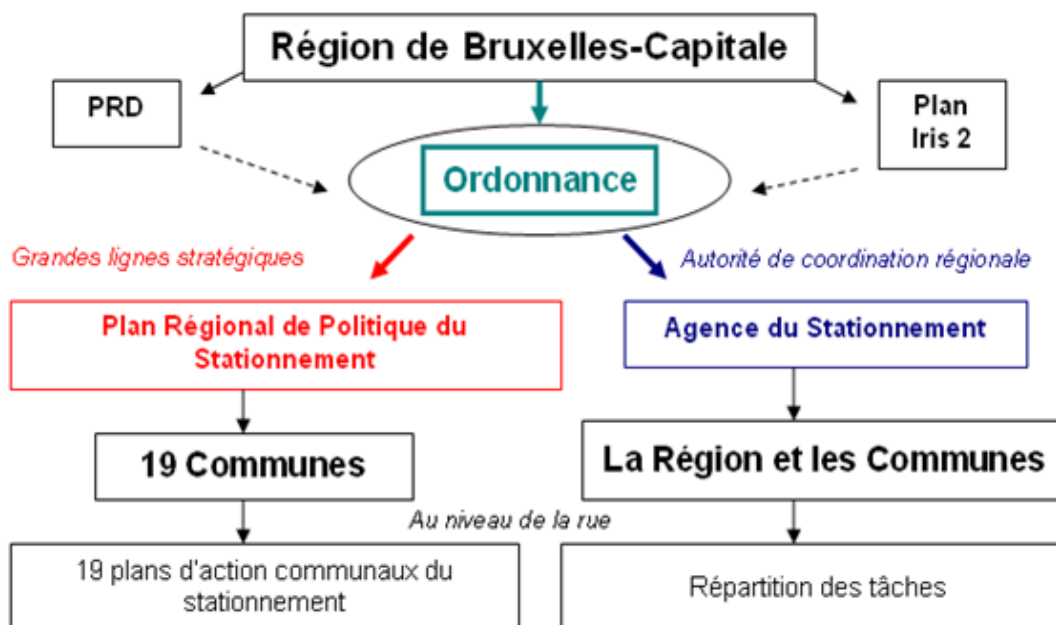
Il est important de noter que le déroulement de ces mécanismes est espéré lors de la mise en marche effective de l'agence. À l'heure actuelle, ce manque d'implication s'explique par le fait que l'influence de l'Agence n'est pas encore considérable.

Par ailleurs, à partir du mois de juillet 2013, 15 % des bénéfices du stationnement seront destinés à cette nouvelle agence.

Le schéma ci-après récapitule les trois composantes du service public du stationnement :

- les objectifs du service ont été fixés au départ par une ordonnance de la région de Bruxelles-Capitale, puis déclinés dans le Plan régional de politique du stationnement ;
- la mise en œuvre des objectifs du service a été confiée à l'Agence de stationnement ;
- les missions concrètes peuvent ensuite varier d'une commune à l'autre.

Organisation du service public du stationnement



Source : ministère de la région Bruxelles-Capitale

■ Copenhague (Danemark)

560 000 habitants – Superficie : 88 km² – Densité : 640 hab/km²

Les autorités compétentes

L'ensemble de la gestion du stationnement sur voirie est dirigé par un service de la municipalité, tout comme une partie du stationnement hors voirie.

À l'instar des grandes agglomérations européennes, la politique de stationnement vise à promouvoir des modes de transport alternatifs à l'utilisation de la voiture, à réaménager l'espace public et à réduire les émissions de GES.

L'offre de stationnement

En 2010, l'offre de stationnement s'élève à environ 30 000 places de stationnement sur voirie. Les habitants résidant dans les zones de stationnement payantes ont la possibilité de bénéficier d'un permis de stationnement résidentiel, pour un montant de 90 euros par an.

Depuis plusieurs années, les autorités ont mis en œuvre un réaménagement de l'espace public au profit des transports doux et en commun pour réduire le nombre de places de stationnement sur voirie. Un certain nombre de places a donc été remplacé par des couloirs de bus et à vélos, des espaces de stationnement pour vélos et de nouvelles zones piétonnes. Depuis peu, certaines places sont également concédées à des sociétés d'autopartage.

En parallèle, les autorités ont augmenté le nombre de places de stationnement hors voirie, afin de compenser en partie la diminution de places sur voirie. Ainsi, en 2010, elles ont investi plus de 100 millions d'euros pour la construction de trois parkings souterrains dans le centre-ville, soit 880 nouvelles places hors voirie. Les parkings en ouvrage sont gérés par les entreprises qui les ont construits *via* des contrats de concession accordés par la municipalité.

Certains contrats sont établis de sorte que les résidents puissent louer une place dans un de ces parkings (de 18 h à 8 h), par le biais du service de la municipalité en charge du stationnement. Certains livreurs ont également la possibilité d'utiliser ce service.

Par ailleurs, les deux-roues motorisés, les PMR et les voitures électriques sont considérés comme prioritaires et ont ainsi la possibilité de stationner gratuitement dans toutes les zones.

En 2008, les résultats étaient déjà clairement visibles : seulement 31 % des habitants circulent en voiture, tandis que 37 % utilisent un vélo, 28 % les transports en commun et 4 % se déplacent à pied.

La gestion du stationnement (tarification et contrôle)

Le centre-ville est divisé en trois zones de stationnement payant. On constate, à l'aide du tableau ci-dessous, que le stationnement est payant du lundi matin au samedi soir dans les trois zones et que le tarif en journée évolue selon la zone.

Tarification du stationnement sur voirie

	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Du lundi au vendredi			
08 h - 18 h	3,9 €/h	2,3 €/h	1,3 €/h
18 h - 23 h	1,3 €/h	1,3 €/h	1,3 €/h
23 h - 08 h	0,4 €/h	0,4 €/h	0,4 €/h
Samedi			
08 h - 17 h	3,9 €/h	2,3 €/h	1,3 €/h
17 h - 08 h	-	-	-
Dimanche	-	-	-

Source : Kodransky M. et Hermann G. (2011)

Les usagers ont la possibilité d'utiliser un ticket (ou une carte rechargeable sur Internet) hebdomadaire ou mensuel, valable dans une zone et la (ou les) zone(s) à tarif inférieur.

Le contrôle est effectué par 115 agents et le prix d'une contravention est de 69 euros, quels que soient la zone et le type d'infraction. Chaque année, environ 350 000 amendes sont émises, ce qui correspond à environ 24 millions d'euros de recettes.

Les nouvelles technologies

Un système de paiement par téléphone a été mis en place et confié à deux sociétés. Il est utilisé par 18 % des usagers et l'ensemble des bénéfices revient à la municipalité. Néanmoins, les usagers sont dans l'obligation de payer un abonnement auprès d'une des deux sociétés ainsi qu'un surplus pour chaque transaction effectuée.

Par ailleurs, les autorités développent l'implantation de points de recharge pour véhicules électriques. Ainsi, huit stations de recharges ont été installées de manière à anticiper une future demande.

■ Londres (Royaume-Uni)

8 174 000 habitants – Superficie : 1 570 km² – Densité : 5 200 hab/km²

Les autorités compétentes

La ville est composée de 33 districts et la gestion du stationnement est à la charge d'une autorité locale propre à chacun d'eux. Chaque autorité locale travaille sous la supervision du conseil municipal et doit en conséquence établir un rapport annuel pour lui présenter et justifier l'évolution de sa gestion. Néanmoins, ce système permet à ces autorités locales de bénéficier d'une certaine indépendance. Ainsi, elles sont autorisées à définir le nombre de places de stationnement, les horaires et les sanctions à l'intérieur de leur zone de responsabilité. Les politiques de stationnement ne sont donc pas les mêmes selon les districts. À titre d'exemple, les usagers peuvent bénéficier d'un permis de stationnement résidentiel dans toute la ville, tandis que le montant des contraventions varie selon les zones.

Londres est la première ville où le prix du stationnement est par endroit lié au taux d'émissions de CO₂ des véhicules. En effet, une douzaine de districts établissent le tarif de leur permis de stationnement résidentiel par rapport à ce taux d'émission. En moyenne, le tarif augmente si le véhicule émet plus de 225 g/km.

Au cours des dernières années, certaines autorités locales n'ont pas hésité à être de plus en plus strictes. Par exemple, celle du district d'Islington a établi 13 catégories de véhicules selon leur taux d'émission et le tarif du permis de stationnement résidentiel annuel varie entre 0 et 460 euros selon la catégorie.

Les recettes du stationnement étant limitées par la loi, l'utilisation du surplus des revenus est contrôlée. En effet, les autorités locales sont dans l'obligation de le réaffecter dans des projets liés aux transports urbains. Ainsi, la majorité d'entre elles utilisent ce surplus pour financer un pass de transports en commun gratuit, destiné aux personnes âgées et handicapées résidentes.

Par ailleurs, les autorités ont mis en place un péage urbain en 2003, pour diminuer l'utilisation de la voiture dans le centre-ville. Il s'étend aujourd'hui à 38 km², son tarif s'élève à 12 euros et est appliqué de 7 h à 18 h 30, du lundi au vendredi. Les autorités considèrent que ce système a permis de réduire la congestion, les émissions de CO₂ et d'augmenter de plus de 30 % l'utilisation des transports en commun. Cependant, les recettes sont moins importantes que prévu étant donné que le coût d'exploitation s'est révélé très élevé (environ 140 millions d'euros par an) et que le trafic a diminué.

Londres est également une des seules grandes agglomérations à appliquer un stationnement payant aux deux-roues motorisés.

■ **L'exemple du district de Westminster**
253 000 habitants – Superficie : 21 km² – Densité : 11 783 hab/km²

L'offre de stationnement

L'offre de stationnement encourage le stationnement résidentiel et se matérialise ainsi par 32 000 places de stationnement sur voirie réservées aux résidents et 6 000 places dédiées aux visiteurs. Toutefois, depuis 2009, certaines places réservées aux résidents deviennent accessibles aux visiteurs entre 10 h et 16 h.

Les résidents ont donc la possibilité de bénéficier d'un permis de stationnement, dont le prix varie selon le type de moteur du véhicule :

- 156 euros par an pour les moteurs de 1 200 centimètres cubes et plus ;
- 111 euros par an pour les moteurs de moins de 1 200 centimètres cubes ;
- 59 euros par an pour les motos.

Par ailleurs, une société privée a mis en place un système d'autopartage. Au fil des ans, le district a augmenté le nombre de places de stationnement sur voirie accordé à cette société, qui bénéficie désormais de plus de 100 places. Le stationnement est gratuit pour ces véhicules d'autopartage, ainsi que pour les véhicules électriques et hybrides.

De plus, certains emplacements sont désormais réservés à des professionnels mobiles, tels que les médecins et les entreprises de BTP.

La gestion du stationnement (tarification et contrôle)

Le stationnement sur voirie est payant dans l'ensemble du district. Il existe huit zones de stationnement où le tarif évolue de 1,30 à 5,20 euros par heure, selon la période de la journée (heures de pointe ou non). Les usagers n'ont pas la possibilité de stationner plus de quatre heures consécutives sur le même emplacement.

Depuis 2008, le stationnement est également payant pour les deux-roues motorisés, auxquels le district propose quatre tarifs différents :

- 1,20 euro par heure ;
- 4,10 euros par semaine ;
- 15,90 euros par mois ;
- 117,50 euros par an.

Par ailleurs, le contrôle est effectué par des agents d'une société privée.

En 2010, les recettes annuelles du stationnement s'élève à 35 millions d'euros.

Les nouvelles technologies

Un système de paiement par téléphone a été mis en place et confié à une société privée, qui obtient 10 % des revenus.

De plus, le district encourage l'utilisation des voitures électriques. Ainsi, 12 bornes de recharge ont été installées et les usagers ont la possibilité de bénéficier d'un permis de stationnement résidentiel gratuit.

■ Munich (Allemagne)

1 378 000 habitants – Superficie : 310 km² (22 districts) –

Densité : 4 360 hab/km²

Les autorités compétentes

Au cours des années 1990, les autorités élaborent une nouvelle politique de stationnement dans le but de réduire la congestion et le stationnement de longue durée. Ainsi, en 1998, les autorités investissent 140 millions d'euros dans le projet « Mobinet », en partenariat avec plusieurs acteurs privés. Ce projet englobe deux quartiers de la ville et consiste à étudier méticuleusement leurs spécificités, puis de réaménager chaque rue selon ses propres besoins. Ce système permet d'optimiser au maximum le stationnement résidentiel, des visiteurs, des livreurs et des professionnels mobiles. Le projet s'est terminé en 2003 et le résultat fut très concluant. Depuis, le conseil municipal est seul en charge de la politique de stationnement.

L'offre de stationnement

L'offre de stationnement se matérialise par 54 000 places de stationnement sur voirie, qui se répartissent dans 58 zones. À partir de l'exemple des deux quartiers du projet « Mobinet », chacune de ces zones a été réaménagée selon ses propres caractéristiques et besoins. Les autorités ont donc adapté l'offre de stationnement à la demande de chaque type d'usagers.

Toutefois, une certaine priorité est accordée aux résidents. De ce fait, ils peuvent bénéficier d'un permis de stationnement résidentiel, pour un montant de 30 euros par an.

Il est important de noter qu'il existe également un permis de stationnement résidentiel destiné aux professionnels mobiles, pour un montant de 120 euros par an. Ce permis est réservé aux entreprises et commerçants et il n'est pas spécifique à un véhicule. Cependant, il ne leur garantit pas l'accès à une place de stationnement.

Il existe 120 parkings relais aux alentours des gares de l'ensemble des quartiers périphériques. On distingue quatre catégories de parkings relais, selon leur emplacement et leur tarif :

- neuf parkings dans les quartiers proches du centre-ville (1,50 euro par jour et 17 euros par mois) ;
- seize parkings dans les quartiers périphériques proches (1 euro par jour et 8,50 euros par mois) ;

- des parkings dans les quartiers périphériques lointains (0,50 euro par jour et 7,50 euros par mois) ;
- des parkings dans les quartiers aux extrémités de la ville (gratuit).

Par ailleurs, la politique de stationnement a permis de promouvoir des modes de transport alternatifs à l'utilisation de la voiture et de réduire les émissions de CO₂. Ainsi, en 2008, 36 % des déplacements s'effectuaient en voiture, 21 % en transports en commun, 14 % à vélo et 29 % à pied. Alors que huit ans auparavant, 42 % des déplacements s'effectuaient en voiture, 32 % en transports en commun, 8 % à vélo et 18 % à pied.

La gestion du stationnement (tarification et contrôle)

Il existe six catégories de zones de stationnement, sur lesquelles l'ensemble des emplacements sont désormais payants (du lundi au samedi et de 9 h à 23 h) :

- des zones de stationnement résidentiel (possibilité de stationner uniquement avec un permis résidentiel) ;
- des zones de stationnement mixte (possibilité de stationner pour les résidents et les visiteurs), où le tarif est de 1 euro par heure et 6 euros par jour ;
- des zones de stationnement mixte où l'utilisation d'un disque est obligatoire pour les visiteurs (pour une durée maximum de trois heures) ;
- des zones de stationnement de courte durée où le tarif est de 1 euro par heure pour l'ensemble des usagers (pour une durée maximum de deux heures) ;
- une zone de stationnement de courte durée correspondant au centre historique de la ville, où le tarif est de 1 euro par heure pour l'ensemble des usagers (pour une durée maximum de deux heures), mais où les résidents ont la possibilité d'utiliser leur permis à partir de 19 h ;
- des zones de stationnement interdit.

■ Stockholm (Suède)

871 000 habitants – Superficie : 6 519 km² – Densité : 130 hab/km²

La politique de stationnement

La politique de stationnement actuelle a été établie dans les années 1970. Le principal objectif des autorités est d'harmoniser et d'optimiser le stationnement dans le centre-ville et l'ensemble des quartiers périphériques.

Aujourd'hui, le budget alloué à la gestion du stationnement s'élève à environ 10 millions d'euros par an, tandis que les recettes dues au stationnement atteignent en moyenne 50 millions d'euros par an.

Par ailleurs, les autorités ont mis en place un péage urbain en 2007, suite à une phase d'expérimentation de six mois l'année précédente. Les objectifs principaux de ce péage étaient d'améliorer la fluidité de la circulation, de diminuer le trafic de 10 % à

15 % sur les voies les plus chargées et de réduire les émissions polluantes, tout en améliorant la qualité de l'environnement urbain.

La zone de péage, correspondant à 280 000 habitants, est délimitée par 18 portiques. Le péage est payé par le propriétaire (et non le chauffeur) dans les 14 jours suivant le passage à un point de contrôle (un système de reconnaissance des plaques minéralogiques permet aux chauffeurs de ne pas s'arrêter).

Ce péage urbain a permis une baisse des temps d'attente dans le trafic de 30 % à 50 % et une diminution des émissions de polluants à l'intérieur du cordon de 10 % à 14 %.

L'offre de stationnement

À l'instar de la plupart des grandes villes européennes, les autorités ont mis en place un système de permis de stationnement résidentiel. Néanmoins, elles ont désormais pour objectif de promouvoir le stationnement résidentiel hors voirie. De ce fait, le tarif du permis de stationnement résidentiel a été augmenté à 77 euros par mois depuis 2009 afin de rééquilibrer l'écart entre le prix du stationnement sur et hors voirie. Toutefois, en 2011, le tarif d'un abonnement résidentiel hors voirie était de 140 euros par mois et 44 000 résidents possédaient toujours un permis de stationnement sur voirie.

La société « Stockholm Parkering », détenue par la ville, gère plus de la moitié de l'offre de stationnement hors voirie, soit 17 000 places dans le centre-ville. Chaque année, la société reverse 10 % de ses revenus à la ville, soit 4,5 millions d'euros en 2010 par exemple.

Les sociétés privées Q-park et EuroPark sont en charge du reste de l'offre de stationnement hors voirie.

Par ailleurs, les deux-roues motorisés, les voitures électriques et les voitures transportant des personnes à mobilité réduite sont considérés comme des véhicules prioritaires et peuvent ainsi stationner gratuitement. De plus, les autorités ont mis en place un système de vélos en libre-service, dans l'optique de promouvoir un moyen de transport alternatif à la voiture.

En 2011, on constate que la politique de stationnement menée a porté ses fruits et se caractérise par des résultats probants : 44 % des déplacements se réalisent en voiture, 29 % à pied, 24 % en transports en commun, 10 % à vélo et 3 % en deux-roues motorisés. Dans le centre-ville, les résultats sont encore plus éloquentes : 67 % des déplacements s'effectuent par modes doux, 25 % en transports en commun et seulement 8 % en voiture.

La gestion du stationnement (tarification et contrôle)

La ville est divisée en trois types de zones de stationnement payant : bleue, rouge et verte. On constate, à l'aide du tableau ci-dessous, que la tarification est différente selon le type de zone et peut évoluer selon l'horaire. La zone verte est une zone de stationnement de courte durée (une heure maximum), située près de la gare centrale.

Tarification du stationnement sur voirie

Zone	Horaire	Tarif
Bleue	9 h – 17 h	1,7 € /h
	17 h – 9 h	Gratuit
Rouge	9 h – 17 h	2,9 € /h
	17 h – 9 h	1,7 €/h
Verte	Tarif unique	4,6 €/h

Source : Kodransky M. et Hermann G. (2011)

Depuis 2007, l'ensemble des contrôleurs dépendent de deux sociétés privées : « Svensk Bevakningstjanst » est en charge du contrôle dans le nord de la ville et « Securitas » dans le sud. Chacune d'elles est dans l'obligation d'employer au moins 150 contrôleurs et d'effectuer les contrôles à pied mais aussi en voiture.

À titre d'exemple, Securitas déploie 50 à 60 contrôleurs à pied de 9 h à 17 h, puis 18 en voiture (deux contrôleurs par véhicule) à partir de 17 h.

Les usagers sont dans l'obligation de fixer un autocollant (pourvu d'un code-barres) sur leur pare-brise pour pouvoir stationner. Le contrôleur scanne l'autocollant (à l'aide d'un PDA¹) pour vérifier que l'utilisateur est en règle.

Les PDA fonctionnent *via* le logiciel « Paris », qui permet aux contrôleurs d'obtenir l'ensemble des informations relatives à un permis résidentiel, aux paiements en cours, etc., en scannant la plaque d'immatriculation ou l'autocollant d'un véhicule.

Ce mode de fonctionnement permet d'optimiser le travail des contrôleurs. À l'heure actuelle, environ 1 500 contraventions sont émises chaque jour. Le prix d'une contravention évolue entre 48 et 90 euros selon le type d'infraction.

Au niveau national, le montant des contraventions est plafonné à 116 euros. Chaque municipalité a la possibilité de fixer le montant des contraventions émises dans son périmètre, mais sans dépasser ce plafond.

Le travail de ces deux sociétés privées est évalué selon le taux de stationnement correct, établi par les autorités deux fois par an. Afin de maintenir leur contrat respectif avec la ville, 75 % des véhicules doivent être garés correctement.

Les nouvelles technologies

Depuis 1992, un système de paiement par téléphone a été mis en place et sa gestion a été confiée à trois entreprises : EasyPark, Telep et Mobill. Aujourd'hui, environ 10 % des usagers utilisent ce système.

Le mode de fonctionnement de ces trois sociétés est particulièrement simple et offre plusieurs avantages aux usagers. À titre d'exemple, l'opérateur EasyPark prélève le

¹ PDA : *Personal digital assistant*, assistant numérique personnel, appelé aussi « pocket PC ».

montant du stationnement directement sur le compte de l'utilisateur, et lui offre la possibilité d'obtenir un reçu par SMS ou email. De plus, plusieurs autocollants peuvent être reliés au même compte, ce qui permet à l'utilisateur d'utiliser le même code-barres pour plusieurs véhicules.

Un abonnement auprès de cet opérateur revient à environ 3 euros par mois et chaque transaction coûte environ 50 centimes. EasyPark conserve 3 % à 4 % de ses recettes et reverse la partie restante à la municipalité. Néanmoins, ce taux évolue selon les opérateurs. À titre de comparaison, la société Telep conserve 10 % de ses recettes.

Dans l'optique d'anticiper l'utilisation de la voiture électrique et malgré un parc automobile encore restreint, les autorités ont mis en place quatre bornes de recharge gratuites sur voirie, ainsi que 150 bornes hors voirie.

■ Zurich (Suisse)

376 000 habitants – Superficie : 88 km² – Densité : 4 230 hab/km²

La politique de stationnement

La politique de la ville repose sur une restriction des places de stationnement au profit des moyens de transports alternatifs à l'utilisation de la voiture. Ainsi, 450 kilomètres de voirie sont dédiés aux transports en commun et 340 à des pistes cyclables. À l'intérieur de la ville, il existe un arrêt de bus ou de tramway en moyenne tous les 300 mètres.

Cette volonté d'encourager un tel transfert modal fut amorcée par la construction d'un tramway à la fin des années 1970. La population adhère à ce projet et accepte l'investissement de 130 millions d'euros dans la construction du tramway, *via* un vote par referendum.

L'offre de stationnement

L'offre de stationnement comprend au total de 270 000 places, dont 220 000 sur terrain privé et 50 000 sur voirie.

Les usagers ont la possibilité de bénéficier d'un permis de stationnement résidentiel, d'un montant de 13 euros par mois ou 160 euros par an. À l'instar de tous les permis de ce type, il ne garantit pas à l'utilisateur une place de stationnement attitrée.

Certains professionnels mobiles, tels que les commerçants présents sur les marchés, peuvent bénéficier d'un permis de stationnement à la journée.

Depuis la fin des années 1990, les autorités s'efforcent de maintenir un équilibre entre l'offre de stationnement sur et hors voirie. Ainsi, dans le centre-ville, une place sur voirie est supprimée pour chaque place créée hors voirie (cette contrainte ne s'applique pas dans les quartiers périphériques). Depuis plus de 20 ans, les autorités ont donc développé une offre de stationnement hors voirie à même de compenser la suppression des places sur voirie.

Concernant l'aménagement de la voirie, les autorités ont mis en place des « zones tampons 30 km/h », qui présentent de multiples avantages. À titre d'exemple, il n'existe plus de passage piéton dans ces zones, étant donné que les rues peuvent être traversées à tout endroit sans danger. Les places de stationnement sont orientées en épi de façon à fortement ralentir le trafic.

Par ailleurs, certaines places de stationnement sur voirie sont également supprimées au profit de parkings à vélos.

Au fil des ans, la politique de stationnement s'est révélée concluante au vu des objectifs de la ville. En effet, suite à l'ensemble de ces initiatives, l'utilisation de la voiture a fortement diminué au profit des transports collectifs et des modes doux.

La gestion du stationnement (tarification et contrôle)

Il existe deux types de zones de stationnement :

- des zones bleues, où le stationnement est gratuit et autorisé pendant une heure et demie avec un disque de stationnement européen (la limite de temps varie selon les zones) ;
- des zones blanches, où le stationnement est payant et dont le tarif évolue toute les demi-heures, comme indiqué dans le tableau ci-dessous (le tarif est ajusté en moyenne tous les trois ans).

Tarification du stationnement sur voirie (zone blanche)

			4 €	Tarif (euros)
		3,20 €	+ 0,80 €	
	1,20 €	+ 1,60 €	+ 1,60 €	
0,40 €	+ 1,20 €	+ 1,20 €	+ 1,20 €	
0,40 €	0,40 €	0,40 €	0,40 €	
30 min.	60 min.	90 min.	120 min.	
Temps (min.)				

Source : Kodransky M. et Hermann G. (2011).

Par ailleurs, le contrôle est effectué par des agents de la municipalité et le montant d'une contravention varie de 33 à 66 euros selon le type d'infraction.

Le tableau ci-dessous permet de synthétiser l'analyse comparative des politiques de stationnement de huit villes européennes.

Politiques de stationnement des villes européennes

	Amsterdam	Anvers	Barcelone	Copenhague	Londres	Munich	Stockholm	Zurich
Offre de stationnement								
Stationnement payant sur voirie + parkings hors voirie	x	x	x	x	x	x	x	x
Permis de stationnement résidentiel	x	x		x	x	x	x	x
Parcs relais	x					x		
Autopartage	x			x	x			x
Vélos en libre-service		x	x		x		x	
Réglementation								
Partenariat public-privé		x					x	
Réinvestissement des recettes dans le développement de transports durables	x	x	x					
Nouvelles technologies								
Bornes de recharge pour voiture électrique	x		x	x	x		x	
Panneaux d'affichage en temps réel de l'espace libre dans les parkings hors voirie			x			x		x
Paieement par téléphone	x	x		x	x		x	
Technologie avant-gardiste	x	x					x	

Source : CGSP

Repères économiques

A l'heure actuelle, aucune évaluation détaillée n'a été menée sur les effets socio-économiques des actions publiques conduites en matière de stationnement dans les grandes agglomérations, comparables à celles des grands projets d'infrastructures de transport¹. Dans l'optique d'établir les prémisses d'une telle étude, l'objectif de cette annexe est de rassembler les éléments d'évaluations économiques disponibles et d'identifier les principales questions à approfondir.

1. L'encombrement de l'espace public

Les dysfonctionnements de l'offre de stationnement (public et privé) dans les agglomérations denses a pour principal effet le surencombrement des voies publiques par des véhicules en stationnement ou à la recherche d'une place. Cette sur-occupation d'un espace public rare et coûteux se fait au détriment d'autres usages possibles ou souhaités par les collectivités locales responsables de l'aménagement et de la mobilité.

1.1. Une offre de stationnement privé sous-exploitée

Cet encombrement s'explique au premier degré par le fait que l'offre de stationnement privée est sous-exploitée par rapport à la demande des ménages et des visiteurs. À l'échelle de la communauté urbaine de Lille par exemple, d'après une étude réalisée par Sylvie Mathon², ce déficit est flagrant puisque près de huit ménages sur dix disposent d'au moins une voiture, mais sur dix logements, quatre seulement disposent d'une aire de stationnement. Il traduit les difficultés d'ajustement entre des politiques d'aménagement urbain (qui contrôlent la création et le maintien de l'offre de

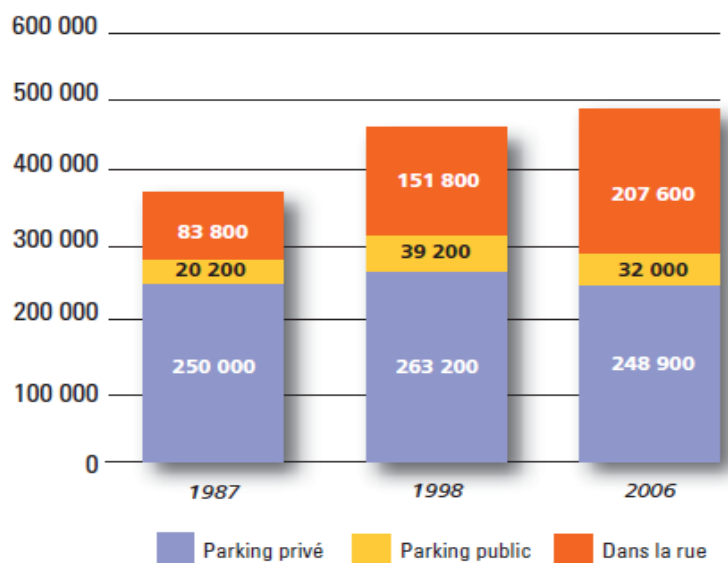
(1) La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI) a fixé un cadre normatif pour l'évaluation économique des projets d'infrastructures de transport, en précisant, dans son article 14 : « Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes. Ces évaluations sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés. Lorsque ces opérations sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public ».

(2) CERTU (2008), Note de synthèse : Mobilités et Transports – *Fiche n°4 L'offre privée de stationnement liée au logement*, novembre, www.cergy-pontoise.fr/upload/docs/application/pdf/2013-08/loffre_privée_de_stationnement_liée_au_logement.pdf.

stationnement privée et les politiques de mobilité qui s'efforcent de développer les modes de transport alternatifs à la voiture individuelle.

Les conséquences pour le stationnement sur voie publique sont immédiatement perceptibles. On constate, à l'aide du graphique ci-dessous, que sur le territoire de la communauté urbaine de Lille 2 voitures sur 10 étaient garées sur voirie en 1987 tandis que 4 sur 10 l'étaient en 2006. « D'une part, le parc de voitures des ménages a plus que doublé entre 1987 et 2006. D'autre part, la sollicitation forte de la voirie découle soit d'une offre privée fortement déficitaire (tissu urbain dense et ancien par exemple) soit de pratiques des ménages où le garage existe mais est détourné de son usage ou inutilisé. Dans les deux cas, la collectivité publique, gestionnaire de la voirie est alors concernée au premier chef »¹.

Pratiques de stationnement des ménages dans la communauté urbaine de Lille



Source : Lille Métropole communauté urbaine/Enquêtes ménages déplacements 1987-1998-2006

Il est important de noter que le niveau de l'offre de stationnement varie selon la nature du tissu urbain. En effet, « le ratio "parking/logement" n'est pas homogène à l'échelle de l'agglomération lilloise. Il varie dans l'espace, en fonction de la densité urbaine : plus la ville est dense, plus le ratio "parking/logement" est faible »².

Cette situation de saturation est perceptible dans l'ensemble des grandes agglomérations françaises, ainsi que la plupart de leurs communes périphériques. L'offre privée, mal utilisée, ne parvient pas à absorber tous les besoins des ménages alors qu'idéalement, la sphère privée devrait être en mesure de prendre en charge ses besoins propres. Par conséquent, le stationnement sur la voie publique est devenu la variable d'ajustement et consomme un espace considérable.

(1) CERTU (2008), *op. cit.*

(2) CERTU (2008), *op. cit.*

1.2. Une offre globale de stationnement sous-utilisée

Au second degré, l'encombrement de la voie publique s'explique par le fait que l'utilisation de l'offre de stationnement disponible se trouve loin d'être optimisée. Selon Frédéric Hérán, « chacun sait qu'une voiture passe, en moyenne, 95 % de son temps à l'arrêt. Mais il lui faut, en outre, deux à trois places de stationnement : en général une au domicile et une autre au travail, des places qui ne servent le plus souvent qu'à une seule voiture dans la journée, et d'autres places encore ailleurs – au centre commercial, aux lieux de loisir, devant les services –... mais qui servent successivement à plusieurs usagers »¹.

Les places de stationnement sur la voie publique se retrouvent logiquement très convoitées puisqu'elles sont facilement accessibles et utilisables tout au long de la journée et de la nuit. Par ailleurs, certaines places « ne sont utilisées que certains jours de la semaine, à certaines heures et par certains types d'usagers et sont donc presque toujours vides »².

À l'échelle de la communauté urbaine de Lille par exemple, le taux d'occupation annuel moyen de l'ensemble des places s'élève à seulement 40 %. On constate que le taux d'occupation annuel des différentes catégories de places, reprises dans le tableau ci-dessous, est très inégal.

**Estimation du taux d'occupation annuel de quelques types de stationnement
(Communauté urbaine de Lille)**

Places de stationnement	Taux d'occupation
Dans la rue des zones denses et multifonctionnelles	98 %
Au domicile si l'utilisateur utilise son garage	60 %
Au lieu de travail si chaque salarié a sa place	18 %
Au centre commercial	14 %
À l'hypermarché	10 %
Au parc de loisir	10 %
À une grande surface spécialisée	8 %
Au grand stade	5 %

Source : Hérán F. (2013)

2. Le bilan coûts/avantages de l'usage de l'espace public

Dans un quartier d'une agglomération où se superposent différentes demandes de stationnement et une concurrence pour occuper les mêmes places disponibles, on peut analyser les effets des mesures publiques sur l'offre de stationnement, telles que le nombre de places disponibles et leurs règles d'usage, qui se traduisent :

(1) Hérán F. (2013), « Pourquoi tarifier le stationnement ? » *Transport Environnement Circulation*, n° 218.

(2) Hérán F. (2013), *op. cit.*

- par des avantages (ou des pénalités) pour les différentes catégories d’usagers dont la demande est satisfaite (ou contrainte) : résidents, visiteurs, pendulaires domicile-travail, arrêts de courte durée et autres usages spécifiques liés à l’activité du quartier ;
- par des avantages (ou inconvénients) pour la collectivité selon les différents enjeux de politique urbaine, tels que l’attractivité du centre-ville, le meilleur usage des transports collectifs, la réduction de la congestion automobile, le désencombrement de l’espace public, la préservation de la qualité de l’air, l’amélioration du cadre de vie local...

À défaut de bilan global, les paragraphes ci-dessous présentent les gains ou les pertes liés à une place de stationnement, pour chacun des acteurs suivants : la collectivité publique, les résidents, les pendulaires et les professionnels mobiles ou livreurs.

2.1. La collectivité gestionnaire de l’espace public de stationnement

Le tableau suivant affiche les dépenses et recettes d’une collectivité gestionnaire du stationnement. L’estimation obtenue, à l’échelle d’une année, est relative à une place de stationnement sur voie publique (soit une surface au sol d’environ 10 m²) dans un milieu urbain dense d’une grande agglomération.

Estimation dépenses/recettes pour une place
de stationnement payant sur une année

DÉPENSES (HT)	Dépenses/place/an	RECETTES	Recettes/place/an	SOLDE
Coût d’investissement	118 €			– 118 €
Coût de fonctionnement	178 €			– 178 €
Coût du personnel	169 €			– 169 €
		Horodateur	515 €	515 €
		Résident	231 €	231 €
		Verbalisation	212 €	212 €
Total	465 €		958 €	493 €

Source : estimation CGSP à partir d’une collecte de données

Note explicative

Moyenne établie pour le paiement par horodateur : 2 h/place/jour.

Moyenne établie pour le tarif d’un abonnement résidentiel : 165 €/an.

Moyenne établie pour le nombre de verbalisations : 27,8 procès-verbaux/place/an.

Une partie des recettes des amendes forfaitaires est encaissée par l’État (environ 45 %) et une autre partie est versée aux collectivités (environ 55 %).

Conformément à ce calcul, l’usage de 10 m² d’espace public comme place de stationnement, dans un milieu urbain dense d’une grande agglomération, rapporte environ 493 euros par an à la collectivité gestionnaire.

Par ailleurs, le rapport de 2011 du sénateur Louis Nègre sur la dépenalisation du stationnement estime à un million le nombre de places de stationnement payant sur voirie existant en France. Les places sont tarifées à des montants extrêmement variables qui peuvent aller de 0,50 euro la demi-journée dans certaines petites villes à 3,60 euros l'heure dans le centre de Paris. La tarification horaire moyenne serait de 1,20 euro de l'heure, tous tarifs et toutes villes confondus.

À raison d'une heure et demie de stationnement payée par place et par jour, pour 225 jours de stationnement payant par an, le rapport évalue à 400 millions d'euros la recette annuelle directe du stationnement payant sur voirie en France, collectée par les collectivités locales.

S'ajoute à cette recette un montant équivalent d'amendes de stationnement recouvrées par l'État (près de 15 millions d'infractions sanctionnées en 2007, incluant le stationnement gênant, dangereux ou abusif et redistribuées aux communes sous le contrôle du Comité des finances locales).

2.2. Les résidents

Le tableau ci-dessous présente le coût de stationnement annuel pour un résident, dans un milieu urbain dense d'une grande agglomération, sur l'espace public (stationnement sur la voie publique ou dans un parc public de stationnement) et l'espace privé (stationnement sur une place de parking privé ou dans un garage collectif).

Estimation des différents coûts de stationnement résidentiel

	Stationnement sur voie publique	Stationnement dans un parc public de stationnement	Stationnement sur un emplacement privé
Coût	Abonnement de stationnement résidentiel : 165 €/an	Abonnement de stationnement : 1 920 €/an	Location d'une place de parking : 1 320 €/an. Propriétaire d'une habitation disposant d'une place de parking ou d'un garage : part spécifique de l'amortissement de l'immeuble, de la taxe foncière ¹ et de la taxe d'habitation. Locataire d'une habitation disposant d'une place de parking ou d'un garage : part spécifique de la location de l'immeuble et de la taxe d'habitation ² .

Source : estimation CGSP

(1) Un propriétaire est dans l'obligation de payer une taxe foncière sur ses propriétés bâties. Ainsi, les sols des bâtiments et terrains formant une dépendance indispensable et immédiate d'une construction (tel qu'un emplacement de parking) sont soumis à la taxe foncière. Cette taxe varie selon le type et la localisation de l'habitation. Source : www.service-public.fr.

(2) « Les garages sont imposables à la taxe d'habitation dans la mesure où ils constituent une dépendance de l'habitation. Il s'agit notamment des garages et emplacements de stationnement servant à abriter les véhicules utilisés à titre personnel par les contribuables et réservés à leur usage privatif. Si les garages se trouvent à une adresse différente de l'habitation, ils ne sont imposables à la taxe d'habitation que si la distance qui les sépare ne dépasse pas un kilomètre ». Source : www.droit-finances.net.

2.3. Les pendulaires

Pour accéder en voiture particulière, hors cas de l'autopartage et du covoiturage, au lieu de travail en milieu urbain dense d'une grande agglomération, le pendulaire peut avoir deux solutions de stationnement.

Soit l'entreprise met à sa disposition en emplacement gratuit sur le lieu de travail et prend à sa charge le coût du stationnement, considéré comme un avantage en nature.

Soit le pendulaire ne dispose pas d'une place de stationnement sur son lieu de travail, il peut alors se pourvoir d'un abonnement dans un parc public de stationnement estimé à 1 920 euros par an.

Par conséquent, un pendulaire ne stationnera sur la voie publique que si la tarification (1,20 euro/heure en moyenne), combinée avec le prix des amendes de stationnement (forfait de 17 euros) et le risque de verbalisation (par exemple tous les jours, ou tous les trois jours) dépasse significativement le coût du parking public.

2.4. Le professionnel mobile ou le livreur

Les véhicules de livraison se trouvent continuellement en recherche de stationnement de courte durée. En effet, dans l'ensemble des grandes agglomérations, la disponibilité des aires de livraison est faible. Quant aux professionnels mobiles, ils sont également à la recherche de stationnement de courte durée, mais doivent faire face à une offre quasiment inexistante dans les quartiers sur-occupés par le stationnement des autres usagers (résidents ou pendulaires).

Ainsi, ce manque de places (ou plutôt cette occupation des places par des usagers qui pourraient disposer de solutions alternatives) se traduit très fréquemment par les situations suivantes : arrêt des véhicules en pleine voie, encombrement des couloirs de bus, non-respect des plages horaires de livraison, etc. De ce fait, l'utilité économique du stationnement repose sur la valeur du temps passé par ces usagers tant pour leur activité que pour la recherche de places.

Les rapports Boiteux 1 (1991) puis Boiteux 2 (2001)¹ proposent des valeurs du temps « de référence » avec la volonté de refléter au mieux les comportements observés.

Le tableau ci-dessous, extrait du rapport *L'évaluation socioéconomique des investissements publics*², présente ces valeurs du temps « de référence » en milieu urbain³.

(1) Boiteux M. (1994), *Transports : pour un meilleur choix des investissements*, Commissariat général du Plan ; Boiteux M. (2001), *Transports : choix des investissements et coût des nuisances*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.

(2) CGSP (2013), *L'évaluation socioéconomique des investissements publics*, rapport du groupe de travail présidé par Émile Quinet, septembre, www.strategie.gouv.fr/blog/2013/09/rapport-évaluation-socioéconomique-des-investissements-publics/.

(3) Le tableau proposé maintient la typologie des valeurs du temps préconisée dans le rapport Boiteux 2 (2001), tout en élargissant légèrement les trajets « domicile-travail » aux trajets « domicile-travail/études/garderie ».

Valeurs du temps « de référence » en milieu urbain (2010)

Motif du déplacement	France entière	Île-de-France
Professionnel	17,5 €/h	22,3 €/h
Domicile-travail/études/garderie	10 €/h	12,6 €/h
Autres (achat, soin, visite, loisir, tourisme, etc.)	6,8 €/h	8,7 €/h
Sans détail du motif	7,9 €/h	10,7 €/h

Source : CGSP (2013), *rapport L'évaluation socioéconomique des investissements publics*, page 147

Les valeurs présentées sont plus basses que celles qui auraient été obtenues en suivant les recommandations du rapport Boiteux 2 (2001). Cela s'explique par le fait que ces valeurs sont des moyennes effectuées sur plusieurs sources (revue de littérature, modèles de trafic et enquêtes de mobilité), la majorité d'entre elles proposant pour 2010 des valeurs plus faibles que le rapport Boiteux 2 (2001). D'un point de vue technique, les données issues de modèles de trafic peuvent s'avérer plus faibles que les valeurs obtenues dans le passé, car les modèles contiennent de plus en plus de variables explicatives des choix de mobilité.

Par ailleurs, afin que ces valeurs puissent être utilisées dans une analyse coûts-avantages, celles-ci correspondent aux valeurs du temps « moyennes » observées par les usagers. De plus, les valeurs obtenues sont adaptées au calcul coûts-avantages mais inadaptées à la résolution de problématiques de choix d'itinéraires ou de choix modal.

Conformément à ces données, l'usage de l'espace public par un professionnel mobile ou un livreur, tant pour son activité que pour la recherche de places, s'élève à un coût de 17,5 euros par heure en milieu urbain, voire 22,3 euros en Île-de-France.

Exemple de calcul d'avantages économiques

Dans la zone dense d'une agglomération comprenant 20 000 places de stationnement autorisé, la collectivité locale décide d'affecter 10 % de ces places (2 000 places) aux besoins des livraisons, des professionnels mobiles et autres visiteurs de courte durée, moyennant une tarification adaptée et un contrôle efficace ; par exemple, 1 euro la demi-heure avec garantie de trouver une place à proximité immédiate de la destination (client, lieu de livraison ou de prestation).

Avec un taux de rotation élevé (entre 5 et 10 utilisateurs payants successifs au cours de la journée), la recette brute annuelle serait de l'ordre de 10 euros par jour et de 2 000 euros par an (au lieu de 1 000 euros pour un horodateur classique mixant deux heures payées par jour à un tarif moyen de 1,20 euro/heure et des abonnements résidentiels à faible tarif).

Les utilisateurs de ces places seraient essentiellement des usagers désireux de limiter leur temps de recherche et stationnement (et de marche à pied jusqu'à leur lieu de destination). Chaque utilisation d'une place ainsi disponible ferait gagner environ 10 minutes à son bénéficiaire, soit une heure par jour et par place valorisée à 20 euros/heure, soit 4 000 euros par an.

Le surplus annuel total (pour 2 000 places de stationnement) serait ainsi de 6 millions d'euros dont :

- 2 millions d'euros de supplément de recettes de la collectivité (soit pour chaque place 2 000 euros/an au lieu de 1 000 euros/an dans la situation de référence) ;
- 4 millions d'euros de surplus pour les usagers (soit pour chaque place : 4 000 euros de gain de temps moins 2 000 euros de tarification).

Ce bilan sommaire pourrait être complété par deux effets complémentaires qui peuvent en partie se compenser :

- un gain pour la collectivité suite à la diminution locale des encombrements liés aux recherches de stationnement ;
- une perte pour les anciens bénéficiaires des 2 000 places « réaffectées » (principalement des résidents), dont une partie devra utiliser d'autres lieux de stationnement

Appliquée aux deux millions de places de stationnement sur voirie offertes dans les zones denses des agglomérations françaises, cette mesure conduirait à un surplus économique global de l'ordre de 600 millions d'euros par an, incluant 200 millions d'euros de recettes supplémentaires directes pour les collectivités gestionnaires (à rapprocher des 400 à 500 millions d'euros de recettes directes actuelles).

3. Développer les métiers du stationnement

À l'heure actuelle, l'apport économique et social des activités liées au stationnement est d'ores et déjà indéniable. En effet, à partir des données ci-dessous, la Fédération nationale des métiers du stationnement (FNMS) estime que le chiffre d'affaires relatif au stationnement public¹ était supérieur à 1 milliard d'euros en 2010. De plus, la FNMS dénombre plus de 17 500 emplois liés aux activités de secteur en 2010.

Chiffres d'affaires (en millions d'euros)

	Voirie	Ouvrages	Total 1997	Estimation 2010
Chiffre d'affaires direct	390	430	820	> 1 000
Montant des amendes	300	-	300	> 300
Chiffre d'affaires induit	n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.
Total	> 690	> 430	> 1 120	> 1 300

(*) Non disponible

Source : FNMS

(1) Le stationnement public englobe le stationnement sur voie publique et les parcs publics de stationnement.

Emploi salarié

	Voirie	Ouvrages	Estimation 2010
Emplois directs	6 800	7 200	> 14 000
Emplois demi-directs (industriel – sous-traitants et prestataires)	800	2 700	> 3 500
Emplois induits	n.d.	n.d.	n.d.
Total	> 7 600	> 9 900	> 17 500

Source : FNMS

L'utilisation plus efficace du stationnement public implique l'emploi de professionnels qualifiés pour la conception et la gestion des services. Conformément aux finalités énumérées dans le corps du rapport, la mise en œuvre d'une nouvelle organisation du stationnement permettrait d'optimiser cette situation. D'une part, la cohérence entre les politiques de stationnement et de déplacement se traduira forcément par une hausse du chiffre d'affaires relatif au stationnement public. D'autre part, le gain sur les recettes collectées associé à un maintien, sinon une hausse des ressources liées à la verbalisation permettront de dégager des potentialités de financement pour des infrastructures de transport ou de stationnement publics.

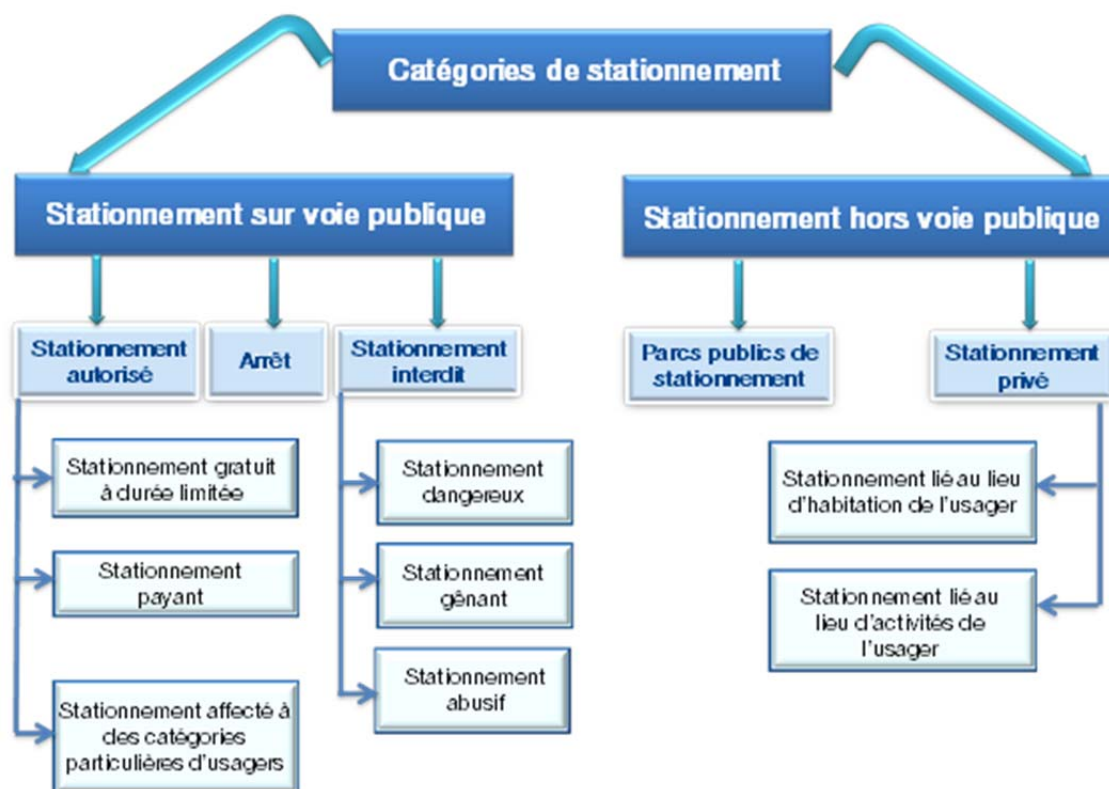
Dans cette perspective, il paraît indispensable d'évaluer correctement les avantages socioéconomiques des différentes mesures envisagées dans un territoire. Les collectivités locales compétentes auront ainsi la possibilité, si elles le souhaitent, de mener leur politique de stationnement dans une logique économique et de libérer de l'espace public.

Repères législatifs et réglementaires

1. Les différentes catégories de stationnement

Le fondement de la législation et de la réglementation en matière de stationnement s'appuie sur deux catégories de stationnement : le stationnement sur voie publique et le stationnement hors voie publique. Le schéma ci-dessous permet de classer chaque type de stationnement associé à ces deux catégories.

Les repères législatifs et réglementaires relatifs aux deux catégories de stationnement sont issus de nombreux codes : le code des transports, le code de l'urbanisme, le code de la route, le code général des collectivités territoriales, le code de procédure pénale, le code général des impôts, etc.



Source : CGSP

2. La planification du stationnement

2.1. La planification du stationnement public¹

Conformément aux articles L. 1214-1 et s. du code des transports, les objectifs et principes des politiques de stationnement public sont conçues à l'échelle de l'autorité organisatrice des transports urbains et dans le cadre d'un Plan de déplacements urbains (PDU).

Article L. 1214-1 du code des transports :

« Le plan de déplacements urbains détermine les principes régissant l'organisation du [...] stationnement dans le périmètre de transports urbains ».

Article L. 1214-2 du code des transports :

« Le plan de déplacements urbains vise à assurer :

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label « autopartage » tel que défini par voie réglementaire ».

Selon les articles L. 1214-14 et s. du code des transports, les autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) sont dotées de la compétence d'élaboration et de révision du PDU.

Les politiques de stationnement public sont ensuite mises en œuvre à l'échelle de chaque commune ou intercommunalité (exemple : compétence des communautés urbaines pour les parcs en ouvrage). Toutefois, elles doivent respecter l'obligation de compatibilité entre le PDU et les actes pris au titre du pouvoir de police ou par les gestionnaires de voirie. Ainsi, les compétences en matière de stationnement public sont partagées entre différentes collectivités locales.

2.2. La planification du stationnement privé

Conformément aux articles R. 123-1 et s. du code de l'urbanisme, les règles de stationnement applicables aux aménagements des terrains privés sont conçues dans le cadre d'un Plan local d'urbanisme (PLU).

(1) Le stationnement public englobe le stationnement sur voie publique et les parcs publics de stationnement.

Article R. 123-9 du code de l'urbanisme :

« Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

12° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement ».

Selon les articles R. 123-15 et s. du code de l'urbanisme, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en cas de transfert, sont dotés de la compétence d'élaboration et de révision du PLU.

Actualisation des documents de planification urbaine

Conformément à l'article L.1214-3 du code des transports :

« L'établissement d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ».

Depuis 2010, selon les dispositions de la loi ENE¹, les EPCI dotés de la compétence d'élaboration du PLU et d'organisation des transports urbains (AOTU) peuvent élaborer un document unique : le PLU intercommunal (PLUi), tenant lieu de PDU et de Programme local de l'habitat (soit un PLUi 3 en 1).

Suivant les modifications effectuées dans le code de l'urbanisme, le PLU a vocation à intégrer les dispositions portant sur les transports et les déplacements.

À l'heure actuelle, tout EPCI peut élaborer ce PLUi 3 en 1, sans condition de seuil de population².

Depuis le 13 juillet 2013, date de fin de la période transitoire, ces EPCI n'ont plus la possibilité d'élaborer un PDU disjoint du PLUi.

En revanche, lorsqu'un EPCI ne dispose pas de la compétence AOTU (par exemple lorsqu'il l'a déléguée à un syndicat mixte), le PLUi n'intègre que des orientations relatives à l'urbanisme et à l'habitat (il s'agit alors d'un PLUi 2 en 1), le PDU restant attribution de l'AOTU. Ce cas de figure se rencontre par exemple à Lyon.

3. Le cadre juridique du stationnement sur voie publique

3.1. Le stationnement autorisé

Les règles de fond

Le stationnement réglementé peut être gratuit à durée limitée ou payant.

Conformément à l'article R. 110-2 du code de la route, le stationnement désigne *« l'immobilisation d'un véhicule sur la route en dehors des circonstances caractérisant l'arrêt ».*

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2.

(2) Le projet de loi « Pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) » a été adopté en 1^{re} lecture par l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013 et doit maintenant être examiné par le Sénat.

L'ensemble des types de stationnement sur voirie est énuméré dans les articles R. 417-1 et s. du code de la route.

Par ailleurs, les périmètres de stationnement gratuit à durée limitée sont appelés « zone bleue ». Conformément à l'article R. 417-3 du code de la route, cette durée limitée est contrôlée par un disque qui doit être apposé en évidence à l'avant du véhicule et dont le modèle est fixé par arrêté du ministre de l'Intérieur du 6 décembre 2007.

L'autorité compétente

À l'heure actuelle, le stationnement autorisé est réglementé par les pouvoirs de police du maire ou le président de l'EPCI compétent en matière de voirie, en cas de transfert à celui-ci de ces pouvoirs de police, en ce qui concerne le domaine de la circulation et du stationnement des véhicules, conformément aux articles L. 2213-1 et s. du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

« Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation »¹.

Par ailleurs :

*« Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation :
2° Réglementer [...] le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains »².*

Le stationnement gratuit à durée limitée

Par le biais d'un arrêté, les maires (ou le président de l'EPCI le cas échéant) ont également la possibilité d'établir des zones de stationnement gratuit à durée limitée à l'intérieur d'une agglomération (zones bleues).

Le stationnement payant

Les maires ont la possibilité d'instaurer des zones de stationnement payant à l'intérieur d'une agglomération, par voie d'arrêté.

Conformément à l'article L. 2213-6 du CGCT :

« Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce ».

Selon l'article L. 2122-22 du CGCT et par dérogation au droit commun, les maires sont également en mesure de fixer le tarif du stationnement payant :

(1) Code général des collectivités territoriales – Extrait de l'article L. 2213-1 – Modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

(2) Code général des collectivités territoriales – Extrait de l'article L. 2213-2 – Modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

« Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ».

Le stationnement affecté à des catégories particulières d'usagers

Enfin, toujours au moyen d'arrêtés, les maires ont la possibilité de réserver certaines places de stationnement à des usagers spécifiques.

À titre d'exemple, selon l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles, *« toute personne atteinte d'un handicap qui réduit de manière importante et durable sa capacité et son autonomie de déplacement à pied ou qui impose qu'elle soit accompagnée par une tierce personne dans ses déplacements peut recevoir une carte de stationnement pour personnes handicapées »* (de même que les organismes utilisant un véhicule destiné au transport collectif des personnes handicapées). Le titulaire de cette carte est autorisé à stationner sur les places qui lui sont réservées.

En effet, conformément à l'article L. 2213-2 du CGCT, les maires ont la possibilité de réserver des emplacements de stationnement sur la voie publique au profit de cette catégorie d'usagers.

Autre exemple, conformément aux dispositions de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995¹, un conducteur de taxi (titulaire d'une carte professionnelle délivrée par le préfet) est autorisé à stationner sur les places réservées à son activité².

En effet, conformément à l'article L. 2213-3 du CGCT, le maire a la possibilité de réserver des emplacements sur la voie publique pour faciliter la circulation, ainsi que le stationnement des taxis et des voitures en autopartage.

Le transfert de compétence³

Les maires des communes membres d'un EPCI compétent en matière de voirie peuvent transférer, dans les conditions fixées par l'article L. 5211-9-2 du CGCT, leur pouvoir de police en matière de circulation et de stationnement au président de l'EPCI.

Extrait de l'article L. 5211-9-2 du CGCT :

« I.- Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres

(1) Loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 relative à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi.

(2) Conformément au décret n° 95-935 du 17 août 1995 portant application de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995.

(3) À partir de : Apaire É., Boaretto Y., Cagé A., Fournier J., Orizet F.-R. et Rouzeau M. (2013), *Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement*, juillet.

peuvent transférer au président de cet établissement leurs prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement.

[...]

II.- Lorsque le président de l'établissement public de coopération intercommunale prend un arrêté de police dans les cas prévus au I du présent article, il le transmet pour information aux maires des communes concernées dans les meilleurs délais. »

Cas particulier de Paris

Comme dans les autres communes, le maire détermine les emplacements de stationnement payant et les tarifs, mais cette compétence générale du maire en matière de police de la circulation et du stationnement est encadrée par les dispositions de l'article L. 2512-14 du CGCT, qui confère au préfet de police de Paris une compétence d'attribution en matière de circulation et de stationnement pour des motifs d'ordre public et de sécurité, notamment pour assurer la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques, en cas de manifestation de voie publique et pour les axes de grande circulation (axes rouges).

En outre, le régime du respect de la réglementation en matière de stationnement relève du préfet de police. Celui-ci dispose d'un corps d'agents de statut municipal, les agents de surveillance de la ville de Paris, placé sous son autorité mais rémunéré par la ville de Paris (article L. 2512-14 du CGCT).

Transfert de compétence à l'EPCI

La jurisprudence considère la gestion du stationnement sur voie publique comme étant un service public administratif, en lien avec les pouvoirs de police du maire décrits précédemment.

Sa compétence peut être déléguée à une personne publique. L'article L. 2333.87 du CGCT permet aux communes de transférer à un EPCI ou à un syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains, s'il y est autorisé par ses statuts, la compétence de fixation du montant des redevances de stationnement sur les emplacements payants, déterminés par l'autorité en charge du pouvoir de police de la circulation et du stationnement.

Les modalités de gestion

Délégation à une personne privée

En l'état actuel du droit, la délégation de la gestion du stationnement payant est possible et pratiquée par un certain nombre de communes, qu'il s'agisse d'une délégation à une société d'économie mixte ou à une société privée. Cette délégation se rencontre soit sous une forme globale (un prestataire est chargé par un même contrat de la pose des horodateurs et/ou de la collecte du produit des horodateurs) sur voirie et en parcs, le cas échéant après avoir aménagé des parcs de stationnement), soit sous une forme plus restreinte (la délégation ne porte que sur la gestion du stationnement), ces deux possibilités ayant été consacrées par la jurisprudence.

La possibilité de déléguer la gestion du stationnement payant trouve toutefois une limite importante : dans le cadre légal actuel, l'activité de surveillance des voies et du stationnement public ne peut être confiée à un délégataire du service public du stationnement payant¹.

En conséquence, une délégation du stationnement payant à un délégataire du service public ne peut être que partielle et ne peut porter sur le contrôle, qui reste de la compétence d'agents habilités. Le rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement (*voir supra*) rappelle que dans l'état actuel du droit « qu'il est donc illégal de confier à une personne morale de droit privé l'ensemble des missions issues de l'institution du stationnement payant sur la voie publique. » Mais dans le cas de dépenalisation, ce ne serait plus une illégalité.

Trois modes de gestion

La boîte à outils à disposition des communes et des EPCI se compose de trois modes de gestion différents. Le stationnement sur voirie peut être exploité en gestion directe, indirecte ou mixte.

Différents modes de gestion d'un service local

En gestion directe, la collectivité gère le service à l'aide de ses propres moyens ou par l'intermédiaire d'un établissement public. La gestion en régie peut alors prendre plusieurs formes :

- la régie simple : l'ensemble de l'activité est assumé par les moyens propres à la collectivité (la traduction comptable de l'activité se retrouve dans le budget principal de la collectivité) ;
- la régie municipale : régie dotée d'une autonomie financière et éventuellement de la personnalité morale, le service dispose alors de son propre budget, non annexé au budget de la collectivité si la régie est dotée de la personnalité morale.

En gestion indirecte, la collectivité fait appel à un tiers extérieur pour la gestion de tout ou partie du service :

- le marché public : la collectivité passe un contrat de prestation avec une entreprise pour la gestion d'une partie importante ou de la totalité du service, moyennant le paiement d'un prix² ;
- la délégation de service public (DSP) : contrats administratifs (appelés conventions) par lesquels une personne morale de droit public confie à une personne, publique – une autre administration publique – ou privée – qui peut être un particulier ou une entreprise –, la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité pour une durée limitée. Le bénéficiaire de la DSP peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. Contrairement aux marchés publics, il n'est pas rémunéré par un prix versé par l'administration, mais par les recettes d'exploitation du service. La DSP peut prendre la forme d'une concession (liée ou non à la construction d'un ouvrage public) ou d'un affermage (gestion de structures déjà disponibles³).

(1) Conseil d'État, 1^{er} avril 1994, Commune de Menton c/Société Scetauparc.

(2) Fédération des maires des villes moyennes (2006). *Les services publics locaux dans les villes moyennes et leurs intercommunalités. Premier état des lieux 2004-2005*.

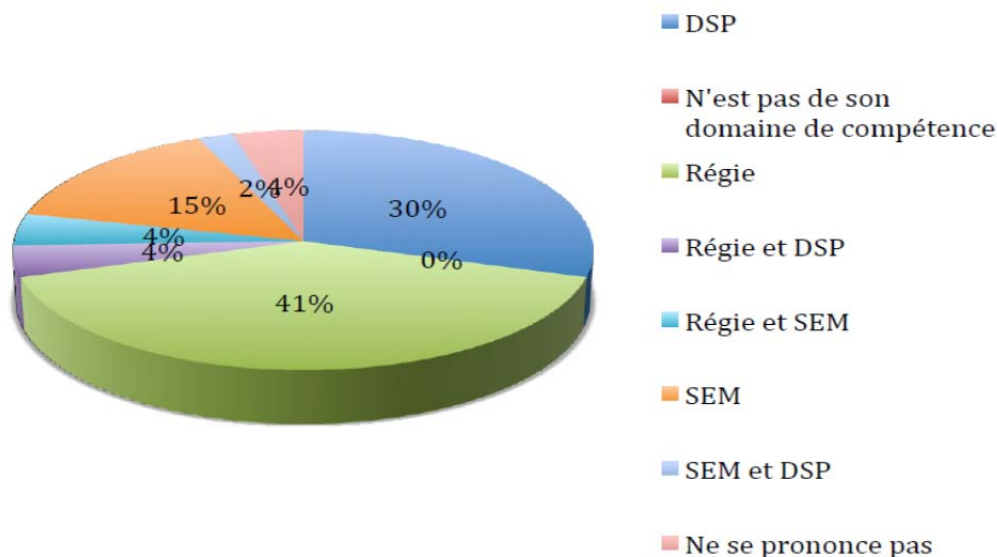
(3) À partir de : Direction de l'information légale et administrative. Extrait de : www.vie-publique.fr.

En gestion mixte, une personne privée est également contractuellement chargée de faire fonctionner un service public :

- la régie intéressée : le régisseur intéressé est rémunéré par la collectivité au moyen d'une rétribution qui comprend un intéressement au résultat de l'exploitation. Cependant, la collectivité assume le risque principal du déficit et finance l'établissement du service. Elle demeure chargée de la direction du service mais peut conférer une certaine autonomie de gestion au régisseur¹.

À l'échelle nationale, la majorité du stationnement sur voirie est géré en régie. Lors d'une étude réalisée en 2011², 41 % des collectivités territoriales interrogées avaient recours à ce mode de gestion.

Mode de gestion du stationnement sur voirie dans les villes et structures intercommunales



Source : AMG VF et FNMS (2011)

Le processus de contrôle-sanction

Les dispositions du code pénal

Il existe cinq classes de contraventions dans le code pénal. Conformément à l'article 131-13 du code pénal, chacune d'elles correspond à une amende d'un montant spécifique :
« *Constituent des contraventions les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 euros.*

Le montant de l'amende est le suivant :

1° 38 euros au plus pour les contraventions de la 1^{re} classe ;

(1) Instruction codificatrice n° 07-053-M4 du 31 décembre 2007. Texte publié au *Bulletin officiel de la comptabilité publique*.

(2) AMG VF, FNMS (2011), *Les grandes villes et leur politique de stationnement*, 10^e Rencontres internationales du stationnement, www.grandesvilles.org/sites/default/files/publications/etudes-sondages/enquete_stationnement_juin_2011_17504.pdf.

2° 150 euros au plus pour les contraventions de la 2^e classe ;
 3° 450 euros au plus pour les contraventions de la 3^e classe ;
 4° 750 euros au plus pour les contraventions de la 4^e classe ;
 5° 1 500 euros au plus pour les contraventions de la 5^e classe, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit ».

Dans le cas d'une contravention liée au stationnement sur la voie publique, trois classes de contraventions sont applicables sur l'ensemble du territoire¹ :

- les contraventions de 1^{re} classe - amende d'un montant de 17 euros² ;
- les contraventions de 2^e classe - amende d'un montant de 35 euros ;
- les contraventions de 4^e classe - amende d'un montant de 135 euros.

La classe de contravention en vigueur, liée au stationnement autorisé, est définie en fonction des articles R. 417-1 et s. du code de la route. Ainsi, le stationnement contraire aux dispositions de ces articles est puni de l'amende prévue pour les contraventions de 1^{re}, 2^e ou 4^e classe.

La loi confère force probante aux constatations d'infractions effectuées par certaines personnes, du fait de leur statut, ce qui vise à réduire les contestations dilatoires ultérieures.

Article 431 du code de procédure pénale (CPP) :

« Dans les cas où les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire ou les fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire ont reçu d'une disposition spéciale de la loi le pouvoir de constater des délits par des procès-verbaux ou des rapports, la preuve contraire ne peut être rapportée que par écrit ou par témoins ».

Plusieurs catégories de fonctionnaires et agents sont habilitées à constater les infractions liées au stationnement sur la voie publique :

- les personnels de la police et de la gendarmerie nationale exerçant, en application des articles 16 et 20 du CPP, les pouvoirs attachés à la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire, peuvent constater les infractions à la réglementation sur le stationnement payant, mais cette compétence est devenue très résiduelle ;
- peuvent également constater ces infractions les agents énumérés par l'article L. 130-4 du code de la route dans la mesure où ils y sont habilités par les dispositions réglementaires d'application, à savoir les agents titulaires ou contractuels de l'État et les agents des communes, titulaires ou non, chargés de la surveillance de la voie publique, agréés par le procureur de la République et assermentés devant le tribunal d'instance ou de grande instance.

Selon l'article R. 130-4 du code de la route :

« Les agents mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 130-4 peuvent constater les contraventions aux dispositions concernant [...] le stationnement des véhicules autres que celles prévues à l'article R. 417-9 ».

(1) Le montant de l'amende forfaitaire correspondant à ces contraventions est fixé par l'article R49 du code de procédure pénale.

(2) Conformément au décret n° 2011-876 du 25 juillet 2011.

Extrait de l'article L. 130-4 du code de la route :

« Sans préjudice de la compétence générale des officiers et des agents de police judiciaire, ont pour compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie réglementaire du présent code [...] :

3° Les agents titulaires ou contractuels de l'État et les agents des communes, titulaires ou non, chargés de la surveillance de la voie publique, agréés par le procureur de la République ».

Ainsi, conformément à ces deux articles, les agents mentionnés sont habilités à constater l'ensemble des infractions liées au stationnement autorisé.

3.2. L'arrêt

Les règles de fond

Conformément à l'article R. 110-2 du code de la route, l'arrêt désigne *« l'immobilisation momentanée d'un véhicule sur une route durant le temps nécessaire pour permettre la montée ou la descente de personnes, le chargement ou le déchargement du véhicule, le conducteur restant aux commandes de celui-ci ou à proximité pour pouvoir, le cas échéant, le déplacer ».*

Les articles R. 417-1 et s. du code de la route, répertoriant les types de stationnement autorisés, abusifs, gênants, dangereux énumèrent également l'ensemble des types d'arrêts.

L'autorité compétente

À l'instar du stationnement autorisé, l'arrêt est réglementé par les pouvoirs de police du maire dans le domaine de la circulation et du stationnement des véhicules, conformément aux articles L. 2213-1 et s. du CGCT :

« Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation :

2° Réglementer l'arrêt [...] des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains »¹.

Le processus de contrôle-sanction

La classe de contravention en vigueur, liée à l'arrêt, est également définie en fonction des articles R. 417-1 et s. du code de la route. Ainsi, tout arrêt, gratuit ou payant, contraire aux dispositions de ces articles est puni de l'amende prévue pour les contraventions de 1^{re} classe.

Selon l'article R. 130-4 du code de la route, les fonctionnaires et agents habilités à constater les contraventions liées à l'arrêt sont les mêmes que ceux habilités à constater les contraventions liées au stationnement autorisé :

« Les agents mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 130-4 peuvent constater les contraventions aux dispositions concernant l'arrêt [...] des véhicules autres que celles prévues à l'article R. 417-9 ».

(1) Code général des collectivités territoriales – Extrait de l'article L. 2213-2 – Modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

3.3. Le stationnement interdit

Les règles de fond

Les articles R. 417-9 et s. du code de la route énumèrent l'ensemble des types d'arrêts et de stationnements interdits, considérés comme étant dangereux, gênants ou abusifs.

Le processus de contrôle-sanction

Les classes de contravention en vigueur, liées à l'arrêt et au stationnement interdits, sont définies en fonction des articles R. 417-9 et s. du code de la route. Par conséquent, tout arrêt ou stationnement conforme aux dispositions des articles R. 417-10 ou R. 417-12 est puni de l'amende prévue pour les contraventions de deuxième classe. Tandis que l'arrêt ou le stationnement conforme aux dispositions de l'article R. 417-9, R. 417-11 ou R. 417-13 est puni de l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe.

Par conséquent, les fonctionnaires et agents mentionnés par l'article R.130-4 du code de la route (cité précédemment) sont habilités à constater l'ensemble des contraventions liées à l'arrêt, au stationnement autorisé et interdit, excepté celles concernant l'arrêt ou le stationnement dangereux (dispositions prévues à l'article R. 417-9).

Selon l'article R. 130-1-1 du code de la route :

« Les agents de police judiciaire adjoints [...] peuvent constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du présent code ». Par conséquent, seule cette catégorie d'agents est habilitée à constater les contraventions aux dispositions prévues à l'article R. 417-9.

3.4. Le non-paiement de l'amende forfaitaire et sa contestation¹

Le non-paiement

En cas de non-paiement et d'absence de contestation dans un délai de 45 jours suivant l'établissement du procès-verbal, l'officier du ministère public (OMP) délivre un titre exécutoire appliquant au contrevenant une amende forfaitaire majorée dont le montant est fixé par voie réglementaire à 33 euros (pour une amende de 1^{re} classe).

La contestation de l'amende forfaitaire et de l'amende forfaitaire majorée

La contestation de l'amende forfaitaire se fait auprès de l'OMP au moyen du formulaire adressé en accompagnement de l'avis de contravention. Elle n'est recevable que si elle est envoyée par le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule concerné dans un délai de 45 jours à compter de la date d'envoi de l'avis de contravention, et par lettre recommandée avec accusé de réception.

(1) Source : Apaire É., Boaretto Y., Cagé A., Fournier J., Orizet F.-R. et Rouzeau M. (2013), *Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement*, juillet.

Le requérant doit consigner une somme d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire. Le rejet de la contestation entraîne le prononcé d'une amende forfaitaire majorée.

Cette amende forfaitaire majorée peut également faire l'objet d'une réclamation motivée, par lettre recommandée avec accusé de réception, auprès de l'officier du ministère public près du tribunal de police (l'adresse figure sur l'avis d'amende), dans les 30 jours suivant l'envoi de l'avis.

En réponse à une requête en exonération ou à une réclamation motivée, l'officier du ministère public peut soit classer l'affaire sans suite, soit rejeter la requête et poursuivre le contrevenant devant le juge de proximité compétent territorialement, qui pourra soit prononcer la relaxe du contrevenant, soit le condamner à une amende dont le montant ne pourra pas dépasser le plafond des amendes de 1^{re} classe (38 euros).

La procédure se poursuit le plus souvent en recourant à la procédure rapide de l'ordonnance pénale. C'est donc l'officier du ministère public qui propose au juge de prononcer une sanction. Ce dernier valide ce choix par écrit, sans toutefois entendre le contrevenant. Si ce dernier n'est pas d'accord avec la décision prise, il forme opposition à l'ordonnance pénale et un procès peut intervenir en audience publique devant le juge de proximité.

Le jugement n'est pas susceptible d'appel mais peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

3.5. La nature juridique des droits de stationnement

Taxe ou redevance ?

La nature juridique des droits de stationnement demeure relativement complexe. En effet, les différentes administrations sont partagées sur ce sujet et il est difficile de discerner s'il s'agit aujourd'hui d'une taxe ou d'une redevance.

La circulaire du 15 juillet 1982¹ du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation relative au stationnement payant définit les droits de stationnement comme une taxe : *« Les droits de stationnement sont assimilés par la jurisprudence à des taxes. Il s'agit en conséquence de recettes publiques au sens du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Dès lors, le receveur municipal reste le seul habilité à manier et à comptabiliser ces fonds qui peuvent toutefois être collectés par des préposés spécialement recrutés par la collectivité locale ou l'exploitant privé ».*

Néanmoins, l'article L. 2333-87 du CGCT, introduit par la loi SRU, fait référence à la notion de redevance :

« [...] le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte compétents pour l'organisation des

(1) *Journal officiel* du 11 septembre 1982,
www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=747B1BA908C87DDC7A3DAD2140780C84.tpdjo07v_1?cidTexte=JORFTEXT000000326993&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id.

transports urbains, lorsqu'il y est autorisé par ses statuts, peut établir sur des voies qu'il détermine une redevance de stationnement, compatible avec les dispositions du plan de déplacements urbains s'il existe ».

L'interprétation du ministère de l'Intérieur

La circulaire du 15 juillet 1982 n'est plus en vigueur dans la mesure où elle n'a pas fait l'objet d'une publication sur le site « circulaires.gouv.fr » dans les conditions prévues par le décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008, relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires.

Si une jurisprudence ancienne qualifiait les droits de stationnement sur la voie publique de taxe, la jurisprudence administrative les considère à présent comme une redevance. En effet, conformément à une décision du Conseil d'État¹ : « *le maire peut légalement soumettre au paiement de redevances le stationnement de véhicules le long des voies publiques lorsque ce stationnement excède l'usage normal de ces voies et en raison notamment des exigences de la circulation* ».

L'interprétation du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie - DGITM

Selon l'article L. 2213-6 du CGCT, les droits de stationnement sont des permis de stationnement délivrés dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police du maire. Ils peuvent être considérés à ce titre comme une taxe à caractère fiscal étant donné leur caractère d'autorisation dans le cadre de l'exercice d'une prérogative de puissance publique.

Par ailleurs, les droits de stationnement peuvent aussi être considérés comme des redevances pour service rendu. En effet, les permis de stationnement sont octroyés pour occupation du domaine public et l'article L. 2331-4 du CGCT indique que « *le produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics* » peut être considéré comme « recettes non fiscales de la section de fonctionnement » du budget de la commune.

En soi, l'occupation d'une place sur voirie sur le domaine public pour y faire stationner un véhicule, même temporairement, peut être considérée comme un service rendu au bénéficiaire, au-delà des considérations d'ordre public.

Nature de la redevance

La redevance peut être de deux natures : redevance pour service rendu et redevance d'occupation du domaine public.

La redevance pour service rendu est la contrepartie financière demandée à des usagers pour couvrir les charges d'un service public spécifique ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public. Ainsi, cela implique une proportionnalité entre le montant de cette redevance et la valeur du service procuré.

(1) Conseil d'État, 5 / 3 SSR, du 30 juillet 1997, 168695, mentionné aux tables du recueil Lebon.

Quant à la redevance d'occupation du domaine public, elle est définie par l'article 2125-1 du CGCT : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier* ».

Son montant doit être fixé en fonction des avantages de toute nature procurés à l'occupant du domaine public.

Actuellement, l'interprétation donnée par le juge administratif tend à plutôt assimiler la redevance de stationnement à une redevance du domaine public. Mais cela reste tout de même assez flou.

3.6. L'adaptation envisagée : la dépenalisation du stationnement payant des véhicules sur voirie

La dépenalisation du stationnement sort du système pénal l'absence ou l'insuffisance de paiement de la redevance de stationnement. L'automobiliste dans cette situation ne serait alors plus redevable d'une amende forfaitaire de 1^{re} classe, mais d'un forfait de post-stationnement qu'il a librement préféré au paiement « horaire » de son stationnement. Le choix de la tarification forfaitaire par l'automobiliste donnerait alors lieu à l'établissement d'un reçu de facturation précisant le montant forfaitaire à payer, apposé sur le véhicule ou transmis par voie électronique par l'agent en charge de la constatation.

Face à la complexité de la réglementation sur la nature juridique de la tarification, la dépenalisation semble donc susceptible de faciliter le traitement du stationnement payant des véhicules sur voirie et d'apporter un supplément d'efficacité au système actuel.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs travaux officiels ont souligné les dysfonctionnements des politiques de stationnement liés à cette dispersion des compétences. Les propositions ont essentiellement traité de la répression des infractions de non-respect de la réglementation du stationnement sur la voie publique, compte tenu de la faible efficacité du système pénal dans ce domaine (*voir encadré ci-dessous*).

Rétrospective : dix années de propositions sur le stationnement (non mises en œuvre à ce jour)

Novembre 2004 – Proposition de loi de Christian Philip (Assemblée nationale) relative à la dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie : « *En vue de contribuer à la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains, les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes sont compétents pour organiser le service public du stationnement payant sur voirie et dans les parcs publics de stationnement* ».

Octobre 2004 – Rapport des Inspections générales sur le stationnement payant : « [...] *L'insertion du stationnement payant dans une politique publique des déplacements urbains est un objectif prioritaire. Elle conditionne la maîtrise et le partage de la voirie et constitue un levier essentiel de l'aménagement urbain. La maîtrise par les élus de la*

chaîne de gestion et de contrôle du stationnement payant, notamment dans ses dimensions territoriales, tarifaires ou répressives, constituerait un des principaux outils de cette politique [...] La responsabilité du stationnement payant au niveau de l'agglomération permettrait une politique plus globale de tarification et d'investissement en matière de stationnement ».

Novembre 2011 – Rapport du sénateur Louis Nègre : « *Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale organisent le service public du stationnement [...]. L'exploitation de ce service peut être confiée à un tiers [...]. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, peuvent établir une redevance en contrepartie du service public du stationnement [...]. La redevance est recouvrée par la collectivité qui organise le service public du stationnement ou par la personne qu'elle a chargée de l'exploitation du service ».*

Les travaux parlementaires dans le cadre du projet de loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles »

Le 5 juin 2013, deux amendements relatifs à la décentralisation du stationnement ont été présentés au Sénat par Jean-Jacques Filleul (rapporteur pour avis de la commission du Développement durable au Sénat) et adoptés à l'unanimité par les sénateurs¹. Le 23 juillet, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture le projet de loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles »². Puis, le 7 octobre, le Sénat a adopté ce projet en seconde lecture³ (article 36 bis), avec un amendement qui dépénalise le stationnement sur voirie en permettant aux collectivités locales (commune, EPCI ou syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains) d'instituer une redevance de stationnement (redevance d'occupation du domaine public), acquittée spontanément au début du stationnement, ou *a posteriori* selon un forfait de post-stationnement.

Par ailleurs, les articles 36 et 37 de ce projet de loi prévoient le transfert automatique du pouvoir de police de la circulation et du stationnement du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre, compétent en matière de voirie, sauf opposition dans un délai défini par la loi.

Toutefois, ces dispositions n'entreront en vigueur que si elles sont maintenues en seconde lecture à l'Assemblée nationale, puis lors de l'adoption définitive du texte prévue fin 2013. L'objectif de cette initiative est de clarifier le cadre juridique pour l'élaboration et le contrôle du respect des règles de stationnement, afin d'établir un système plus efficace, à la lumière des propositions précédentes. Il s'agit également de décentraliser pour donner la possibilité aux collectivités de moduler le tarif du forfait de post-stationnement en fonction des spécificités locales.

Les dispositions de ces deux amendements modifient peu les compétences actuelles des maires (ou du président de l'EPCI le cas échéant) en matière de police circulation

(1) Sénat – adoption en première lecture le 6 juin 2013.

(2) Assemblée nationale – adoption du projet de loi en première lecture le 23 juillet 2013, art. 36 à 36 ter, www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0190.asp.

(3) Sénat – adoption du projet de loi en seconde lecture le 7 octobre 2013, www.senat.fr/petite-loi-ameli/2012-2013/860.html.

et de stationnement¹. Par ailleurs, elles ne traitent que d'une partie des questions complexes de cohérence entre les différents régimes de réglementation liés à l'arrêt et au stationnement des véhicules sur la voie publique, dans la mesure où le système pénal continuerait à être appliqué pour le stationnement et l'arrêt dangereux, abusif ou gênant. La dépénalisation du stationnement payant laisserait ainsi cohabiter les deux systèmes de contrôle des règles de stationnement (pénal et dépénalisé) qui ne relèveraient ni de la même autorité de contrôle, ni du même régime de sanction. Toutefois, afin de pallier à ce problème, l'une des solutions envisagées est d'habiliter les policiers municipaux à établir les avis de paiement des forfaits de post-stationnement.

La mission d'évaluation des conséquences de la dépénalisation du stationnement

En juin 2013, parallèlement à la présentation des deux amendements par Jean-Jacques Filleul, le Premier ministre a confié une mission sur l'impact juridique, organisationnel, financier et technique de la dépénalisation à l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration, au Conseil général à l'environnement et au développement durable et à l'Inspection générale des services judiciaires.

Le rapport a été publié le 31 juillet². La mission propose l'adoption d'un dispositif législatif global, car selon elle, le sujet ne peut être traité par la seule modification du CGCT. Plusieurs codes sont concernés par le mécanisme proposé. *« Ce dispositif repose sur les mesures suivantes :*

- *qualifier la nouvelle redevance de stationnement de redevance d'occupation domaniale et non pas de redevance pour service rendu ;*
- *exploiter au maximum le levier de l'intercommunalité en attachant, dans les articles du code général des collectivités territoriales (CGCT) définissant les compétences des communautés urbaines et d'agglomération, et demain des métropoles, la compétence « organisation du stationnement payant » à la compétence « organisation des transports urbains » ;*
- *remplacer la notion de « forfait de post-stationnement » par celle de « paiement différé » afin de limiter les risques de requalification de la redevance pour non-paiement en sanction administrative. N'ayant pas le caractère d'une sanction, cette redevance de paiement différé pourrait se voir appliquer un montant maximum pouvant aller jusqu'à l'équivalent d'une journée de stationnement ;*
- *consolider et étendre les compétences et les prérogatives des agents de constatation, en incluant le constat de non-paiement de la redevance de stationnement dans les missions des policiers municipaux, des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) et des agents de surveillance de Paris*

(1) Conformément aux dispositions de ce projet de loi, le maire demeure compétent pour déterminer les zones de stationnement réglementé. Toutefois, ces dispositions préconisent une modification du CGCT afin de permettre aux organes délibérants des collectivités de définir : le type de stationnement (zone bleue ou stationnement payant), le tarif à appliquer, le montant de la redevance de stationnement lorsqu'elle est spontanément acquittée par l'utilisateur et le montant de la redevance de post-stationnement lorsque l'utilisateur n'a pas payé la redevance de stationnement.

(2) Apara E., Boaretto Y., Cagé A., Fournier J., Orizet F.-R. et Rouzeau M. (2013), *Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépénalisation du stationnement*, juillet.

- (ASP), en adaptant les modalités d'accès au système d'immatriculation des véhicules (SIV), et en prévoyant l'assermentation obligatoire des agents de constatation qui ne seraient pas des policiers municipaux, des ASVP ou des ASP, ainsi que l'obligation pour les délégataires de service public d'utiliser un système de notification du non-paiement intégrant une fonctionnalité de prise de vue horodatée et localisée du véhicule ;*
- *transposer à l'ensemble de la nouvelle chaîne de constatation et de recouvrement l'actuel dispositif du procès-verbal électronique pour les communes et les EPCI ayant adopté un dispositif de constatation électronique, ce qui suppose d'une part de modifier en conséquence l'organisation et le financement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) et, d'autre part, de prévoir une centralisation comptable de la collecte et de la redistribution ;*
 - *unifier et centraliser le contentieux applicable :*
 - *par la mise en place d'une procédure de recours adapté, notamment en confiant à une partie des agents des services actuellement affectés auprès des officiers du ministère public (OMP) pour le traitement des amendes pénales le soin de contrôler la régularité des contestations susceptibles d'être portées devant la formation contentieuse ;*
 - *par l'attribution du contentieux à une juridiction administrative unique : la mission propose la mise en place d'un tribunal administratif du stationnement à Rennes, disposant d'une procédure adaptée à la nature du contentieux, afin d'éviter toutes procédures dilatoires susceptibles de l'engorger ;*
 - *restructurer le compte d'affectation spéciale (CAS) « amendes » afin de préserver la part de l'État, des communes de moins de 10 000 habitants, du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et de la région Île-de-France, et instaurer une « éco-contribution » sur les redevances de stationnement dont le produit serait affecté aux politiques de mobilité durable et de sécurité routière ».*

La mission préconise que la dépenalisation du stationnement payant fasse l'objet d'un projet de loi autonome, ou au minimum d'un titre complet dans le projet de loi qui a servi de vecteur à la disposition déjà votée en juillet. Par ailleurs, elle suggère un délai de 24 mois avant l'entrée en vigueur de la loi, au regard des difficultés que comporte la réforme, avec la mise en place d'une équipe projet, animée par un directeur de projet clairement identifié, pour assurer plus fortement la réussite de la réforme.

4. Le cadre juridique du stationnement hors voie publique

4.1. Les parcs publics de stationnement

Les règles de fond

Conformément à la circulaire du 15 juillet 1982¹, le stationnement public hors voirie prend en compte « les emplacements de stationnement situés hors de la voie publique soit par aménagement de surface soit par construction en souterrain ou en élévation ».

(1) Circulaire du 15 juillet 1982 relative au stationnement payant : régime juridique, contrats pour le stationnement payant.

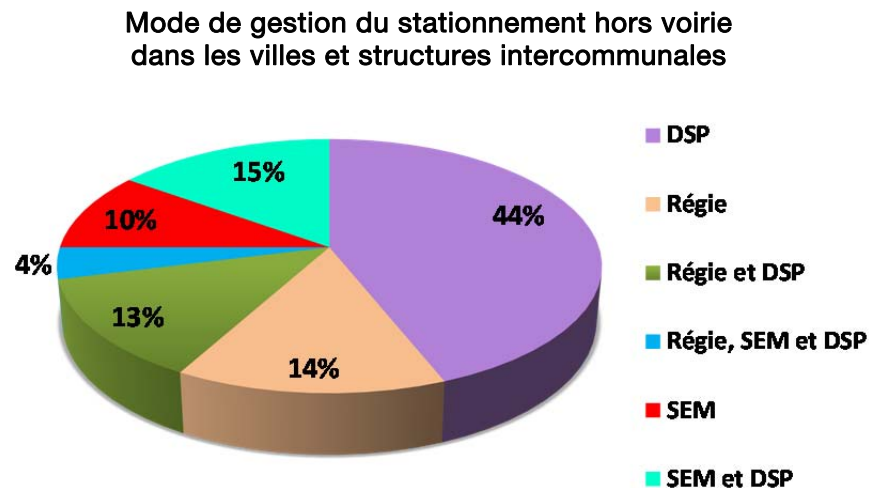
Les autorités compétentes

Le développement du stationnement public hors voirie dépend du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI.

Les instruments de gestion

En 1975, la jurisprudence détermine le stationnement hors voirie comme étant un service public industriel et commercial¹. Elle autorise une collectivité à déléguer la gestion de ce service à une personne privée².

À l'échelle nationale, la majorité du stationnement hors voirie s'inscrit dans le cadre de délégations de service public (en particulier *via* des concessions ou de l'affermage). Lors de l'étude citée précédemment³, 44 % des collectivités territoriales interrogées avaient recours aux DSP.



Source : AMGVF et FNMS (2011)

Par ailleurs, en fonction du mode gestion utilisé, le montant des tarifs est établi soit par la collectivité et la personne privée soit par la collectivité seule. Dans le cas d'une DSP, le montant des tarifs est la plupart du temps établi lors de la réalisation du contrat de délégation.

4.2. Le stationnement privé⁴

Le stationnement lié aux lieux d'habitation, de travail et d'activités (commerces, loisirs, sports, etc.) des usagers se matérialise par un parking privé à usage collectif et/ou un

(1) Tribunal des conflits, 17 novembre 1975, *Sieur Gamba*, Rec. Lebon, p. 801.

(2) Tribunal administratif de Grenoble, 4 novembre 1992, Préfet de la Drôme c/ville de Montélimar.

(3) AMGVF, FNMS (2011), *Les grandes villes et leur politique de stationnement*, 10^e Rencontres internationales du stationnement, www.grandesvilles.org/sites/default/files/publications/etudes-sondages/enquete_stationnement_juin_2011_17504.pdf.

(4) À partir de : CERTU (2010). *Fiche Stationnement éléments juridiques n° 2*.

parking à usage personnel. De ce fait, les parkings de stationnement privé sont à la disposition d'usagers particuliers.

La norme plancher¹

Conformément à l'article R. 111-6 du code de l'urbanisme², la délivrance d'un permis de construire peut être subordonnée à : « *a) La réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble à construire* ».

Néanmoins, la portée de ce principe est assez limitée pour deux raisons :

- d'une part et depuis longtemps, la jurisprudence autorise la prise en compte des places à l'extérieur pour apprécier les besoins propres de la construction à réaliser ;
- d'autre part et surtout, contrairement à son prédécesseur, cet article ne s'applique pas en présence d'un PLU, de telle sorte que ce dernier peut en écarter l'application et peut s'avérer particulièrement laxiste en la matière.

Ainsi que le souligne Yves Pittard³, « *il en résulte que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme, en l'absence de prescriptions édictées à cet égard par le règlement, l'autorité compétente ne peut légalement subordonner la délivrance de l'autorisation d'occupation du sol à la réalisation d'aires de stationnement. Un PLU qui n'imposerait aux constructeurs aucune obligation en matière de réalisation d'aires de stationnement, ou qui n'en imposerait que pour certaines destinations ne serait d'ailleurs nullement illégal puisque seules les règles relatives à l'implantation des constructions doivent nécessairement être fixées* ».

Par ailleurs, les normes planchers sont différentes selon les activités. L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme prévoit au sujet du règlement du PLU, en matière de réalisation d'aires de stationnement, que « *les règles édictées dans le présent article peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* ».

La norme plafond

Conformément à l'article L. 123-1-12 du code de l'urbanisme⁴, il est possible de fixer (au sein du PLU) un plafond de construction pour les aires de stationnement lié aux lieux de travail des usagers :

(1) Correspond à l'obligation de réaliser un minimum de places de stationnement.

(2) Ancien article R.111-4 du code de l'urbanisme.

(3) Pittard Y. (2012), *L'écriture de l'article 12 du règlement des PLU. Fiche 4 : Prévention des difficultés d'application*, GRIDAUH (Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat).

(4) Introduit par la loi Grenelle 2.

« Lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que l'habitation ».

Par conséquent, le constructeur ne peut pas réaliser davantage de places de stationnement que la limite maximale édictée par le PLU.

Il est important de noter que cette possibilité n'existe pas pour le stationnement lié aux lieux d'habitation des usagers.

Annexe 7

Glossaire

Agent de surveillance de la voie publique (ASVP)	Agents municipaux en charge du stationnement. Ils sont habilités à constater par procès-verbal les infractions aux règles relatives à l'arrêt et au stationnement des véhicules. Note : ils ne sont pas habilités à constater les contraventions liées au stationnement dangereux.
Arrêt	<i>L'immobilisation momentanée d'un véhicule sur une route durant le temps nécessaire pour permettre la montée ou la descente de personnes, le chargement ou le déchargement du véhicule, le conducteur restant aux commandes de celui-ci ou à proximité pour pouvoir, le cas échéant, le déplacer</i> (code de la route, art. R. 110-2).
Autopartage	<i>La mise en commun au profit d'utilisateurs abonnés d'une offre de véhicules de transports terrestres à moteur. Chaque abonné peut accéder à un véhicule sans conducteur pour le trajet de son choix et pour une durée limitée</i> (loi Grenelle 2, art. 54).
Autorité organisatrice de transports (AOT)	Collectivité territoriale à laquelle la LOTI a confié la mission de définir la politique de desserte et la politique tarifaire des transports. Exemple : les régions sont autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux.
Autorité organisatrice de transports urbains (AOTU)	Forme d'AOT. Elle assure l'organisation du réseau de transport urbain sur son territoire, le périmètre de transport urbain (PTU). Les types de statut juridique sont multiples : commune, communauté d'agglomération, communauté de commune, communauté urbaine, syndicat mixte ou syndicat intercommunal. Note : l'AOTU peut déléguer l'exploitation de son réseau à un opérateur de transport.
Communauté d'agglomération (CA)	EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. La CA a pour objet d'associer ces communes au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Communauté de commune (CC)	EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. La CC a pour objet d'associer ces communes au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.
Communauté urbaine (CU)	EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500 000 habitants. La CU a pour objet d'associer ces communes au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.
Concession	Contrat par lequel une personne publique (concédant) confie le financement et la réalisation d'un ouvrage à une personne privée ou publique (concessionnaire), laquelle se rémunère en tout ou partie grâce au droit d'exploiter l'ouvrage (exécution d'un service public) pour une durée déterminée.
Déplacement pendulaire	Déplacement journalier de la population entre les lieux de domicile et les lieux de travail ou de scolarité. Synonyme : migration ou mobilité pendulaire.
Disque de stationnement	Disque comportant une seule fenêtre indiquant l'heure d'arrivée. Il doit être conforme aux caractéristiques décrites dans l'arrêté du 6 décembre 2007. Il autorise une modulation de la durée du stationnement grâce à une graduation en heures, demi-heures et en tranches horaires de 10 minutes ; le temps maximal autorisé n'est plus « standard » mais fixé par la collectivité. Note : des panneaux de signalisation informent l'utilisateur de la durée de stationnement autorisée.
Emplacement	Place délimitée pour le stationnement d'un véhicule.
Espace public	Espace qui appartient au domaine public de la collectivité où il s'insère. L'espace public recouvre tous les espaces : <ul style="list-style-type: none"> – dont la collectivité publique est propriétaire ; – attachés au domaine public artificiel immobilier de cette collectivité ; – affectés à l'usage direct du public.
Espace public de proximité	Espace public circonscrit à un espace local quotidien, regroupant des services qui répondent dans un délai assez court à des besoins non satisfaits de particuliers.
Établissement public de coopération intercommunale (EPCI)	Structure politique et administrative regroupant des communes ayant choisi de développer plusieurs compétences en commun, telles que l'aménagement du territoire, les transports en commun ou la protection de l'environnement. Exemple : communautés urbaines, communautés de communes, syndicats de communes, syndicats mixtes.

Locataire	<p>Client titulaire d'un contrat de location. Les locataires peuvent être :</p> <ul style="list-style-type: none"> – des résidents ; – des migrants en stationnement sur leur lieu de travail ; – des migrants en rabattement sur une station de transports collectifs.
Logistique urbaine	Façon d'acheminer dans les meilleures conditions les flux de marchandises qui entrent, sortent et circulent dans la ville, afin de les optimiser sur les plans environnemental, social et économique.
Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)	Loi promulguée le 30 décembre 1982. Redéfinissant le cadre d'intervention de l'État en matière d'organisation des transports, elle constitue aujourd'hui encore le fondement de la réglementation des transports.
Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)	Loi promulguée le 13 décembre 2000. Elle apporte des réformes profondes dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements, dans l'optique de promouvoir un développement des aires urbaines plus cohérent.
Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)	Loi promulguée le 30 décembre 1996. Elle vise à rationaliser l'utilisation de l'énergie et à définir une politique publique intégrant l'air en matière de développement urbain. Cette loi rend obligatoire la surveillance de la qualité de l'air, la définition d'objectifs de qualité et l'information du public.
Mode actif	<p>Mode de déplacement sans apport d'énergie autre qu'humaine comme la marche, le vélo, la trottinette, les rollers...</p> <p>Note : ces modes doivent être considérés en lien étroit avec les transports collectifs (bus, tramway, train, métro), le covoiturage, l'autopartage, l'utilisation du taxi, et encouragés par la mise en place d'aménagements cyclables, de cheminements piétons et d'espaces dédiés permettant de leur redonner une véritable place dans l'espace public.</p> <p>Synonyme : mode doux.</p>
Observatoire du stationnement	Ensemble de ratios et d'informations mesurés à intervalles réguliers, permettant de juger de la qualité du fonctionnement du stationnement dans un quartier, dans une ville et de son évolution.
Obstacle anti-stationnement	<p>Obstacle scellé ou posé sur un espace à protéger (trottoir, chaussée, place...), dans le but d'empêcher matériellement les véhicules de stationner ou de s'arrêter.</p> <p>Exemple : potelet.</p>
Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	<p>Orientations comprenant des dispositions pouvant porter sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements au sein d'un PLUi.</p> <p>Note : les OAP intègrent les dispositions du PDU pour les EPCI ayant double-compétence PLU et AOTU.</p>

Parc de stationnement	Espace destiné au stationnement, dont l'accès nécessite au moins une fois l'action d'une barrière, à l'entrée ou à la sortie. Ces parcs peuvent être en ouvrage et en enclos. Synonyme : parking.
Parc de stationnement en enclos	Parc de stationnement en surface, sur la voirie. Synonyme : parc de stationnement au sol.
Parc de stationnement en ouvrage	Ce terme englobe les parcs de stationnement suivants : <ul style="list-style-type: none"> – enterrés ou souterrains (parking ouvragé en infrastructure, en dessous du niveau de la voirie) ; – en élévation ou en silo (parking ouvragé en superstructure, au-dessus de la voirie) ; – mixtes (parking comprenant des niveaux enterrés et des niveaux en superstructure).
Parc privé de stationnement	Parc de stationnement affecté exclusivement à un générateur spécifique.
Parc public de stationnement	Espace à accès contrôlés, couvert ou non, destiné au stationnement, non affecté exclusivement à un générateur spécifique et accueillant toujours des visiteurs et souvent des abonnés.
Parc Relais (P + R)	Parc de stationnement réalisé à proximité d'une station de transports collectifs et conçu pour inciter les automobilistes à utiliser les transports collectifs. Cette dénomination a été retenue pour que ses initiales coïncident avec celles du concept anglais de « <i>Park and Ride</i> ». Synonymes : PSR (parc de stationnement régional), PIR (parc d'intérêt régional), parc de liaison, parc de dissuasion, parc de rabattement.
Pendulaire	Personne venant travailler dans le centre-ville chaque jour. Le pendulaire stationne pendant des durées longues en cœur de ville. Synonyme : pendulaire domicile-travail.
Personne à mobilité réduite (PMR)	Toute personne ayant des difficultés pour se déplacer. Ce terme englobe les personnes handicapées (ayant des incapacités sensorielles ou intellectuelles, des incapacités motrices, se déplaçant en fauteuil roulant), les personnes de petites taille, les personnes avec des bagages encombrants, les personnes âgées, les femmes enceintes, les personnes avec des chariots à provisions et les personnes avec de jeunes enfants (y compris des enfants en poussette).
Périmètre de transports urbains (PTU)	Périmètre représentant la zone à l'intérieur de laquelle les transports publics de personnes sont qualifiés de transports urbains et organisés par une autorité urbaine. Il peut recouvrir une ou plusieurs communes.

Plan d'accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE)	Document de planification que toutes les communes doivent réaliser pour optimiser l'accessibilité de leur voirie et de leurs espaces publics. Il se compose d'un état des lieux de l'accessibilité de la commune, des propositions de travaux d'amélioration de l'accessibilité, ainsi que leur chiffrage et leur programmation.
Plan de déplacements urbains (PDU)	Outil instauré en 1982 dans l'optique de rationaliser l'organisation des transports (personnes et marchandises), de la circulation et du stationnement. Il permet de définir les principes de l'organisation de ces déplacements au sein d'une agglomération. Il est obligatoire pour les AOTU dont le PTU recoupe partiellement ou totalement des agglomérations de plus de 100 000 habitants.
Plan d'occupation des sols (POS)	Document d'urbanisme instauré par la loi LOF du 30 décembre 1967. Il fixait les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, dans le cadre des orientations du SD avec lequel il devait être compatible. Note : il a été remplacé par le PLU suite à l'adoption de la loi SRU.
Plan local d'urbanisme (PLU)	Document d'urbanisme instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000, qui permet de définir le projet urbain d'une commune – ou d'une intercommunalité – en tenant compte de multiples facteurs. Il favorise le renouvellement urbain, détermine les règles de construction et les zones d'affectation des sols. Ainsi, il prévoit les réseaux et les équipements nécessaires à ces zones. Note : dans le cas où il existe un SCOT, le PLU doit être compatible avec celui-ci.
Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)	Document d'urbanisme instauré par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Il a vocation à intégrer un caractère intercommunal au PLU, pour assurer un aménagement en cohérence avec les enjeux de l'ensemble des bassins de vie. Ce document a été instauré pour inciter les communes à transférer la compétence PLU à la communauté de communes ou d'agglomération. Note : les OAP intègrent les dispositions du PDU pour les EPCI ayant double-compétence PLU et AOTU.
Professionnels mobiles	L'ensemble des actifs qui sont dans l'obligation de se rendre chez un « client » pour exercer leur métier. Les professionnels mobiles doivent assurer, dans les délais et dans le respect des critères de qualité, un service lié à leur compétence.
Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)	Élément d'un document d'urbanisme. Il arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'EPCI ou de la commune.

Régie	<p>Mode de gestion directe d'un service public par une collectivité locale qui se présente sous deux formes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – la régie sans personnalité morale qui peut être simple ou à autonomie financière. Le service est exécuté par des agents dépendant de la collectivité qui le finance. Dans le second cas uniquement (autonomie financière), la gestion du service donne lieu à l'établissement d'un budget annexe au budget général de la collectivité ; – la régie personnalisée, c'est-à-dire avec personnalité morale et autonomie financière. Il y a alors création d'une personne publique (établissement public) distincte de la collectivité qui dispose de ses propres organes d'administration, d'un budget autonome, d'un patrimoine et d'un personnel.
Répression pénale	<p>Sanction prévue par l'État à l'encontre d'un comportement déterminé. Le droit pénal respecte le principe de la légalité, impliquant le fait qu'une peine ne peut être ordonnée que si l'infraction incriminée est décrite par la loi et si une sanction s'y applique.</p> <p>Note : la sanction pénale peut être une peine d'amende, à quoi peut s'ajouter une période d'emprisonnement pour les infractions graves.</p>
Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	<p>Document d'urbanisme d'un seul tenant instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000 et mis en œuvre à l'initiative d'un groupement de collectivités (EPCI et/ou communes). Il se compose au minimum des trois éléments suivants : un rapport de présentation, un PADD et un DOO. Ce document permet de déterminer un projet de territoire cohérent à une échelle supra-communale, en tenant compte des politiques de l'urbanisme.</p> <p>Note : les PLU sont ensuite dans l'obligation de s'y adapter.</p>
Schéma directeur (SD)	<p>Document d'urbanisme instauré par la loi LOF du 30 décembre 1967. Il constituait un cadre de cohérence pour les actions d'une agglomération, en matière d'extension de l'urbanisation et de la restructuration des espaces urbanisés. Ce document permettait d'harmoniser les programmes de l'État avec ceux des collectivités locales et des établissements de services publics.</p> <p>Note : il a été remplacé par le SCOT suite à l'adoption de la loi SRU.</p>
Schéma directeur d'accessibilité (SDA)	<p>Outil de programmation instauré par la loi handicap du 11 février 2005. Il prévoit la mise en accessibilité des réseaux de transports en commun en faveur des PMR et doit être élaboré par les AOTU ainsi que les principaux aéroports français. Il porte sur une période de 10 ans, soit une mise en accessibilité à l'horizon 2015.</p>

Schéma national des infrastructures de transports (SNIT)	Document de planification instauré par la loi Grenelle 1 du 30 août 2009 et élaborée en octobre 2011. Il fixe les orientations de l'État en matière de développement, de modernisation et d'entretien de l'ensemble de ses réseaux de transport, ainsi que la réduction de leurs impacts environnementaux. Note : la Commission « Mobilité 21 » a précisé dans son rapport de juin 2013 les conditions de mise en œuvre du SNIT et a proposé une hiérarchisation des projets d'infrastructures cohérente avec la situation et les perspectives des finances publiques.
Service public administratif (SPA)	Service public entièrement soumis aux règles du droit public et à la compétence des juridictions de l'ordre administratif.
Service public industriel et commercial (SPIC)	Service public soumis principalement aux règles de droit privé et à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.
Stationnement	<i>L'immobilisation d'un véhicule sur la route en dehors des circonstances caractérisant l'arrêt</i> (code de la route, art. R. 110-2).
Stationnement abusif	<i>Stationnement ininterrompu d'un véhicule en un même point de la voie publique ou de ses dépendances, pendant une durée excédant sept jours ou pendant une durée inférieure mais excédant celle qui est fixée par arrêté de l'autorité investie du pouvoir de police</i> (code de la route, art. R. 417-12).
Stationnement autorisé	Ce terme englobe le régime de stationnement payant, gratuit sans durée limitée, gratuit à durée limitée et affecté à certaines catégories d'usagers. Les articles R. 417-1 et suivants du code de la route énumèrent l'ensemble des types de stationnements.
Stationnement dangereux	<i>Stationnement à proximité des intersections de routes, des virages, des sommets de côte et des passages à niveau, lorsque la visibilité est insuffisante</i> (code de la route, art. R. 417-9).
Stationnement gênant	Tout type de stationnement correspondant aux dispositions des articles R. 417-10 et R. 417-11 du code de la route.
Stationnement hors voie publique	Ce terme englobe le régime de stationnement privé et toutes les catégories de parcs de stationnement.
Stationnement interdit	Ce terme englobe le régime de stationnement gênant, abusif et dangereux.
Stationnement payant de courte durée	Réglementation de stationnement payant sur voie publique acceptant des durées inférieures à 2 heures.
Stationnement payant de longue durée	Réglementation de stationnement payant sur voie publique acceptant des durées de 2 heures ou plus et pouvant aller jusqu'à plusieurs jours.

Stationnement privé	Stationnement lié au lieu d'habitation ou de travail de l'utilisateur.
Stationnement public	Ce terme englobe le stationnement sur voie publique et les catégories de parcs publics de stationnement.
Stationnement sur voie publique	Ce terme englobe le régime de l'arrêt, du stationnement autorisé et du stationnement interdit.
Transports collectifs (TC)	Transport de passagers au moyen d'un véhicule à moteur qui comporte plus de neuf places assises. Le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance. Ce transport peut être organisé en faveur de catégories particulières d'utilisateurs.
Transports collectifs en site propre (TCSP)	Système de transport de passagers utilisant une voie ou un espace affectés à sa seule exploitation. On distingue trois catégories de TCSP : le métro, le tramway et le bus à haut niveau de service.
Zone 30	<i>Section ou ensemble de sections de voies constituant une zone affectée à la circulation de tous les usagers. Dans cette zone, la vitesse des véhicules est limitée à 30 km/h. Toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes [...]. Les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation et l'ensemble de la zone est aménagé de façon cohérente avec la limitation de vitesse applicable (code de la route, art. R. 110-2).</i>
Zone bleue	Zone réglementée à stationnement gratuit à durée limitée, le contrôle s'effectuant à l'aide de disques de stationnement apposés par les usagers derrière leur pare-brise.
Zone d'accessibilité à pied (ZAP)	Carte réalisée à l'aide d'outils intégrés dans un logiciel SIG. À partir d'une base contenant le réseau viaire d'une zone d'étude et distinguant les voies accessibles à pied, la carte permet d'observer la qualité d'accessibilité pédestre des stations de transports en commun de la zone (apparition claire des coupures pénalisantes pour les piétons).
Zone de rencontre	<i>Section ou ensemble de sections de voies en agglomération constituant une zone affectée à la circulation de tous les usagers. Dans cette zone, les piétons sont autorisés à circuler sur la chaussée sans y stationner et bénéficient de la priorité sur les véhicules. La vitesse des véhicules y est limitée à 20 km/h. Toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes [...]. Les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation et l'ensemble de la zone est aménagé de façon cohérente avec la limitation de vitesse applicable (code de la route, art. R. 110-2).</i>
Zone d'influence	Ensemble du secteur urbain où les conditions de stationnement subiront une modification à l'occasion de l'ouverture (ou la fermeture) du parc de stationnement.

Zone de livraison	Zone réglementée, réservée à l'arrêt des véhicules effectuant une opération de livraison.
Zone matin/après-midi	Zone réglementée sur laquelle les usagers peuvent stationner soit le matin, soit l'après-midi, mais pas tout au long de la journée, le contrôle s'effectuant à l'aide de disques de stationnement apposés par les usagers derrière leur pare-brise.
Zone piétonne	<i>Section ou ensemble de sections de voies en agglomération, hors routes à grande circulation, constituant une zone affectée à la circulation des piétons de façon temporaire ou permanente. Dans cette zone, [...] seuls les véhicules nécessaires à la desserte interne de la zone sont autorisés à circuler à l'allure du pas et les piétons sont prioritaires sur ceux-ci. Les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation (code de la route, art. R. 110-2).</i>

Annexe 8

Bibliographie

AMGVF (Association des maires de grandes villes de France), FNMS (Fédération nationale des métiers du stationnement) (2011), *Les grandes villes et leur politique de stationnement*, 10^e Rencontres internationales du stationnement, juin, www.grandesvilles.org/sites/default/files/publications/etudes-sondages/enquete_stationnement_juin_2011_17504.pdf.

Apaire É., Boaretto Y., Cagé A., Fournier J., Orizet F.-R. et Rouzeau M. (2013), *Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement*, juillet, www.interieur.gouv.fr/content/download/64004/461857/file/13061-13066-01-d%C3%A9p%C3%A9nalisation-stationnement.pdf.

Borredon J. (2006), *Code de la voirie routière*, Éditions du Papyrus.

Cabinet SARECO, Cabinet Bernard (2008), *L'impact des politiques de stationnement sur les émissions de gaz à effet de serre*, Tome I – Rapport de synthèse, avril.

CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) (2012), *CD Enquête nationale sur le stationnement public, Annuaire statistique 2010*, novembre.

CERTU (2009), « Vingt ans de politiques de stationnement public dans les villes centres des agglomérations françaises. Quelles évolutions ? Quelles contributions aux politiques de déplacement ? », *Le Point sur*, Fiche n° 11, octobre.

CERTU (2008), *PLU et stationnement*, Certu Éditions, août.

CERTU (2003), *Les politiques de stationnement après la loi SRU. Pourquoi ? Comment ?*, Paris, La Documentation française, septembre.

CERTU, CETE Nord-Picardie (2008), « L'offre privée de stationnement liée au logement », *Note de synthèse : Mobilités et Transports - Fiche n° 4*, novembre, www.cergyponoise.fr/upload/docs/application/pdf/2013-08/loffre_privée_de_stationnement_liée_au_logement.pdf.

DGITM (Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer) (2013), « Dépenalisation et décentralisation du stationnement payant sur voirie : synthèse des différentes propositions de 2003 à 2011 », *note*, février.

Dupuy G. (1999), *La Dépendance automobile*, Paris, Economica.

FMVM (Fédération des maires des villes moyennes) (2006), *Les services publics locaux dans les villes moyennes et leurs intercommunalités. Premier état des lieux 2004-2005*, www.villesmoyennes.asso.fr/upload/document/doc_201001250244200.pdf.

FNMS (Fédération nationale des métiers du stationnement) (2007), *Proposition de loi relative au service public du stationnement*, novembre.

Flonneau M. (2003), *L'Automobile à la conquête de Paris : chroniques illustrées*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées.

Héran F. (2013), « Pourquoi tarifier le stationnement ? », *Transport Environnement Circulation*, n° 218.

Kodrinsky M. et Hermann G. (2011), *Europe's parking U-Turn: From accommodation to regulation*, New York, ITDP (Institute for Transportation & Development Policy), www.itdp.org/documents/European_Parking_U-Turn.pdf.

Le Bourhis S. (2012), *Note sur la décentralisation et la dépenalisation du stationnement payant sur voirie*, mars.

Merle N. (2013), « Historique des politiques de stationnement », *RSTT (Rencontres scientifiques et techniques territoriales) « Mobilité dans les territoires. Stationnement : vers une véritable intégration dans les politiques urbaines ? »*, CERTU, Lille, 7 février, www.inset-montpellier.cnfpt.fr/evenements/rstt/actes_colloques/2013/rstt1_lille/presentation_Nicolas_Merle.pdf.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2009), *L'élaboration du PAVE (Plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics). Guide juridique et pratique à l'usage des maires*, novembre, www.aude.gouv.fr/IMG/pdf/GuideJuridique_Pratique_pour_les_Maires_PAVE_cle5911b7.pdf.

Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (2003), *Impact des politiques de stationnement sur la circulation et l'environnement*, rapport de recherche, juin, <http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/CETTEXST005322/CETTEXST005322.pdf>.

Monge P. (2007), *L'édit de décembre 1607, premier pas vers un développement mieux ordonné de l'urbanisme*, www.auffargis.com/W/2011/07/4.L%C3%A9dit-de-1607.pdf.

Nègre L. (2011), *Rapport sur la dépenalisation et la décentralisation du stationnement*, novembre, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000728/0000.pdf.

Philip C. (2004), *Proposition de loi relative à la dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie*, novembre, www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1941.asp.

Philip C. et Gauthier N. (2003), *Le financement des déplacements urbains*, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, décembre.

Taithe P. (2012). « Les possibles évolutions du stationnement payant sur voirie, décentralisation et dépenalisation », *Ville Rail & Transports*, n° 543, octobre, p. 77-82, http://195.46.198.110/Publications/VRT543S10_Philippe_Taithe.pdf.

Teissier-Ensminger A. (1998), *Autos, panneaux, signaux : du droit en un clin d'œil*, Paris, L'Harmattan.

Les rapports du Commissariat général à la stratégie et à la prospective sont publiés sous la responsabilité éditoriale du Commissaire général. Les opinions qui y sont exprimées engagent leurs auteurs.

**RAPPORT
DISPONIBLE SUR**



www.strategie.gouv.fr (rubrique publications)

**Retrouvez les dernières actualités du Commissariat général
à la stratégie et à la prospective sur :**

-  www.strategie.gouv.fr
-  [CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Le rapport "Pour une politique du stationnement au service des usagers" - décembre 2013 est une publication du Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Directeur de la publication :

Jean Pisani-Ferry, commissaire général

Directrice de la rédaction :

Selma Mahfouz, commissaire générale adjointe

Secrétaires de rédaction : Olivier de Broca,
Sylvie Chasseloup

Dépôt légal : décembre 2013

Contact presse : Jean-Michel Roullé,
responsable de la communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Créé par décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se substitue au Centre d'analyse stratégique. Lieu d'échanges et de concertation, le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.



www.strategie.gouv.fr