

n° 2003-0181-01

mai 2005

Rapport sur la cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et de stationnement

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2003-0181-01

Rapport sur la cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et de stationnement

établi par

Hubert PEIGNÉ,
ingénieur général des ponts et chaussées,
président du groupe de travail

avec la participation de

Arnaud DEMAY,
attaché principal d'administration centrale

Destinataires

Le Ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire,
du tourisme et de la mer

Le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer

Monsieur le Ministre de l'équipement, des transports,
de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

Monsieur le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le - 4 MAI 2005

Référence n° 2003-0181-01

Par lettre du 9 juillet 2003, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de mettre en place un groupe de travail dans le but de dégager des propositions visant à donner aux collectivités locales des moyens plus efficaces pour assurer la cohérence entre les politiques de développement territorial, de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et de stationnement.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **M. Hubert PEIGNÉ**, ingénieur général des ponts et chaussées, président du groupe de travail, avec la participation de **M. Arnaud DEMAY**, attaché principal d'administration centrale.

Ce groupe a construit son programme et son calendrier de travail en fonction de la remise du rapport de M. Christian PHILIP fin 2003 et des débats sur la loi libertés et responsabilités locales.

Il a également cherché à se rapprocher d'un accord sur le point délicat d'un éventuel dispositif obligatoire, pour les agglomérations importantes, de coopération entre autorités locales compétentes en urbanisme et en transports sur les sujets majeurs d'intérêt commun à ces autorités.

Cet accord n'a pu être obtenu mais les évolutions intervenues au cours de 2004 et au début de 2005 en diverses agglomérations ont permis d'enrichir les travaux de la mission.

Ainsi, le rapport formule deux types de recommandations et propositions :

- Celles qui ont trait aux responsabilités des collectivités locales elles-mêmes, et qui constituent l'objet principal du rapport :
 - Forte incitation à l'instauration de conférences de coordination entre autorités chargées de la planification urbaine et de l'organisation des transports et déplacements au niveau d'une aire urbaine.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél. Cgpc-vp
@equipement.gouv.fr

.../...

- Examen de l'opportunité et de la faisabilité de la rendre obligatoire -y compris en commençant par un processus d'expérimentation- dans les agglomérations et aires métropolitaines les plus importantes pour les actions communautaires.
 - Prise en compte par chaque autorité des territoires limitrophes au sien par des dispositifs d'information et de consultation.
 - Mise en place d'une conférence régionale ou métropolitaine des autorités organisatrices des transports.
- Celles qui ont trait aux responsabilités de l'Etat pour lui-même ou pour sa contribution à la qualité des politiques des collectivités locales :
- Dotation en moyens propres (en personnel, en compétence, en organisation, en crédits) à la mesure de ces missions.
 - Redéfinition d'un soutien financier de l'Etat aux acteurs locaux.
 - Mobilisation de ses services sur les secteurs périurbains pour y favoriser les recherches, expérimentations, études, actions et capitalisations à la hauteur des enjeux.
 - Développement d'un processus d'évaluation partagée des politiques publiques décentralisées.
 - Adaptation de son organisation territoriale (pôles de compétence urbanisme/déplacements).
 - Orientation du contrôle de légalité sur le fond (les enjeux majeurs).

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part. Il va être publié sur le site internet du ministère dans un délai de deux mois.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0181-01

- le directeur des transports terrestres	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	2 ex
- le directeur des routes	2 ex
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières	2 ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	2 ex
- le directeur général des collectivités locales	2 ex
- le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale	2 ex
- le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale	2 ex
- le directeur du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)	2 ex
- le président de l'association des maires de France (AMF)	2 ex
- le président de l'association des maires de grandes villes de France (AMGVF)	2 ex
- le président du groupement des autorités responsables de transport (GART)	2 ex
- le président de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)	2 ex
- le directeur régional de l'équipement du Languedoc-Roussillon	2 ex
- le directeur régional de l'équipement de Rhône-Alpes	2 ex
- le directeur départemental de l'équipement des Bouches-du-Rhône	2 ex
- le directeur départemental de l'équipement du Rhône	2 ex
- les membres du groupe de travail	45 ex
- MM. PEIGNÉ, DEMAY	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	6 ex
- la secrétaire et les secrétaires de section du CGPC	6 ex
- archives CGPC	1 ex

RAPPEL DE LA MISSION

REMERCIEMENTS

Le Vice-Président du CGPC nous a confié par lettre du 13 août 2003 la présidence d'un groupe de travail chargé de présenter des propositions en réponse à la demande exprimée dans une lettre conjointe du 9 juillet 2003 par M. Gilles de ROBIEN, Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, et M. Dominique BUSSEREAU, Secrétaire d'État aux Transports et à la mer, souhaitant donner aux collectivités locales des moyens plus efficaces pour assurer la cohérence entre leurs politiques d'aménagement et de déplacements.

Le groupe s'est réuni 5 fois de septembre 2003 à janvier 2004. Ses travaux ont cependant dû tenir compte très normalement du déroulement, jusqu'en décembre 2003, et des suites, pendant les premiers mois de 2004, de la mission que le Premier Ministre avait confiée à M. Christian PHILIP pour la proposition de nouvelles dispositions pour le financement des politiques de transports urbains.

Le calendrier de notre travail en a donc été influencé, de même que son contenu.

Ainsi, en ce qui concerne le volet « financement », le groupe s'est d'abord tenu informé de la mission PHILIP et a ensuite pris en compte et approfondi certaines de ses propositions

En ce qui concerne la plus grande maîtrise du volet « stationnement » - et d'abord sur voies et espaces publics - par les collectivités locales, le groupe a voulu affiner les éléments financiers en jeu, mais il a surtout souligné l'importance politique d'une plus grande cohérence, d'une approche unifiée du volet « stationnement » et de ses divers aspects au sein d'une politique globale de déplacements. Ainsi, la « dépenalisation » et la décentralisation du stationnement sur voirie - incluant la prévention et le traitement des infractions, essentiels à la crédibilité et à l'efficacité de l'ensemble de la politique des déplacements - ont reçu le soutien du groupe qui souhaite que les points difficiles - financier, judiciaire... - soient abordés positivement avec la volonté d'atteindre l'objectif politique permettant de traiter et de dépasser les objections techniques de certains acteurs.

Le groupe a donc concentré ses travaux sur le 3ème volet de la commande, c'est-à-dire la « coordination... » entre les acteurs de la planification et ceux des politiques de transports et de déplacements qui forme la plus grande partie du rapport, que nous ne présentons pas ici et à laquelle nous invitons le lecteur à se reporter.

Nous souhaitons remercier l'ensemble des participants, ceux dont l'apport est explicitement cité, comme les autres, dont nous pouvons témoigner que les contributions et réactions ont été précieuses, car elles ont permis d'éprouver, d'affiner, voir de modifier les propositions soumises au groupe.

Nous avons recherché l'accord des participants. Ceux-ci ont vraiment œuvré en ce sens. Quand cet accord ne pouvait pas être obtenu, nous avons essayé - sans alourdir exagérément ce

rapport – de citer clairement les positions respectives, même si elles sont restées très contradictoires.

Au cours des échanges, plusieurs principes ont rapidement émergé et guidé le groupe :

- ❑ bien distinguer les propositions relatives à l'ensemble des partenaires et celles qui ont trait à l'Etat, son rôle et ses moyens ;
- ❑ conforter les acteurs existants, en les associant (par exemple sur une aire plus vaste que celle de chacun) sans les dessaisir, en cherchant des dispositifs nouveaux à forte valeur ajoutée (par exemple pour les fonctions ou services mieux assurés par une mise en commun) ;
- ❑ valoriser les outils à leur disposition tels que les instances de coopération (EPCI, syndicats mixtes...), les documents de politique ou de programmation au premier rang desquels le SCOT qui nous est apparu comme le socle à privilégier et auquel se référer.

Le groupe a toutefois examiné certaines propositions allant plus loin, en particulier dans le cas des aires urbaines ou métropolitaines dont les enjeux sont de niveau « supérieur », national ou même international.

Nous avons ces reprises propositions qui n'ont pas fait l'objet d'un accord et qui, en effet, peuvent être débattues, étudiées, amendées, mais qui illustrent bien que, dans le cas de ces aires, il faille trouver une façon spécifique de faire prendre en compte l'essentiel de ce qui est de niveau « supérieur » dans l'intérêt partagé de tous les niveaux de responsabilité politique. Le principe de libre administration des collectivités locales nous a paru devoir être combiné avec le souci d'optimiser l'exercice des compétences, ce qui reste fondamental dans la responsabilité de l'Etat. Autonomie ne veut pas dire indépendance et l'intérêt général et la bonne utilisation des deniers publics doivent primer.

Pour le lecteur qui voudrait trouver ou retrouver rapidement l'essentiel, nous reprenons les recommandations et propositions principales dans la synthèse du rapport ([page 8](#)).

SOMMAIRE

<i>Synthèse du rapport et des propositions qu'il contient</i>	8
<i>Introduction</i>	13
<i>I-Des éléments clés pour conduire une politique de déplacements</i>	16
I.A-Le financement des politiques de déplacements et le stationnement: quelle mise en œuvre pour les propositions du rapport de Christian PHILIP?.....	16
I.B-La dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie: quelle démarche choisir afin d'atteindre les objectifs d'intégration des politiques de déplacement et de financement?	17
I.C-La coordination et la gouvernance des politiques de déplacements, d'urbanisme et d'aménagement: deux exemples d'une complexité ressentie et vécue par les acteurs institutionnels comme par les administrés:	18
I.C.1-Déplacements quotidiens domicile – travail:	19
I.C.2-Déplacements domicile – administration:	20
I.D-Les apports des plans de déplacements urbains: des outils au potentiel important, que se sont largement appropriés les autorités locales, mais qui ont encore peu souvent traité les questions difficiles	20
I.D.1-La longue marche des PDU vers un caractère prescriptif plus affirmé.....	20
I.D.2-Éléments pour un bilan des plans de déplacements urbains Forte mobilisation des acteurs locaux et actions résolues en faveur des transports en commun ; Mais aussi des faiblesses graves (périmètres trop restreints, étalement urbain non maîtrisé, extension importante du réseau de voirie, stationnement de fait abondant et non contrôlé...) ; Des affirmations d'objectifs sans indicateur d'actions, de moyens ou d'évaluation.....	21

II-Les données disponibles sur la coordination et la gouvernance des politiques d'urbanisme et de déplacements, et leurs limites25

II.A-Le référentiel existant est abondant: observatoires, cartographies et rapports soulignent tous la complexité des situations locales, l'émiettement des responsabilités, la faiblesse de la coordination 25

II.A.1-Les données disponibles sur la coordination et la gouvernance des politiques d'urbanisme et de déplacements
- les données de l'observatoire des politiques territoriales de la DGUHC
- les travaux cartographiques du CERTU: une mosaïque de périmètres, d'acteurs et de politiques..... 26

II.A.2-Les apports de réflexions précédentes sur les liens entre planification urbaine et organisation des déplacements:
- Le questionnement issu du bilan des "3 lois" Voynet, Chevènement et SRU
- Le rapport interministériel dit rapport SCHMITT sur les mesures susceptibles d'améliorer la cohérence des 3 lois
- L'apport des travaux du Commissariat général du Plan : le rapport RIES..... 28

II.A.3-Le SCOT et les outils de la politique foncière: moyens fondamentaux de la cohérence locale des politiques d'urbanisme et de transports
- Les SCOT
- Les outils de la politique foncière 30

II.B-Quatre exemples de territoires: leurs réalités contrastées mais un même éclatement en nombreuses autorités indépendantes, une même nécessité de très forte coordination; des réponses locales par recours à des formules souples, pragmatiques, consensuelles, non contraignantes... aux effets lents et limités: les difficultés rencontrées face à la multiplicité des acteurs..... 34

II.B.1-LYON
La région urbaine lyonnaise: la RUL à l'origine d'un mouvement de partenariats progressivement à l'œuvre dans l'inter-SCOT et dans les transports 35

II.B.2-MONTPELLIER
La région de Montpellier: le choix d'un syndicat mixte SRU face aux approches différenciées mais complémentaires des transports par les différentes autorités locales... 38

II.B.3-MARSEILLE
Le département des Bouches du Rhône et l'aire métropolitaine marseillaise: vers une coordination des politiques d'urbanisme et de transports à l'échelle d'une métropole de taille et de rayonnement internationaux 41

II.B.4-TOULOUSE
L'agglomération toulousaine : face à la complexité politique et institutionnelle locale, des initiatives intéressantes et fructueuses du préfet et des intercommunalités 43

III-Comment faciliter la mise en cohérence des politiques locales?
Les propositions issues des réflexions et recherches du groupe de travail.....44

III.A-Les étapes de la réflexion du groupe de travail: constats, analyses, attentes des acteurs institutionnels, forces et faiblesses des dispositifs existants..... 44

III.A.1-Un préalable à la mise en cohérence des politiques locales: favoriser les démarches volontaires 44

III.A.2-L'implication de l'Etat: ses partenaires et ses services attendent que l'Etat explicite et développe sa conception de la régulation des politiques locales d'intérêt national

- L'Etat ne peut pas être absent de ces domaines de l'action publique

- Les modes d'intervention de l'Etat pour l'élaboration de ces politiques sont multiples

- Les conditions d'un Etat régulateur des politiques locales: affiner le contrôle de légalité en privilégiant l'examen du respect de l'esprit des lois 46

III.B-Réponse prioritaire: il faut imaginer des mécanismes de coordination à même d'optimiser les interfaces entre autorités locales..... 55

III.B.1-Conférence des autorités chargées de la planification et des déplacements au sein d'une même aire ou région urbaine..... 55

III.B.2-Conférence régionale ou métropolitaine des autorités organisatrices de transport 57

III.C-Ensuite, on peut proposer des mécanismes de régulation des fonctions communautaires avec des degrés et des niveaux d'obligation adaptés à l'importance des aires urbaines et à leur enjeu national: 58

III.C.1-Retour sur les syndicats mixtes proposés par la loi SRU: une propension à l'intégration des politiques locales de transports dont les mécanismes notamment financiers n'ont pas semblé convaincre les acteurs locaux..... 58

III.C.2- ..Proposition d'extension des compétences des syndicats mixtes "SRU": compléter le dispositif existant, le rendre plus attractif sans le dénaturer 59

III.C.3- Le syndicat mixte assurant une coopération « forcée » des AOT des aires urbaines les plus importantes : un outil à étudier... qui peut être expérimenté (loi du 1^{er} août 2003) 60

Annexes	64
<i>Annexe 1 Lettre de commande des ministres</i>	<i>64</i>
<i>Annexe 2 Lettre de mission du Conseil général des ponts et chaussées.....</i>	<i>66</i>
<i>Annexe 3 Liste des participants au groupe de travail.....</i>	<i>69</i>
<i>Annexe 4 Les propositions du rapport PHILIP et les commentaires du groupe de travail.....</i>	<i>71</i>
<i>Annexe 5 Des pistes de travail pour accompagner les propositions du rapport Philip.....</i>	<i>75</i>
<i>Annexe 6 Résultats de la première simulation des effets d'une modification territoriale de l'assiette du VT</i>	<i>77</i>
<i>Annexe 7 Travail cartographique de la DGUHC – Scot et aires urbaines</i>	<i>80</i>
<i>Annexe 8 Travail cartographique du CERTU</i>	<i>81</i>
<i>Annexe 9 Cartographie de quelques grandes villes de province - journal "Le Monde"</i>	<i>91</i>
<i>Annexe 10 Eléments d'éclairage proposés par la DGUHC mission mobilité urbaine.....</i>	<i>93</i>
<i>Annexe 11 Synthèse du fascicule "SCOT et déplacements".....</i>	<i>95</i>
<i>Annexe 12 Eléments d'éclairage proposés par la DGUHC bureau de la planification des territoires urbains et ruraux</i>	<i>101</i>
<i>Annexe 13 Formes urbaines et transports en France : quel degré de liberté - extraits de l'analyse de Vincent Kaufmann (ENPC, LATTs, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne La SUR).....</i>	<i>102</i>
<i>Annexe 14 Protocole d'accord pour le développement de l'intermodalité à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise</i>	<i>106</i>
<i>Annexe 15 Liste des aires urbaines de plus de 100 000 habitants (INSEE – RP 1999).....</i>	<i>109</i>
<i>Annexe 16 Contribution au débat sur la coordination des politiques publiques de transport et d'aménagement André LAUER (CGPC/S3).....</i>	<i>111</i>
<i>Annexe 17 Proposition d'une conférence « urbanisme – déplacements » au niveau des aires urbaines ou aires métropolitaines Jean FREBAULT (CGPC/S5).....</i>	<i>113</i>
<i>Annexe 18 Notes de Ruth Marques (DGUHC/MMU-MAD).....</i>	<i>115</i>
<i>Annexe 19 Problématique de coopération entre autorités organisatrices de transport et entre autorités organisatrices de transports et autorités en charge des questions de planification et d'aménagement urbains. Patrick LABIA (DTT/TC).....</i>	<i>117</i>

Synthèse du rapport et des propositions qu'il contient

Les politiques locales de planification urbaine, d'urbanisme et de déplacements ressortent de la compétence de nombreux acteurs publics tant au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales ou de leurs groupements. L'efficacité de ces politiques doit être évaluée désormais selon les impératifs du développement durable. Cette efficacité nécessite, de l'avis des élus et des experts, que ses actions développent des logiques d'ensemble tant en termes de préparation et d'élaboration qu'en termes de mise en œuvre.

Or, les analyses rassemblées ou conduites par le groupe de travail lui ont montré que **les conditions de l'efficacité de ces politiques publiques** – largeur de vue des politiques; territoires pertinents au regard de la vie quotidienne des personnes et des acteurs socio-économiques; justesse des analyses et des connaissances de cette vie quotidienne; etc... – **sont loin d'être réunies dans la plupart des agglomérations de notre pays.**

- **L'émiettement des communes y est fort**, seulement atténué par des coopérations intercommunales qui permettent de mettre en commun des volontés et des moyens mais très rarement de trancher ou de dépasser des divergences même mineures.
- **Les périmètres des instances de coopération intercommunales sont le plus souvent très insuffisants** laissant d'ailleurs entre eux des « blancs » sur la carte. Ainsi, les démarches et outils de type SCOT ou PDU couvrent des espaces trop limités: il en faut fréquemment plusieurs pour une seule aire urbaine... qui elle-même ne correspond pas à l'espace de vie, plus vaste, de bon nombre de celles et ceux qui en dépendent quotidiennement pour l'école, le travail, les loisirs ou les achats.
- **Les politiques restent lourdement sectorielles** malgré les tentatives de coordination qui permettent de les rapprocher, d'éviter ainsi les contradictions flagrantes. Malheureusement, ces démarches mènent rarement à corriger ou arbitrer les contradictions indirectes ou invisibles mais bien réelles ou éprouvées sur le terrain (exemple d'un nouvel équipement routier qui bouleverse le marché foncier, affaiblit le transport collectif, induit d'autres stratégies commerciales ou résidentielles...)
- A la différence de beaucoup de pays voisins, **la France n'a pas instauré de document d'un niveau géographique supérieur qui s'imposerait aux niveaux communaux et intercommunaux** et apporterait un élément – limité mais réel – à la fois d'ambition et de cohérence.
- **L'accord assez facile à obtenir** – pas toujours, certes – **sur les grands principes** inscrits et déclinés au fil des chapitres des SCOT ou des PDU voire sur les résultats (chiffrés) qu'on leur assigne **ne doit pas masquer le désaccord, la grande disparité de connaissances, d'opinions, de priorités qu'on peut constater à l'analyse des plans d'actions** pour l'application de ces documents et de leur approbation. Le résultat « naturel » est largement la poursuite des politiques antérieures, même légèrement infléchies dans un sens plus « moderne »: on répond aux demandes par ce qu'on a en carton, par ce qu'on sait faire, car il faut bien aller de l'avant! **La politique nouvelle se construit au mieux par morceaux: elle attendra encore un peu pour devenir globale...**

Une partie seulement de ces insuffisances – de ces difficultés plutôt – de nos politiques territoriales est bien entendu à mettre au compte d'une vie politique démocratique normale faite de divergences, de débats, de compromis... L'autre partie, importante, découle de l'inadaptation des conditions dans lesquelles s'exerce cette vie démocratique et ces politiques. La meilleure volonté des acteurs locaux ne suffira pas à y remédier. **Les nouvelles avancées de la décentralisation n'ont en outre pas eu pour effet de régler les problèmes dus à cette multiplicité d'acteurs et de périmètres**, à cette mosaïque et cet empilement de découpage des territoires et des responsabilités sur une même aire de vie.

Le groupe de travail, dans les limites de l'exercice demandé qu'il a utilisées sans restriction, **a jugé qu'il était nécessaire de réagir et de proposer des voies pratiques d'amélioration**, en particulier à partir du cadre législatif existant, « bon mais court » par endroits. **Il y va en effet de la vie quotidienne de millions de nos concitoyens, en particulier de ceux qui vivent des vulnérabilités ou des difficultés**, d'autonomie, d'isolement, de ressources, de handicap... **Ils ne doivent pas avoir, aujourd'hui et demain, à souffrir des incohérences, des discontinuités, des inégalités, des surcoûts ... que les acteurs publics peuvent – et donc doivent – supprimer, éviter ou réduire.**

D'une façon pragmatique mais avec une conviction forte, s'aidant des discussions et des réflexions dégagées notamment par le travail du député Christian PHILIP et de l'examen attentif et partagé des situations existantes, le groupe de travail a tenté d'identifier les moyens à mettre en œuvre pour faciliter et encourager l'émergence de démarches nouvelles et coordonnées entre les partenaires publics locaux. L'ensemble des outils institutionnels et des procédures juridiques à la disposition des collectivités locales ou de l'Etat, qu'ils leurs soient propres ou partagés, ont été analysés.

Il en ressort que les dispositifs existants pourraient être orientés vers une plus grande coordination entre les démarches, qu'il s'agisse du niveau territorial de leur intervention ou de leur compatibilité avec les démarches entreprises par ailleurs.

Ainsi, les outils de planification existants comme les SCOT ou les outils de l'action foncière doivent être privilégiés, placés au cœur de ces démarches et développés non seulement pour permettre l'enrayement du mitage périurbain de nos agglomérations, mais aussi une meilleure efficacité des systèmes de transport. **L'Etat, garant du développement et de l'aménagement du territoire, mais aussi du respect de la mise en œuvre des objectifs nationaux, doit continuer à jouer un rôle important dans la mise en œuvre de ces démarches par une présence importante et équivalente dans les SCOT comme dans les PDU, les PLU, les PLH etc... Il doit prendre une posture active auprès des divers acteurs, et cela aux échelles territoriales pertinentes.** Pour cela, le développement et l'affirmation de l'intérêt de l'ingénierie territoriale – en premier lieu, celle de l'Etat lui-même - forment une piste à privilégier, notamment par le soutien et l'accompagnement des démarches de coordination des collectivités territoriales sur une échelle cohérente. A cet égard, **l'Etat peut et doit dire à la fois quelle échelle il juge pertinente et selon quelles analyses et quels critères ces démarches doivent se dérouler. Il doit se donner les moyens - humains et financier notamment – d'exercer les responsabilités qui lui incombent.**

En complément, l'organisation des nouveaux mécanismes institutionnels de coordination et de coopération doit être mise en œuvre. Ainsi, grâce, le cas échéant, à une

implication renforcée du préfet pour la mise en œuvre de ces rapprochements, la création de conférences locales chargées de confronter les points de vue des responsables locaux sur les sujets étudiés par le groupe de travail doit être encouragée. De même, des mécanismes de régulation des fonctions communautaires ont été particulièrement étudiés. Ces mécanismes pourraient se décliner sur la base d'un élargissement des compétences des syndicats mixtes prévus en matière de transports par la loi SRU vers des compétences d'urbanisme et d'aménagement urbains. Le groupe a longuement débattu cette hypothèse et ne l'a pas retenue. Elle pourrait être réétudiée ultérieurement en prenant en compte les réserves formulées par certains membres du groupe de travail concernant la place centrale du SCOT et le rôle des groupements de communes qui en ont la responsabilité.

De plus, pour les territoires présentant des enjeux majeurs pour l'aménagement du territoire, en particulier des aires urbaines de population importante, la création d'un syndicat mixte de coopération pour les fonctions communautaires pourrait être fortement encouragée, en particulier par la voie de l'expérimentation, voire rendue obligatoire selon des modalités et des critères à étudier.

*
* * *
*

La présente synthèse ne reprend pas les principales dispositions issues du rapport de Christian PHILIP dans les domaines du stationnement et du financement des politiques de transports urbains qui figurent aux [pages 13 à 15](#) de notre rapport. Concernant le domaine de la coordination des politiques d'urbanisme et de déplacements, et des autorités responsables de leur mise en œuvre, les **recommandations et propositions (RP)** du rapport peuvent être **résumées et présentées de façon synthétique** selon deux registres:

- **Celles qui ont trait aux responsabilités des collectivités locales elles-mêmes et qui constituent le cœur de l'objet principal du rapport:**

RP 01 : Poser le principe dans la loi, comme c'est déjà le cas pour les territoires transfrontaliers, d'une **prise en compte obligatoire des territoires limitrophes ou "sous influence"**, et renforcer l'information mutuelle qu'elle initie déjà **entre collectivités territoriales voisines sur leurs projets de schéma de cohérence territoriale**, sous des formes qu'elles décideraient;

RP 02 : Fortes incitations à l'instauration des **"conférences permanentes de coordination"** entre les **autorités en charge de la planification urbaine** et celles en charge de **l'organisation des transports et déplacements au niveau d'une aire urbaine**;

RP 03 : Pour les **agglomérations et aires métropolitaines les plus importantes** (par exemple au-dessus de 500 000 habitants) **création obligatoire d'une autorité de régulation** appelée à se substituer aux autorités membres **pour l'exercice et le financement d'actions communautaires** dépassant le seul niveau et le seul intérêt de chacun de ses membres :

- Débat et travail sur cette proposition avec les instances représentant les autorités locales concernées
- Possibilité d'une expérimentation dans le cadre de la loi n°2003-704 du 1^{er} août 2003

RP 04 : Possibilité **pour l'autorité de régulation citée ci-dessus**, de **passer par un processus d'expérimentation** dans le cadre de la loi du 1er août 2003.

RP 05 : Mise en place d'une **conférence régionale ou métropolitaine des autorités organisatrices des transports** (Conseil régional, Conseils généraux, AOTU);

- **Celles qui ont trait aux responsabilités de l'Etat pour qu'il puisse apporter une meilleure contribution à la qualité des politiques concernées des collectivités locales et de leurs coordinations:**

RP 11 : **Que l'Etat, par la conviction et l'engagement fortement exprimés de ses responsables au niveau national, se dote des moyens** à hauteur des enjeux dont il a la charge dans les politiques concernées: **moyens en personnel, en compétence technique, en organisation, en crédits** pour exercer ses missions propres, notamment dans la connaissance et l'ingénierie territoriales. Qu'il mobilise ces moyens :

- Pour produire au niveau national les outils méthodologiques, les guides, les recherches et expérimentations, les retours d'expérience... : c'est le rôle d'instances de haut niveau comme le CERTU, le PUCA, le PREDIT et du programme spécifique IUD (Interface Urbanisme Déplacements)
- Pour adopter au plan local une posture active et forte sur la mise en cohérence des politiques locales sectorielles, en particulier par une présence dès l'amont dans les démarches de SCOT, PDU, PLU, PLH: participation au financement et à la conduite des enquêtes et des études; orientation des ressources publiques vers les infrastructures et les modes alternatifs à l'automobile; ciblage et contrôle de la politique de stationnement; développement des zones d'apaisement de la circulation et de cohabitation des modes de déplacements sur l'espace public; promotion de la mixité urbaine; rapprochement de la population et des services de la vie quotidienne.

RP 12 : **Que l'Etat redéfinisse et apporte aux acteurs locaux un soutien financier**, direct ou indirect, **les aidant à élargir leurs réflexions et leurs actions**, à intégrer les enjeux dépassant leurs seules responsabilités;

RP 13 : Que l'Etat affirme **l'importance des secteurs périurbains** des agglomérations et aires urbaines **y compris les banlieues** liées aux plus importantes d'entre elles, territoires où les évolutions sont les plus fortes, où l'aménagement se fait bien souvent de façon trop étroitement fonctionnaliste et sans projet urbain, où l'articulation des périmètres d'intercommunalité et des responsabilités liées s'opère mal. **Qu'il mobilise ses services sur ce thème; qu'il convie ses partenaires à s'y associer;** qu'il définisse et engage avec eux **une démarche – recherches, études, expérimentations, actions, capitalisation...– progressive mais ambitieuse**, à la dimension des questions posées aux collectivités locales ou à leurs groupements;

RP 14 : Que l'Etat institue un système d'évaluation des politiques publiques décentralisées traitant d'urbanisme, de déplacements et de transports, **utiles en premier lieu aux instances locales, en commençant par les observatoires et indicateurs à leur échelle et à leur mesure;**

RP 15 : Que l'Etat profite des réformes instituées par le décret du 29 avril 2004 pour **adapter son organisation territoriale**, par exemple par la **création de pôles de compétences urbanisme / déplacements** au niveau régional et / ou départemental;

RP 16 : Que l'Etat travaille sur un **contrôle de légalité affirmé sur le fond, ciblé sur les enjeux majeurs** dont il est le porteur et le garant.

*

* * *

*

Introduction

Monsieur Gilles de ROBIEN, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, et monsieur Dominique BUSSEREAU, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, ont confié au Conseil général des ponts et chaussées, par une lettre conjointe du 9 juillet 2003 ([Annexe 1](#)), l'organisation et le pilotage d'un groupe de travail dans le but de dégager des propositions visant à donner aux collectivités locales des moyens plus efficaces pour assurer la cohérence entre les politiques de développement territorial, de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et du stationnement.

A la demande des ministres, ce groupe de travail a eu pour mission « *d'aborder au moins les trois thèmes suivants et à formuler des propositions d'évolution:*

Coordination institutionnelle et territoriale des instances responsables respectivement de l'urbanisme, du logement et de l'habitat, des déplacements et du stationnement à l'échelle des agglomérations et des bassins de mobilité. La spécificité francilienne pourra être étudiée à titre d'exemple mais ne constitue pas le cœur du sujet.

Appréciation des modalités d'exercice des compétences relatives au stationnement (niveau communal / intercommunal, autorité organisatrice, ...) et des conditions de prise en compte de cette compétence dans les politiques globales de déplacement.

Financement des infrastructures de transport urbain avec la mobilisation des ressources existantes, y compris la possibilité de dégager des marges de manœuvre pour l'investissement grâce à des économies de fonctionnement, et la création de nouvelles ressources de type péage urbain ou l'affectation des ressources de stationnement (redevances et amendes). Sur ce sujet, un lien étroit devra être assuré avec Monsieur Christian PHILIP, député du Rhône, qui vient d'être nommé Parlementaire en mission par le Premier ministre. »

Le Conseil général des ponts et chaussées a, pour ce faire, confié à M. Hubert PEIGNE la présidence de ce groupe de travail chargé d'une réflexion sur la cohérence des politiques des collectivités locales sur ces politiques.

Le Conseil général des ponts et chaussées, par sa décision du 13 août 2003 ([Annexe 2](#)), a confié à ce groupe le soin de présenter des propositions notamment sur les aspects suivants :

« de coordination institutionnelle et territoriale des instances responsables de ces politiques à l'échelle des agglomérations et des bassins de mobilité;

d'appréciation des modalités d'exercice et des conditions de leur prise en compte dans les politiques globales des déplacements;

de mobilisation des ressources (existantes ou nouvelles) pour le financement des infrastructures de transport. »

La première réunion plénière du groupe de travail s'est tenue le 19 septembre 2003. Au 26 janvier 2004, cinq réunions plénières du groupe de travail ont été tenues.

Conformément à la lettre de mission des ministres, le groupe de travail a été composé:

- de représentants des administrations centrales du ministère
 - Conseil Général des Ponts et Chaussées
 - Direction des Transports Terrestres
 - Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
 - Direction des Routes
 - Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière
 - Direction des Affaires Economiques et Internationales
- de représentants d'autres départements ministériels
 - Direction Générale des Collectivités Locales (ministère de l'Intérieur)
 - Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale (ministère de l'Ecologie et du Développement Durable)
 - DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale)
- de représentants d'organismes extérieurs
 - GART (Groupement des Autorités Responsables des Transports)
 - AMF (Association des Maires de France)
 - AMGVF (Association des Maires des Grandes Villes de France)
 - FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme)
 - d'experts techniques du ministère
 - CERTU (Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques)
- De services déconcentrés de l'Equipement
 - DRE Languedoc-Roussillon et DRE Rhône Alpes
 - DDE des Bouches du Rhône et DDE du Rhône

La liste complète des participants aux travaux figure en [annexe3](#) de ce document.

Les travaux du groupe de travail ont commencé alors que le Premier Ministre avait confié à M. Christian PHILIP, député du Rhône, la mission d'élaborer un rapport proposant de nouvelles dispositions pour le financement des politiques de transports urbains. De ce fait, le groupe de travail n'a pas engagé de réflexions particulières sur cette question. Il s'est toutefois tenu régulièrement informé du déroulement des travaux de la mission confiée à M. Christian Philip, et plus particulièrement deux propositions relatives à la tarification des déplacements urbains d'une part, et à la décentralisation et à la « dépenalisation » du stationnement d'autre part. Les questions liées au régime juridique de gestion, de contrôle et de perception du produit

des amendes du stationnement sur voirie ont fait l'objet d'analyses croisées avec l'ensemble des ministères compétents..

Dans un souci de cohérence et d'efficacité de ses travaux, le groupe de travail a décidé d'approfondir plus particulièrement les deux premiers points de la commande des ministres. Il a rapidement rejoint les positions et avis exprimés par les associations d'élus et d'instances émanant des communes ou de leurs groupements pour s'inscrire pleinement dans leur souci d'exercer les responsabilités que leur attribue la loi et de privilégier l'utilisation des outils (SCOT, ...) qu'elle leur donne.

Pour ce qui concerne le financement des infrastructures de transport urbain et les questions liées au stationnement, des débats concernant les amendements parlementaires de Monsieur Christian PHILIP ont eu lieu au sein du groupe de travail. Les participants ont également été amenés à formuler des propositions de thématiques à approfondir. Ces questions ont fait l'objet d'analyses au sein et en dehors du présent groupe de travail et les discussions, tant techniques que juridiques, n'ont toujours pas permis à ce jour de dégager une solution partagée par l'Etat, y compris entre ses différentes composantes, et les autorités locales.

Ainsi à titre d'illustration, dans le cadre juridique actuel, le produit global des contraventions aux règles de stationnement payant au niveau national s'élève à environ 300 M€ dont 40% sont redistribués entre les communes de plus de 10.000 habitants et les départements au titre des communes de moins de 10.000 habitants, et 60% conservés par l'Etat. Par ailleurs, pour les communes chargées de gérer le stationnement sur voirie, les recettes issues de cette activité varient d'une ville à l'autre notamment en fonction des places offertes ou de la tarification mise en place (des recettes de 5 à 20 € par an par habitant en moyenne pour un solde d'activité de 2 à 8 € par an par habitant).

Le [rapport PHILIP](#) a été remis au Premier ministre le 9 décembre 2003. Des discussions relatives aux amendements déposés par Monsieur Christian PHILIP ont eu lieu à l'Assemblée nationale lors de la présentation en première lecture le 27 février 2004. Compte tenu du recours par le Premier ministre à l'article 49-3 de la Constitution pour l'adoption du texte en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, ces amendements, qui avaient fait l'objet d'un avis défavorable en commission, n'ont pu être de nouveau débattus. Une mission a été confiée, par lettre conjointe du 8 octobre 2004 des ministres de l'Équipement, de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur et de la Justice ainsi que des secrétaires d'État aux Transports et au Budget aux inspections générales des Finances, de l'Administration, au Conseil général des Ponts et Chaussées et à l'inspection des services judiciaires. Il lui est notamment demandé d'examiner les différents aspects de la proposition de M. Christian PHILIP relative à la dépenalisation des amendes de stationnement sur voirie.

I- Des éléments clés pour conduire une politique de déplacements

I.A- Le financement des politiques de déplacements et le stationnement: quelle mise en œuvre pour les propositions du rapport de Christian PHILIP?

M. Christian PHILIP, député du Rhône, a remis son [rapport sur le financement des déplacements urbains](#) au Premier Ministre le 9 décembre 2003. Ce document propose une série de mesures devant permettre aux collectivités de dégager de nouvelles ressources affectées au financement de leur politique de déplacements urbains. Le groupe de travail a pris connaissance du rapport final dont il partage globalement les conclusions.

L'ensemble de ces mesures est repris en [annexe 4](#) en fonction du calendrier possible de leur mise en œuvre. Parmi les propositions d'approfondissement du groupe de travail figurant [annexe 5](#), certaines ont fait l'objet d'un examen attentif en lien avec les deux autres thèmes qu'avait à traiter le groupe de travail et sont explicités ci-dessous.

Ainsi, un amendement a été déposé puis retiré par Christian PHILIP en vue de donner la possibilité aux collectivités qui le souhaitent de mettre en place une tarification des déplacements automobiles orientant vers une mobilité durable. Cette proposition a suscité l'intérêt du groupe de travail. Il considère que les collectivités doivent disposer de cette compétence pour pouvoir mener à bien leur politique de déplacements. Concernant plus particulièrement l'éventuelle mise en place d'un système de péage urbain, les différentes contraintes techniques et juridiques pour la mise en œuvre de cette mesure ont été rappelées.

Trois autres propositions du rapport PHILIP entrent dans le champ de réflexion du groupe de travail et seront prises en compte dans les parties suivantes :

- Réfléchir à une extension géographique du versement destiné aux transports en commun (VT) et à ses impacts ; une première simulation des effets d'une modification de l'assiette territoriale du VT à l'ensemble de l'aire urbaine comprenant un PTU (nombre d'entreprises concernées, masse salariale correspondante, produit complémentaire...) a été entreprise par la DTT et a été présentée depuis pour discussion au GART. (pour les résultats, voir [annexe 6](#)).
- Obtenir une meilleure correspondance entre le périmètre de transport urbain (PTU) et celui de l'aire urbaine ;
- Rechercher une meilleure coordination entre les différentes autorités organisatrices de transport (AOT) ;

I.B- La dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie: quelle démarche choisir afin d'atteindre les objectifs d'intégration des politiques de déplacement et de financement?

Cette proposition du rapport parlementaire a reçu le soutien du groupe de travail, qui a considéré qu'elle constituait une bonne réponse à la question qui lui était posée, dans la mesure où elle s'inscrirait dans l'affirmation d'un bloc de compétences « organisation des déplacements et définition d'une politique globale du stationnement » avec l'affectation de ressources dédiées à l'exercice de ces compétences en termes d'investissement et de fonctionnement.

Depuis plusieurs années, l'accent a été mis sur la nécessité pour les autorités organisatrices de transports urbains de travailler tant sur le développement et l'offre de transports collectifs que sur la place accordée aux déplacements automobiles et la mise en œuvre de politiques de stationnement, notamment par la maîtrise de l'espace réservé sur et hors voirie. La formulation d'un changement de régime du stationnement sur voirie en vue de la substitution au système de police actuel d'un "système de service décentralisé et dépenalisé" sous la forme d'une "redevance en contrepartie du service rendu ou de la mise à disposition du domaine public" a été particulièrement appréciée. D'un avis partagé, il convient de reconnaître que la gestion du stationnement est un élément d'une politique globale des déplacements.

Il ressort des débats du groupe de travail qu'une mesure visant à rendre obligatoire la compétence stationnement au niveau des communautés d'agglomération devient nécessaire à partir du moment où l'ensemble des politiques liées aux déplacements, aux transports urbains et au stationnement sont reconnues comme faisant partie d'un même ensemble de mesures complémentaires, dont la mise en œuvre conjointe et coordonnée conditionne le succès de l'action publique pour réduire la place de la voiture en ville.

Cette mesure a fait l'objet de deux amendements au texte du [projet de loi relatif aux responsabilités locales](#) lors de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale le 27 février 2004.

Un premier amendement a été déposé par Christian PHILIP au sujet du stationnement. Il a été retiré à la demande du gouvernement. Toutefois, le ministre délégué chargé des libertés locales, monsieur DEVEDJIAN, s'était engagé à réexaminer l'amendement relatif à la dépenalisation du stationnement payant en seconde lecture, après vérification de sa faisabilité juridique et technique par les services ministériels. Le texte adopté par le Parlement après l'utilisation par le Premier ministre des dispositions de l'article 49-3 de la Constitution ne retient pas cette disposition.

Le nouveau dispositif proposé consiste à faire passer l'organisation et la gestion du stationnement payant sur voirie du domaine du règlement de police à un régime de service ou de gestion domaniale afin de permettre le transfert de tous les éléments du stationnement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, des compétences de la réglementation du stationnement et de sa tarification à la fixation des sanctions en cas de manquement et aux procédures de recouvrement. Ce dispositif repose sur un système de redevances et de redevances forfaitaires établies par l'organe délibérant des communes ou des EPCI compétents. Le défaut ou l'insuffisance de paiement est sanctionné par une redevance forfaitaire dont le montant fixé par la collectivité est un multiple de la redevance horaire plafonnée (l'amendement a prévu qu'elle ne peut dépasser 50 fois cette redevance horaire) ou une redevance forfaitaire majorée de frais de dossiers passé un certain délai.

Des mesures complémentaires ont été prévues pour faciliter les recouvrements: accès au fichier national des immatriculations pour obtenir les coordonnées des redevables, procédure d'opposition au transfert des cartes grises en cas de non-paiement des redevances.

Cette proposition conduit à se poser ensuite la question de la cohérence entre les pouvoirs de police des maires en la matière et les politiques menées par les AOTU. Nous considérons que les élus des collectivités locales ont actuellement les moyens de la traiter de façon satisfaisante

Par ailleurs, ce dispositif conduit à une perte de recettes pour l'Etat. Nous considérons toutefois que l'objectif politique prime et doit conduire à valider le dispositif proposé et à résoudre la question financière en la traitant dans un cadre plus large. Il est en effet nécessaire – et possible, comme cela existe dans bon nombre de pays voisins – qu'un seul pouvoir ait la maîtrise de la réglementation et les recettes.

Dans le dispositif proposé, le produit des redevances et redevances majorées reviendrait directement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. Les nouvelles ressources seraient affectées au financement des transports publics urbain, au stationnement et de manière plus générale à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains.

I.C- La coordination et la gouvernance des politiques de déplacements, d'urbanisme et d'aménagement: deux exemples d'une complexité ressentie et vécue par les acteurs institutionnels comme par les administrés:

La Loi SRU, après d'autres lois, est revenue sur l'impérative nécessité de renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales, et notamment celles qui traitent de la planification urbaine, de l'organisation des déplacements et de la gestion du stationnement.

Les relations entre développement urbain et réalisation des infrastructures de transport sont effectivement, en France, à l'origine de phénomènes difficiles à maîtriser comme celui de l'étalement urbain diffus, à la différence d'autres pays, d'Europe du nord ouest notamment, où cet étalement est plus limité et plus concentré.

Des dispositions nouvelles ont été notamment introduites par la loi SRU qui vont dans le sens à la fois d'une approche plus globale et d'une coordination des politiques sectorielles au service d'un projet de développement durable de l'agglomération. L'importance du SCoT et de son Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) y est mentionnée, ainsi que la mise en œuvre de politiques de déplacements durables par le développement de l'intermodalité comme objectif des plans de déplacements urbains. De la même façon, la coordination des AOT par la création de syndicats mixtes SRU est encouragée.

Quel est le premier bilan de la mise en œuvre de ces dispositions ?

Comment prennent-elles en compte les besoins des habitants ? Pour ces derniers, il importe d'améliorer la qualité de leurs déplacements quotidiens sur le territoire de leur « bassin de vie » qui recouvre plusieurs périmètres institutionnels où s'exercent les compétences de différentes autorités organisatrices des transports et d'autres collectivités locales responsables de la voirie et du stationnement mais aussi de l'urbanisme, du droit des sols et de l'offre foncière. Comment faire pour que ces différents périmètres soient invisibles pour l'habitant qui se déplace ?

La question de la coordination des réseaux de transports gagne à être illustrée à travers des exemples tirés de la réalité. Des exemples banals: d'autres auraient pu tout aussi bien être

proposés. C'est précisément cette banalité qui montre combien les déplacements quotidiens concernent, sans que nous y pensions, un grand nombre d'acteurs forts divers.

I.C.1- Déplacements quotidiens domicile – travail:

Monsieur X arrive en voiture de son domicile vers la gare de A, ville située en périphérie de la ville B, limitrophe de la communauté d'agglomération C dont elle n'est cependant pas membre. Il stationne dans un parc relais et emprunte un train pour se rendre à la gare de B. Depuis cette gare, il a le choix, pour se rendre à destination, soit d'emprunter un bus urbain de l'agglomération, soit un taxi, soit de louer un vélo.

Cet exemple très simple de la réalité quotidienne fait intervenir plusieurs acteurs publics et privés au sein d'un territoire qui peut être modeste et pour une durée de circulation qui peut être très courte. Ainsi, monsieur X va être amené, au cours de son déplacement, à utiliser une infrastructure gérée par la ville A (le parc relais), après avoir par exemple utilisé la voirie communale et une portion d'autoroute non concédée. Arrivé à la gare de A, il utilise un TER géré par la SNCF dont l'organisation (dessertes, cadencement ...) est de la compétence du conseil régional. A son arrivée à la gare de B, pôle d'échange entre bus urbains et transports collectifs du conseil général, monsieur X disposera soit des services de bus de l'agglomération C (OATU), soit d'un taxi dont les services sont régis par le préfet, soit pourra louer un vélo, service mis en œuvre par une association, une entreprise privée, un opérateur de transports publics, avec le soutien de l'AOTU dans le cadre des objectifs de la loi SRU.

Pour accomplir ce déplacement, si les questions tarifaires et de billettique n'ont pas été harmonisées, monsieur X devra:

- régler son stationnement à son retour
- acheter un billet SNCF ou un abonnement de travail
- payer un ticket de bus ou tout autre transport final

On peut ajouter que, comme beaucoup d'automobilistes, M. X a choisi de ne pas se rendre en voiture à sa destination parce que les conditions de stationnement (offre publique ou privée réduite ou chère, police du stationnement sur voirie plus stricte...) y sont dissuasives.

On comprend bien ici la nécessité, pour les acteurs publics locaux, de coordonner leurs actions dans le but de proposer au public une offre variée de moyens de déplacements et de faciliter les choix qui sont bons pour la collectivité, notamment pour ce qui concerne les échanges entre réseaux, les informations données au public, l'intégration tarifaire...

I.C.2- Déplacements domicile – administration:

Madame X ne dispose pas de la seule voiture de son ménage. Elle quitte son domicile situé dans un village en périphérie de la ville A et se rend à pied jusqu'à l'arrêt de bus du service départemental. Elle va ainsi en bus à la gare de A, pôle d'échange, où elle empruntera un TER jusqu'à un arrêt situé dans le périmètre de transports urbains de A. De ce point, elle prendra un bus de l'agglomération pour se rendre à la cité administrative pour accomplir diverses démarches.

Ce deuxième exemple montre que tous les acteurs publics en charge des questions de transports sont concernés par la mise en cohérence et l'harmonisation tant des réseaux que des informations et des services offerts au public. Dans cet exemple n°2, l'intérêt d'une tarification et d'une billettique intégrées, au moins à l'échelon de l'aire urbaine, est clairement mis en lumière par l'aspect décourageant pour l'utilisateur des différentes tarifications successives pour un même déplacement.

La coordination et la mise en cohérence des politiques locales de déplacements mais aussi d'urbanisme favorisent un fonctionnement plus efficace des services de transports par l'implication de tous les acteurs publics locaux. Le contrôle de leur mise en œuvre par les opérateurs en sera facilité, ce qui engendrera un service de transports publics locaux plus "démocratique".

C'est sur ce thème de la coordination et de la "gouvernance" des politiques publiques concernées que le groupe a essentiellement travaillé, sensible au fait que, au-delà de ses aspects institutionnels tout à fait légitimes, il était d'une importance capitale pour la vie quotidienne de la quasi-totalité de nos concitoyens.

I.D- Les apports des plans de déplacements urbains: des outils au potentiel important, que se sont largement appropriés les autorités locales, mais qui ont encore peu souvent traité les questions difficiles

I.D.1- La longue marche des PDU vers un caractère prescriptif plus affirmé

Depuis 1982, les objectifs formulés pour les plans de déplacements urbains apparaissent de plus en plus ambitieux au fil des textes législatifs successifs.

Depuis la **loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI)**, qui leur a confié la responsabilité des transports publics urbains, le rôle des autorités organisatrices des transports urbains a été renforcé successivement par la **loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation de l'énergie (LAURE)**, puis par la **loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et renouvellement urbains (SRU)** et enfin par la **loi urbanisme et habitat (loi UH) du 2 juillet 2003**. Ces pouvoirs renforcés portent en particulier sur la politique de déplacements, son caractère prescriptif en matière de partage de la voirie et de stationnement, sa nécessaire cohérence avec la planification urbaine.

La LOTI a institué l'élaboration de plans de déplacements urbains (PDU), documents établis par les autorités organisatrices des transports urbains visant à définir les principes généraux de l'organisation des transports (de voyageurs et de marchandises), de la circulation et du stationnement dans le périmètre de transports urbains. **La LAURE** a réaffirmé le rôle du PDU en précisant qu' «il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part».

L'élaboration d'un PDU est devenue alors obligatoire dans les périmètres de transports urbains de plus de 100 000 habitants.

La loi SRU renforce le caractère «prescriptif» du PDU en matière de stationnement public (politique tarifaire, zone de stationnement payant, durée du stationnement), de construction d'aires de stationnement privé et de distribution des marchandises en ville.

Ces nouvelles dispositions intègrent ainsi le fait que les politiques de stationnement constituent des outils opérationnels d'orientation de la mobilité urbaine et des choix modaux.

En province, **la loi SRU met, en outre, en place de nouveaux outils de planification territoriale, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) au niveau de l'agglomération et les plans locaux d'urbanisme (PLU) au niveau de la commune, avec un souci de mise en cohérence des politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements.**

La loi UH a prorogé le délai de mise en conformité des plans de déplacements urbains avec les obligations issues de la loi SRU. Cette disposition, combinée à la suppression des subventions directes de l'Etat pour l'élaboration des plans de déplacements urbains, risque toutefois de conduire certaines collectivités locales à reporter à des exercices budgétaires moins contraints la mise en conformité de leur PDU actuel avec les nouvelles dispositions législatives intervenues depuis son adoption.

Les PDU, comme les autres documents de planification sectorielle, doivent être compatibles avec les SCOT : **le SCOT a la primauté juridique sur le PDU** (hors Île-de-France). Les plans locaux d'urbanisme doivent, quant à eux, être compatibles avec le PDU.

I.D.2- Eléments pour un bilan des plans de déplacements urbains

Forte mobilisation des acteurs locaux et actions résolues en faveur des transports en commun ;

Mais aussi des faiblesses graves (périmètres trop restreints, étalement urbain non maîtrisé, extension importante du réseau de voirie, stationnement de fait abondant et non contrôlé...);

Des affirmations d'objectifs sans indicateur d'actions, de moyens ou d'évaluation.

En matière de bilan synthétique de la nouvelle génération de PDU, l'ouvrage publié par le CERTU en décembre 2002, « Bilan des PDU de 1996 à 2001 », apporte de façon approfondie, pour chacune des six orientations de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, les avancées et les insuffisances relevées à travers l'analyse de 45 PDU arrêtés ou approuvés en juin 2001 et dont les points saillants sont développés ci-dessous.

Une **forte mobilisation des acteurs locaux**, et notamment des services déconcentrés du ministère de l'Équipement, intervenant dans le champ des déplacements, du stationnement ou de l'aménagement, suite à la collaboration pratiquée par les AOTU pour mener leur PDU. Il en résulte des diagnostics partagés et une mobilisation de tous pour la mise en œuvre des actions prévues, la concertation avec les associations ayant été plus ou moins poussée selon les agglomérations. Par exemple à Lille, le forum des déplacements ainsi que les « Mardis du PDU » ont été des temps forts de débat public avec l'ensemble des associations de l'agglomération.

Les **enquêtes publiques sont cependant souvent conduites *a minima***. Globalement, à deux exceptions près, les projets ont reçu l'aval tant du public que des commissaires, même si de nombreux aspects sont apparus insuffisants ou à préciser, notamment la programmation jugée beaucoup trop floue.

Les **PDU traitent de façon approfondie le thème des transports en commun**, projet de tramway ou de bus en site propre, amélioration de la fréquence, de l'amplitude et de la qualité de service du réseau bus, renforcement de l'offre ferroviaire en périurbain. L'intermodalité est privilégiée avec notamment les pôles d'échanges et les parcs relais ainsi que des projets de tarification multimodale et de billettique. A Saint-Étienne par exemple, le PDU définit trois niveaux de pôles d'échanges multimodaux en fonction de leur aire d'attraction et des modes qui s'y rabattent. Toutefois la dynamique de l'investissement est plutôt orientée sur l'offre que sur la qualité de services.

Une **large dynamique se manifeste en faveur du vélo** puisque tous les PDU prévoient d'augmenter sa part, même si elle ne dépasse nulle part 5% des déplacements tous modes. Les mesures concernent le plus souvent la réalisation d'itinéraires continus, le développement de l'offre de stationnement public, mais aussi la création de stationnement dans les espaces privés grâce à leur inscription dans les PLU.

La **marche est un mode de déplacement revalorisé dans les PDU**. Ainsi, à Grenoble et en Île-de-France, le PDU vise une augmentation des déplacements à pied pour les trajets courts : + 10% en 5 ans pour les distances de moins d'un kilomètre et les déplacements domicile-école. L'objectif reste cependant celui de sa stabilisation et les actions se limitent trop souvent au centre ville.

Tous les PDU abordent la question du transport de marchandises, malgré un manque de connaissances et de données. Cela a permis au moins aux responsables des agglomérations de rencontrer les professionnels du transport de marchandise. Par exemple à Rennes, des propositions en termes de règles d'urbanisme ont pu être faites pour la prise en compte de la fonction livraison de marchandises en ville.

Peu d'expériences de plans de mobilité pour les entreprises et les administrations, sans doute pour des raisons de méconnaissance des concepts et de leurs enjeux en termes de management de la mobilité, ainsi que de l'absence d'outils méthodologiques.

De nombreux PDU comportent des projets de voiries nouvelles à créer ou achever, alors que le partage de la voirie est abordé moins souvent. Les mesures les plus volontaristes portent sur la réduction de l'espace public dévolu à la voiture comme à Valenciennes (- 50 %) ou le gel de capacité des pénétrantes comme à Strasbourg ou encore le développement de la politique de retraitement des voiries comme à Nantes ou enfin la définition de chartes piéton / vélo comme à Lille, Lyon ou Toulon.

Dans la plupart des PDU, le stationnement est bien intégré comme levier important d'une politique cohérente des déplacements en agglomération. Toutefois la question du respect

de la réglementation et de son contrôle est rarement abordée de façon précise. Les PDU de Rouen, Lyon et Nîmes définissent des normes plafond en matière de places de stationnement pour les immeubles de bureaux implantés dans les secteurs bien desservis par les transports collectifs.

En matière de sécurité, si quelques agglomérations traitent la question de façon transversale et globale grâce à une expérience acquise dans le domaine, certains PDU souffrent **d'analyse trop superficielle ou d'objectifs peu précis** ou trop partiels, limitant les actions à un ou deux modes malgré des problèmes identifiés sur d'autres modes.

Diminuer la circulation automobile reste un pari audacieux dans l'ensemble des PDU. Seul le PDU de l'Ile de France affiche une baisse de 3 % d'ici 2005 des véhicules x kilomètres. Les autres PDU fixent des objectifs de baisse de la part de marché de la voiture de quelques points sur 10 ans, ce qui ne conduira pas nécessairement à une diminution de la circulation automobile, du fait de l'augmentation de la population et de l'allongement des trajets. Les objectifs ne sont pas assortis toutefois d'obligation de résultat ou de contrôle des effets obtenus.

Les PDU intègrent les objectifs généraux de lutte contre les nuisances environnementales, mais peu évaluent l'impact des mesures proposées. S'agissant de la consommation d'énergie et de la production de gaz à effet de serre notamment, ils prévoient une hausse des émissions liées à l'allongement de la longueur des déplacements du à l'étalement urbain.

Même si l'ensemble des PDU traite les questions liées à la planification et à l'aménagement urbain, les objectifs restent imprécis. Ainsi ils préconisent la densification autour des axes forts de TC, la maîtrise du développement périurbain, le renforcement des centralités, la desserte en transport public des secteurs de développement, le partage de la voirie pour concourir à créer une ville des « courtes distances », mixte et multipolaire, irriguée et structurée par des transports collectifs efficaces. A Orléans par exemple, le PDU est un outil de mise en oeuvre du schéma directeur ; à Toulouse il fixe les choix en matière de transports collectifs selon les différents territoires urbains définis dans le schéma directeur.

Partenaire des autorités organisatrices de transports lors des différentes phases d'élaboration des PDU, **l'Etat contrôle également la légalité des PDU au regard des dispositions législatives en vigueur.** Ainsi, l'ensemble des services de l'Etat concernés par la question des déplacements urbains ont à se prononcer sur le document élaboré par les AOTU, depuis les phases de préparation jusqu'à l'adoption du plan de déplacements urbains. Ce document, transmis aux préfets au titre du contrôle de légalité, peut le cas échéant être déféré au juge administratif. A ce jour, aucun PDU n'a été soumis par le préfet au juge administratif et tous les exemples de plans de déplacements urbains annulés l'ont été du fait d'interventions de particuliers ou d'associations, par exemple à Lille ou à Angers.

En résumé, les PDU et les processus qui y ont conduit représentent un incontestable progrès. Ils souffrent cependant presque tous de trois défauts majeurs :

- leurs périmètres sont trop restreints ;
- ils abordent la planification urbaine trop théoriquement et sans qu'un lien efficace – "prescriptif" – soit établi avec les SCOT;
- ils sont très largement incantatoires, ils ne traitent pas des phénomènes – leur déroulement concret, leurs origines... - et de la façon de les modifier, de les orienter vers les objectifs affichés.

II- Les données disponibles sur la coordination et la gouvernance des politiques d'urbanisme et de déplacements, et leurs limites

Dans la suite de réflexions précédentes (travaux du ministère de l'Équipement sur le « bilan des lois Voynet, Chevènement et SRU », rapport du Commissariat Général du Plan « les transports urbains : quelles politiques pour demain ? », ...) et en s'appuyant sur des données disponibles, notamment celles fournies par le « pôle interministériel d'observation des politiques territoriales », le groupe de travail a souhaité connaître et apprécier la situation actuelle relative à la cohérence des politiques des collectivités locales concernées par la demande ministérielle.

Une enquête auprès de l'ensemble des services déconcentrés du ministère de l'équipement a été menée en s'appuyant sur le réseau de correspondants déplacements précédemment mis en place.

Cette enquête s'est déroulée sous deux axes:

- l'organisation de la cohérence des différentes politiques locales ;
- la coordination des politiques de déplacements entre elles ;

Cette enquête a été complétée au cours des réunions du groupe de travail par des dires d'experts et des représentants des différents intervenants de ces politiques au niveau local. Par ailleurs, le groupe de travail a entendu les représentants des services déconcentrés de l'Équipement en son sein présenter les politiques de planification urbaine et de déplacements dans leur zone d'activité, à savoir les régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon et les départements du Rhône et des Bouches du Rhône ainsi que les analyses qui pourraient en être faites.

II.A- Le référentiel existant est abondant: observatoires, cartographies et rapports soulignent tous la complexité des situations locales, l'émiettement des responsabilités, la faiblesse de la coordination

Les éléments disponibles dont le groupe de travail a eu connaissance révèlent une diversité dans l'ajustement des périmètres d'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et de ceux des bassins de vie quotidienne (qui peuvent être assimilés en première approche aux aires urbaines définies par l'INSEE) ou bien des périmètres de SCoT et ceux des Périmètres de Transports Urbains (PTU).

Il convient ici de rappeler que l'aire urbaine, pour l'INSEE, est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou les communes attirées par celui-ci. On constate donc qu'une aire urbaine peut tout à fait contenir une voire plusieurs agglomérations ainsi que plusieurs AOTU.

II.A.1- Les données disponibles sur la coordination et la gouvernance des politiques d'urbanisme et de déplacements
- les données de l'observatoire des politiques territoriales de la DGUHC
- les travaux cartographiques du CERTU: une mosaïque de périmètres, d'acteurs et de politiques

- Les données de l'observatoire des politiques territoriales:

Cet observatoire donne la possibilité de superposer et donc de comparer différents périmètres : l'ajustement entre les périmètres des aires urbaines, des SCOT et des intercommunalités, qui peut être appréciée à la lecture du document cartographique figurant en [annexe 7](#), est très variable suivant les territoires.

Au 1^{er} janvier 2003, sur les 119 agglomérations (hors Ile-de-France) de plus de 50 000 habitants :

- 40 % (soit 48 agglomérations) ne disposent pas d'un schéma directeur en vigueur ou d'un SCOT en cours d'élaboration
- 13 % (soit 16 agglomérations) ont un périmètre de schéma directeur ou de SCOT identique au périmètre de l'agglomération
- 25 % (soit 30 agglomérations) ont un périmètre de schéma directeur ou de SCOT compris entre le périmètre de l'agglomération et celui de l'aire urbaine
- 22 % (soit 25 agglomérations) ont un périmètre proche ou identique à celui de l'aire urbaine.

- Les travaux cartographiques du CERTU: une mosaïque de périmètres, d'acteurs et de politiques

Les travaux cartographiques du CERTU ([Annexe 8](#): travail cartographique du CERTU) traduisent que, dans la majorité des cas, les périmètres des PTU sont moins larges que ceux des SCoT qui les recouvrent. Les SCoT englobent largement les PTU. Ces travaux peuvent être complétés par une approche telle que celle présentée par le journal "[Le Monde](#)" dans quelques documents cartographiques (voir [Annexe 9](#)).

Les SCoT et les PTU sont, en règle générale, bien centrés dans les aires urbaines. Les SCoT n'en occupent globalement que la moitié de la surface; les AOTU n'occupent qu'une partie des SCoT. Nancy est une illustration parmi d'autres possibles: à un très large SCoT correspond un PTU restreint.

Parmi les cinq grandes agglomérations, trois d'entre elles, Lyon, Lille et Bordeaux, toutes trois communautés urbaines de la première génération (fin des années 60), ayant compétence obligatoire en transport urbain, ont prescrit un SCoT sur un territoire un peu plus large que celui de la communauté urbaine. L'aire urbaine concernée est cependant beaucoup plus vaste. Elle inclut pour Lille et Lyon plusieurs SCoT jointifs.

Pour l'agglomération lyonnaise, il n'y a pas superposition entre l'aire urbaine et l'ensemble des SCoT qui s'étendent à l'ouest au-delà de celle-ci (agglomération de Saint-Étienne).

Le cas de Marseille se distingue par l'absence de SCoT prescrit sur Marseille au 1^{er} juillet 2004 mais aussi sur les agglomérations à proximité.

A Toulouse, il n'y a pas d'ajustement des périmètres: le PTU ne couvre pas complètement le SCoT au nord-ouest de l'agglomération (une commune hors PTU) et en même temps le dépasse au sud ouest. Par ailleurs, l'agglomération est constituée de 2 communautés d'agglomération (SICOVAL et Grand Toulouse).

Ces deux exemples sont particulièrement symptomatiques de l'incapacité pour l'Etat à conduire la construction d'une intercommunalité optimale sur ces territoires à forts enjeux.

Conséquence évidente, les Plans de déplacements urbains (PDU) élaborés par les autorités organisatrices (PDU obligatoires et les autres) ne sont pas le plus souvent à l'échelle des SCoT.

Globalement, **l'examen des documents cartographiques** existants révèle une **mosaïque de périmètres**, de regroupements et de coopération de communes dans les agglomérations et aires urbaines, aux limites variables et trop souvent peu pertinentes – une **véritable atomisation "flottante"**.

De nombreuses réflexions et expériences ont été menées au cours de ces dernières années dans le cadre d'une approche coordonnée des questions liées au développement des déplacements, à l'urbanisme et à l'habitat. Quelques éléments d'éclairage de la mission mobilité urbaine de la DGHUC concernant ces démarches sont repris ci-après au sein de l'[annexe 10](#).

II.A.2- Les apports de réflexions précédentes sur les liens entre planification urbaine et organisation des déplacements:

- Le questionnement issu du bilan des "3 lois" Voynet, Chevènement et SRU
- Le rapport interministériel dit rapport SCHMITT sur les mesures susceptibles d'améliorer la cohérence des 3 lois
- L'apport des travaux du Commissariat général du Plan : le rapport RIES

Le travail du groupe s'est inscrit dans le prolongement du bilan des lois Voynet, Chevènement et SRU élaboré au sein du ministère et du rapport « Les transports urbains : quelles politiques pour demain? » du Commissariat général du Plan.

- Le questionnement issu du bilan des "3 lois" Voynet, Chevènement et SRU souligne l'insuffisance des périmètres de compétence des autorités en charge de l'urbanisme comme des transports, et celle de leur coordination

Les travaux réalisés au sein du ministère de l'Équipement entre 2001 et 2002 avaient déjà abordé plusieurs sujets de réflexion qui sont ceux du groupe de travail, comme :

- La cohérence entre l'échelle des SCoT et l'échelle des PDU ;
 - L'association des autorités organisatrices de transport à la planification urbaine ;
 - La clarification des différents outils de planification et de programmation ;
 - La nécessaire pédagogie du bon usage des syndicats mixtes ;
- le rapport interministériel dit rapport SCHMITT avance des mesures susceptibles d'améliorer la cohérence des 3 lois: articulation entre autorités compétentes; intérêt de documents normatifs de rang territorial supérieur

Partant de deux fondements : l'intercommunalité comme pierre angulaire des 3 lois et la nécessité d'une planification par le SCOT à une large échelle pour maîtriser le développement des espaces urbains, **il proposait notamment :**

- **d'articuler pour les grandes aires métropolitaines** et les territoires fortement urbanisés **les démarches de cohérence** en introduisant un **principe de consultation obligatoire entre eux des syndicats mixtes ou EPCI, maîtres d'ouvrage de SCOT différents dans une même aire urbaine** ;
- de concevoir et élaborer pour les grands territoires des documents de planification stratégique (ayant un contenu proche des Directives Territoriales d'Aménagement) qui auraient une portée normative vis-à-vis des documents d'urbanisme élaborés par les communes et les EPCI (SCOT et PLU).

- L'apport des travaux du Commissariat général du Plan : le rapport RIES proposait des dispositions techniques et surtout des structures de coordination

Le constat initial est issu des analyses de l'INSEE effectuées d'après les résultats du recensement de 1999. Les aires urbaines se développent globalement suivant le schéma classique de l'étalement urbain maximal, avec un isolement des fonctions urbaines les unes par rapport aux autres ; le taux de croissance de la population est de plus en plus élevé à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville. Cet étalement est toutefois plus ou moins marqué suivant les aires urbaines et, si ce modèle est dominant, d'autres types de développement s'affirment.

Le rapport insiste particulièrement sur l'importance de l'articulation entre les politiques de transport et les politiques urbaines, pour réguler plus efficacement le phénomène de l'étalement urbain. **Il proposait différentes réponses des pouvoirs publics** comme le traitement des flux de circulation, une meilleure tarification des déplacements, des interventions sur le cadre réglementaire et juridique pour le simplifier et le renforcer, **notamment pour favoriser la coordination des politiques de planification urbaine et d'organisation des déplacements**. Sur ce dernier point, le rapport, en s'appuyant sur le constat de l'échec relatif des syndicats mixtes SRU, proposait de retenir une structure de coordination pilotée par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales qui serait en charge de la définition des grandes orientations en matière de mobilité sur le territoire régional. La forme juridique de la structure restait à définir.

II.A.3- Le SCOT et les outils de la politique foncière: moyens fondamentaux de la cohérence locale des politiques d'urbanisme et de transports

- Les SCOT

- Les outils de la politique foncière

- Les SCoT:

La recherche de l'efficacité et de la cohérence des politiques urbaines avec les déplacements, leur coordination avec l'aménagement urbain, la gestion de la voirie ou le stationnement sont parmi les raisons qui ont motivé l'élaboration des lois SRU et intercommunalité.¹

Dans cette nouvelle architecture des documents de planification et de programmation, **le SCOT a en effet une place centrale. Il est l'outil par définition de la cohérence territoriale** et sa vocation première est de **coordonner les différentes politiques sectorielles** notamment en matière d'organisation des déplacements, d'habitat, d'implantation des centres commerciaux et des pôles d'activité.

Ainsi, **le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**, présenté par le SCoT et fixant les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile (Art. L122-1 al.2 du code de l'urbanisme), **peut définir des objectifs concernant par exemple :**

- **Les déplacements et le stationnement liés à l'habitat**, ou encore des principes de développement de l'habitat en fonction des **possibilités de renforcement du transport public**
- **les localisations préférentielles des pôles d'emploi et d'activité au regard de la desserte actuelle et future** par les infrastructures routières, les transports urbains ou le train selon les différentes catégories d'activité, **comme le développement prioritaire des implantations tertiaires le long des axes forts de TC, accompagné de la limitation du stationnement pour les bureaux**

Les orientations à caractère prescriptif définies dans le document d'orientation du SCoT doivent préciser les objectifs relatifs à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de desserte en transports collectifs, notamment les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Elles peuvent le cas échéant subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et au besoin les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs.

Le document d'orientation peut ainsi définir des principes de localisation des grandes zones d'urbanisation futures (habitat, urbanisation mixte, activité) autour des axes TC². Il peut privilégier la construction en zone urbanisée. Il peut aussi définir des principes de localisation

¹ Un travail mené par le CERTU et les directions d'administration centrale dans le cadre de la démarche IUD a débouché sur la rédaction d'un guide "Scot et déplacements" dont une synthèse est reprise en [annexe 11](#) de ce rapport.

² urbanisation autour des axes ferrés et lignes de bus à La Rochelle in « SCOT-Déplacements », p. 181

de tels ou tels secteurs d'activité suivant leur niveau de desserte en TC³, par exemple selon les principes de la politique ABC « la bonne entreprise au bon endroit ». Développée aux Pays-Bas, cette politique consiste à localiser les activités très dépendantes de la route (poids lourds) près des autoroutes et, a contrario, les activités tertiaires, accueillant du public ou comptant de nombreux employés, dans les secteurs bien desservis par les transports en commun. Elle intègre une contrainte forte sur le stationnement pour favoriser l'usage d'autres modes de transport par les salariés et les visiteurs.

C'est sur la base de ces orientations que s'établiront les liens de compatibilité entre le SCOT et les documents à caractère plus programmatique, comme le PDU, le programme local de l'habitat (PLH) ou le schéma de développement commercial (SDC). De même les documents d'urbanisme locaux, PLU et PSMV, ainsi que les opérations foncières et d'aménagement importantes doivent participer à ce mouvement de cohérence. Les SCOT ont donc bien un objectif de mise en cohérence de politiques sectorielles locales et ils ne doivent pas se contenter de les juxtaposer les unes à côté des autres.

Ces relations de compatibilité visent à assurer le maintien de la cohérence tant inter - sectorielle que spatiale aux différentes échelles de temps et d'espace de la planification ou de l'aménagement, en dépit d'une élaboration chronologique qui ne va pas souvent du plus global au plus détaillé. Ainsi, comme le souligne le rapport de Mme Marie-Line MEAUX "Les services déconcentrés du ministère de l'Équipement et l'élaboration des SCOT", Conseil général des ponts et chaussées, décembre 2002, "les objectifs de la loi SRU sont autant affaire d'échelle que de contenu: il n'est donc pas indifférent que les périmètres des SCOT puissent ou non permettre d'élaborer un projet d'aménagement et de développement durable à l'échelle des enjeux.

La loi pourrait, comme elle le fait des territoires transfrontaliers, poser le principe d'une prise en compte obligatoire des territoires limitrophes ou "sous influence", et renforcer l'information mutuelle qu'elle initie déjà entre collectivités territoriales voisines sur leurs projets de schéma, sous des formes qu'elles décideraient.

Une telle mesure pourrait être prise par les documents d'une portée comparable comme les plans de déplacements urbains.

Dans la procédure d'élaboration du SCOT, depuis l'initiative jusqu'à l'approbation, la maîtrise d'ouvrage revient certes aux communes et à leurs groupements. **La loi UH** du 2 juillet 2003, en précisant que le syndicat mixte responsable du SCOT devait être constitué exclusivement des communes et des EPCI compétents, à l'exclusion donc des conseils généraux ou régionaux, **a confirmé ainsi le niveau de compétence communale ou intercommunale de la planification locale telle qu'elle résultait des lois de décentralisation de 1983.**

Toutefois l'association des principaux acteurs du territoire à l'élaboration du SCOT, exigée notamment en ce qui nous concerne pour les différentes AOT (AOTU, régions, départements) permet de faire valoir leur point de vue et d'interroger le projet si besoin au regard de territoires et d'enjeux plus vastes.

Quant à l'État dans le cadre de l'association, il a un rôle important à jouer de garant et de porteur des grands principes d'équilibre et de développement durable, de compositeur

³ carte des zones d'activité autour des axes TC à Valenciennes in SCOT- Déplacements, p. 182

d'échelles, d'acteur et marqueur du territoire, de maître d'ouvrage d'infrastructures et de construction et pilote des politiques nationales dans différents domaines.

Dans ce cadre, le rapport de Mme Marie-Line MEAUX constate que "la façon dont l'Etat, globalement, assure ce "porter de cohérence" auprès des collectivités locales n'est toutefois pas stabilisée: un message clair aux préfets en ce sens sera bienvenu, sur deux points:

- s'assurer qu'au niveau de l'Etat, les conjonctions de diagnostics et de propositions sont bien établies, et portées au bon niveau de façon cohérente;
- et recommander que partout où c'est nécessaire, une "conférence de l'aire urbaine" Etat/collectivités territoriales assure la mise en relation des différents travaux"

Par ailleurs, la pérennité de la maîtrise d'ouvrage intercommunale chargée non seulement de l'élaboration et de l'approbation du SCOT mais aussi de son suivi et de sa révision (un réexamen du document doit avoir lieu dans un délai maximum de 10 ans) devrait favoriser à terme l'émergence de dispositifs nouveaux de gouvernance territoriale permettant de construire un projet collectif négocié entre les collectivités parties prenantes du territoire. Le groupe de travail a donc régulièrement souligné et rappelle fortement la possibilité pour les acteurs locaux de s'appuyer en priorité sur le nouvel outil SCOT ainsi défini pour mettre en cohérence, à cette échelle, les politiques sectorielles, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat et de déplacement.

En complément des réflexions sur la question des SCOT et de leur rôle en terme de coordination des politiques locales étudiées par le groupe de travail, un rappel au sujet des DTA a été apporté par le bureau de la planification des territoires urbains et ruraux de la DGHUC. Il est repris dans le cadre de l'[annexe 12](#) au présent rapport.

- Les outils de la politique foncière

Entre la planification locale (SCOT et PLU) à différentes échelles et les opérations d'aménagement relatives aux projets inscrits dans ces documents, la question foncière est une question centrale, notamment en matière de repérage des opportunités foncières, de connaissance du marché et de possibilité de maîtrise foncière là où il est nécessaire de réorienter le développement de façon volontariste (densification autour des axes TC, renouvellement urbain, politique ABC, ...)

La loi SRU a permis de compléter la panoplie des outils de la maîtrise foncière. Elle a par exemple simplifié la procédure de création d'un établissement public foncier et mis en place un système de prélèvement fiscal sur les communes qui ne satisfont pas à la règle des 20 % de logements sociaux. Celui-ci constitue un apport financier permettant d'acquérir des terrains.

Si les établissements publics fonciers existent déjà sur quelques territoires, ils n'ont jusqu'alors guère été utilisés pour privilégier le développement autour des axes de desserte TC. Pour la mise en oeuvre des SCOT, les établissements existants ou les nouveaux qui seront créés pourraient tout à fait définir leur stratégie d'intervention sur des objectifs

de ce type. L'intérêt de la relance des politiques foncières au niveau local est grand. Ces politiques pourront notamment permettre de valoriser au mieux les politiques de renouvellement urbain. **Une politique foncière durable aura également pour objectif de mieux utiliser, et donc mieux desservir par les transports collectifs, en vue de leur densification, le potentiel foncier des secteurs suburbains et périurbains déjà partiellement urbanisés.** Enfin, cette politique foncière durable valorisera les axes et les pôles de transports collectifs au sein des zones déjà desservies par les réseaux existants avec une insistance particulière sur les gares et les principales stations d'échange.

Les extensions récentes de nos agglomérations et leurs extensions prévisibles à court ou moyen terme sont largement marquées par des **phénomènes d'étalement urbain** et génèrent donc des effets négatifs en terme d'utilisation de la voirie et de déplacements urbains. **Infléchir ce type de développement urbain** conformément aux dispositions de la loi SRU et aux engagements de la France en terme de réduction de l'émission des gaz à effet de serre **est un enjeu majeur de nos agglomérations.** Il convient donc de freiner cette tendance. C'est l'objet de l'ensemble des prescriptions des lois actuellement en vigueur de favoriser un développement durable des villes. **Il faut également être en mesure de donner aux secteurs suburbains existants les qualités de vie, de services et notamment de dessertes adéquates.**

*Une proximité retrouvée entre les villes centre et les extensions urbaines constitue à n'en pas douter **un chantier politique important qui doit être porté par l'Etat.** Nous y reviendrons plus loin, à la fin du III-A-2, consacrée au périurbain. Ce chantier devrait être en mesure de mobiliser l'Etat sous un pilotage unifié de ses ministères, ses organismes de recherche et d'étude, ses services déconcentrés, cela en relation étroite avec les collectivités locales.*

Dans cette optique, le CERTU peut être le lien et l'opérateur d'une démarche sur le long terme, visant à mutualiser et à capitaliser avec les collectivités locales les connaissances et les expériences en la matière. C'est donc bien à l'Etat, aux côtés des collectivités locales et des structures idoines qu'elles mettent et mettront en place, qu'il reviendra d'observer, d'auditer et d'évaluer les effets des différentes mesures adoptées, et surtout de rassembler et de diffuser ce travail.

II.B- Quatre exemples de territoires: leurs réalités contrastées mais un même éclatement en nombreuses autorités indépendantes, une même nécessité de très forte coordination; des réponses locales par recours à des formules souples, pragmatiques, consensuelles, non contraignantes... aux effets lents et limités: les difficultés rencontrées face à la multiplicité des acteurs

Cette question est l'objet de nombreuses recherches depuis quelques années. A titre d'illustration, une synthèse de l'article de Vincent KAUFMANN "formes urbaines et transports en France: quel degré de liberté / Analyse et comparaison européenne" est présenté à la fin du présent rapport en [annexe 13](#).

De nombreux travaux de recherche montrent que l'offre de transports publics, l'offre routière (les infrastructures routières et l'offre de stationnement) et la localisation des activités dans les agglomérations font système. Il en résulte que les actions visant à privilégier l'usage d'autres moyens de transport que l'automobile doivent agir de façon cohérente et coordonnée sur ces trois domaines. Agir uniquement sur les transports permet le développement des espaces urbains sans aucune contrainte et ancre l'usage de l'automobile dans les modes de vie et conduit les acteurs urbains et les ménages à se localiser en fonction des accessibilités routières renforçant la tendance qu'a la ville de se faire autour de l'automobile.

Si certaines formes urbaines associées à une bonne desserte par les transports en commun permettent de réduire l'efficacité d'usage de l'automobile, alors les mesures de restriction de la circulation deviennent secondaires.

Le fatalisme français n'a donc pas lieu d'être car l'ensemble de ces exemples montrent que des marges de manœuvre existent. N'oublions pas que la France est avec la Grèce le seul pays de l'Union européenne à 15 à ne pas disposer de dispositifs institutionnels de coordination entre urbanisation et transport à l'échelle de la région urbaine à l'exception de la région Ile de France (SDAURIF et PDUIF). Le suburbain pourrait devenir un troisième «modèle urbain» entre la ville historique et le périurbain. Une requalification urbaine et une reconversion des friches et autres espaces interstitiels pourraient permettre d'y développer de nouvelles formes urbaines mariant habitat individuel groupé et petits immeubles. La ville suburbaine est le lieu où les recommandations des PDU prennent tout leur sens

Le groupe de travail a plus spécialement réfléchi à ce sujet après avoir élargi son regard en se référant aux territoires présentés ci-dessous.

II.B.1- LYON

La région urbaine lyonnaise: la RUL à l'origine d'un mouvement de partenariats progressivement à l'œuvre dans l'inter-SCOT et dans les transports

- Un enchevêtrement de territoires

L'agglomération lyonnaise, enserrée dans les limites d'un département relativement étroit, a très vite dépassé ce cadre géographique pour concerner maintenant ses départements limitrophes. Ainsi, il apparaît très clairement une dichotomie entre les différents territoires institutionnels de l'agglomération et les territoires vécus, tels qu'ils ressortent des comportements des personnes concernées par ces périmètres tant en terme de déplacements que d'implantation urbaine.

Le périmètre de transports urbains (PTU) de Lyon reprend les limites, inchangées depuis 1968, de la communauté urbaine de Lyon. Aujourd'hui près de 30% (480.000) des 1.648.000 habitants de l'aire urbaine de Lyon (sens Insee 99) vivent hors PTU, dont 49 % (237.000 habitants) hors département du Rhône.

Au niveau de l'aire urbaine, pas moins de 7 AOT et AOTU différentes interviennent. Ces 7 autorités sont le SYTRAL, le SUTUAG (Givors), les conseils généraux du Rhône, de l'Ain, de l'Isère et de la Loire et le conseil régional (pour des liaisons ferroviaires intra aire urbaine, comme Lyon l'Arbresle)

L'aire métropolitaine lyonnaise, appelée également Région Urbaine de Lyon (RUL), appellation dérivée du nom de l'association regroupant la Région, les 4 départements et le Grand Lyon, s'est donné pour objectif de promouvoir le partenariat et de renforcer les complémentarités entre collectivités à cette échelle.

Le périmètre de la RUL est composé de l'aire urbaine de Lyon et des aires urbaines limitrophes comme St Etienne / St Chamond, Vienne, Nord Isère, Villefranche, Ambérieu, etc. Le territoire ainsi délimité a une forme rectangulaire de 120 km d'est en ouest et de 90 km du nord au sud et regroupe 2,3 millions d'habitants répartis sur 383 communes. Sur ce territoire les transports collectifs sont sous la responsabilité de 11 autorités organisatrices différentes (6 AOTU : Bourgoin, Vienne, St Etienne, Givors, Villefranche, SYTRAL ; 4 départements; 1 région).

Une DTA est en cours d'élaboration sur le périmètre de la RUL. Elle vise entre autres à renforcer la vocation internationale de la seconde métropole française par le développement de la plate-forme aéroportuaire de Lyon St Exupéry et par la réalisation de plusieurs infrastructures ferroviaires et autoroutières de transit. Elle vise également à organiser un développement maîtrisé de l'aire métropolitaine et une cohérence du développement urbain avec l'offre de transport voyageurs et marchandises.

Pour répondre à ces objectifs, la DTA tente d'organiser le développement résidentiel, les implantations des services, les pôles d'emplois tertiaires et les équipements recevant du public en cohérence avec les transports collectifs. Ainsi :

- les nouveaux pôles d'emplois seront situés le long des axes de transports collectifs urbains ou à proximité des gares ;
- les grands équipements recevant du public et les centres commerciaux régionaux seront implantés de façon à être desservis directement par un axe de transport en commun ;
- les zones industrielles et logistiques devront être desservies par au moins deux modes différents (route, fer, voie d'eau).

Des dispositions visent à éviter une urbanisation excessive à la périphérie, notamment autour des futurs contournements

- La coopération actuelle entre AOT de l'agglomération lyonnaise et autorités en charge de l'urbanisme et des transports – leur avenir

Dans le domaine des transports, la coopération entre les AOT de l'agglomération lyonnaise peut être considérée comme embryonnaire. Il existe aujourd'hui un certain nombre d'accords bilatéraux permettant la création d'abonnements combinés transport public non urbain et transport public urbain, comme par exemple la carte Rhône-Pass pour le département du Rhône.

A l'échelle de l'aire métropolitaine, la RUL a créé une conférence des présidents des AOT. Cette conférence se réunit une fois par an et c'est en son sein que s'est développée l'opération la plus significative dans le domaine de la coopération: la création d'un système d'information des voyageurs à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise, regroupant donc les informations des 11 réseaux de transports collectifs concernés.

Au-delà, plusieurs élus de la conférence des présidents des AOT ont exprimé leur volonté de travailler à l'instauration d'une intégration tarifaire à l'échelle de l'aire métropolitaine. Le Conseil régional pilote actuellement les études, qui concernent les AOTU de cette aire urbaine, sur la compatibilité de leurs différents systèmes. Les conseils généraux y sont associés. Ce travail, dont les enjeux sont perçus comme particulièrement sensibles, ne débouchera vraisemblablement qu'en 2006: il devrait notamment se traduire par la mise en place d'un "billet unique".

Dans cet esprit, un protocole d'accord a été signé entre le Grand Lyon, le Conseil Général du Rhône, le Conseil Régional Rhône-Alpes, le SYTRAL et la SNCF en vue de développer l'intermodalité à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise. Le texte de ce protocole a été reproduit en annexe 14 de ce rapport.

Sur un plan plus global, la révision en cours du plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise a permis de reformuler le diagnostic. Si la saturation grandissante des pénétrantes routières rend difficile l'accès à Lyon en voiture aux heures de pointe, l'offre de transports collectifs est encore trop faible pour présenter une réelle alternative. Au mieux, il existe une offre ferroviaire, mais qui implique généralement une à deux correspondances sur le réseau urbain. Le plus souvent, l'offre se réduit à une ligne omnibus de car, proposant des temps de parcours décourageants et encore aggravés par la saturation routière dont on laisse cette ligne prisonnière.

De plus, le SYTRAL est réservé sur le fait que les habitants des départements limitrophes puissent utiliser les transports publics de l'agglomération lyonnaise au même tarif que les

habitants du Rhône et du Grand Lyon. C'est pourquoi le PDU révisé devrait comporter un chapitre consacré à la coopération des AOT. Il devrait proposer que ces dernières signent un accord cadre destiné à mieux coordonner l'offre et à clarifier les questions financières, et ceci à l'échelle du bassin de vie (aire métropolitaine sans St Etienne). Il pourrait être inscrit au PDU que cet accord cadre serait un préalable à la création éventuelle d'un syndicat mixte.

Ces perspectives relatives au plan de déplacements urbains et à la coopération entre AOT rendent encore plus importante la coordination avec les autorités en charge de l'urbanisme – en particulier les SCOT – et entre celles-ci. Elément très positif, qui sera utile également pour les SCOT: le SYTRAL lance une nouvelle enquête ménages sur un périmètre beaucoup plus étendu, avec la contribution financière de l'Etat qui réalise par ailleurs une enquête cordon et se propose de constituer une base de données sur les déplacements.

Dans ce contexte, la concertation inter-SCOT évoquée ci-dessus n'est pas obligatoirement très avancée. Encore informelle, elle est cependant véritablement enclenchée et rassemble les responsables des 9 SCOT (le SCOT "central" + 8 SCOT périphériques). Elle donnera aux débats, notamment ceux sur les transports, une autre dimension, montrant ce que peut apporter une structure facilitant la confrontation puis l'accord sur des actions communes ou coordonnées. Elle bénéficiera du développement des travaux de la RUL qui prennent de plus en plus en compte les enjeux liés à la coordination des politiques et des acteurs en charge des déplacements, de l'urbanisme et du stationnement. Si, comme on l'a vu, la coopération entre AOT progresse lentement, la montée en régime de la RUL, qui a joué un rôle dans la réponse au récent appel aux "pôles de compétitivité" de la DATAR, et de la coopération inter-SCOT est prometteuse. On peut espérer qu'elle conduira l'ensemble des partenaires à reconnaître l'intérêt d'une forme de coopération/coordination plus ambitieuse, plus structurée, et à s'accorder sur la forme la plus adaptée.

II.B.2- MONTPELLIER

La région de Montpellier: le choix d'un syndicat mixte SRU face aux approches différenciées mais complémentaires des transports par les différentes autorités locales

- Présentation de la situation

Les deux PDU actuellement approuvés sont ceux de Nîmes et Montpellier. Il faut noter que le PDU de Nîmes est en cours de révision suite à l'extension du périmètre de la communauté d'agglomération.

A Montpellier, on constate une relative superposition des périmètres du PDU, du dossier de voirie d'agglomération (DVA) et de l'agglomération, même si 6 communes ont récemment quitté cette dernière. L'aire urbaine est pour sa part beaucoup plus large.

Ailleurs, le périmètre des PDU, correspondant à ceux des communautés d'agglomération, est nettement plus réduit que celui des SCoT, lui-même plus restreint que celui de l'aire urbaine.

La seule structure formalisée de coopération entre AOTU et conseil général est celle du syndicat mixte créé entre le conseil général de l'Hérault et les communautés d'agglomération de Montpellier, de Béziers- Méditerranée, du Bassin de Thau et Hérault – Méditerranée.

A Perpignan, la gestion du transport scolaire n'a pas facilité les relations entre l'agglomération et le Conseil Général. Quand le PTU est passé de 2 à 17 communes, les élèves étaient transportés par l'UDSIST (union départementale de syndicats intercommunaux scolaires et de transport) sur le même réseau que le réseau régulier voyageurs. Les deux réseaux sont maintenant séparés, en attendant 2005, date de réorganisation du réseau urbain à l'échelle du nouveau PTU. Ainsi, la communauté d'agglomération s'occupe du réseau régulier sur 17 communes sur lesquelles l'UDSIST assure le service de transport scolaire. Les modes de financement de l'Etat, différenciés pour les transports scolaires et les transports urbains, ont été en partie sources de conflits entre ces deux protagonistes.

- Le syndicat mixte de l'Hérault

Ce syndicat mixte « loi SRU » a été créé entre le conseil général de l'Hérault et quatre EPCI : les communautés d'agglomération de Montpellier, Béziers-Méditerranée, de bassin de Thau et Hérault-Méditerranée. En plus des compétences obligatoires mentionnées dans la loi SRU (coordination des services à destination des usagers de transports collectifs, système d'information à destination des usagers, création d'une tarification coordonnée et titre de transport unique ou unifié), cette structure a également été rendue compétente pour les questions liées à l'organisation des transports publics non urbains de voyageurs et à l'organisation du transport de scolaires.

Le syndicat mixte a délibéré le 11 décembre 2003 pour prélever un VT additionnel : c'est le premier syndicat mixte SRU à avoir pris cette décision. Les recettes attendues pour 2004 seraient de 1 M€, sur la base d'un taux de VT de 0,5 %. Ce syndicat est encore trop jeune pour qu'on puisse disposer des éléments d'appréciation mais les choses se mettent en place progressivement : délibération sur les statuts, élection du comité syndical et de son Président, délibération sur l'extension du VT...

- Rôle des services de l'Etat:

On peut souligner le rôle important des services de l'Etat pour faire avancer des réflexions globales sur le transport, les études et diagnostics en amont des propositions d'amélioration de réseaux. A Perpignan, la DDE a participé activement aux travaux sur le PDU. A Nîmes, les services de l'Etat ont proposé des orientations, des méthodologies et des éléments d'information sur les dispositions en vigueur, par exemple au sujet du compte transport. Ils ont incité à l'élaboration de PDU volontaires, par exemple à Alès. A Montpellier, les services de l'Etat, du conseil général, de l'agglomération échangent leurs informations techniques et leurs réflexions. L'Etat a pu apporter des résultats d'études techniques réalisées en amont des PDU (dans le cadre du DVA par exemple) ou des méthodologies (enquête ménage).

- Perspectives d'évolution:

Le conseil régional n'est actuellement pas membre de cette structure. Les récentes évolutions électorales vont peut être apporter quelques changements à cette situation.

Pour autant, la saturation de la ligne ferroviaire Nîmes-Perpignan ne devrait permettre le développement de l'offre TER qu'à l'horizon de la mise en service du contournement mixte grande vitesse – fret de Nîmes et Montpellier vers 2009/2010.

Par ailleurs, les bassins de déplacements ne sont pas à l'échelle de la région, comme c'est le cas pour l'Ile de France, mais l'offre TER dessert les principales villes de la région, et du département de l'Hérault en particulier. De plus, ce qui est important est bien de rendre plus cohérentes les politiques urbaines et les politiques de déplacements, à l'intérieur de bassin de déplacements dont les périmètres sont proches de ceux des SCoT, alors que les autorités pertinentes en la matière, les communautés d'agglomération, exercent leur compétence sur un périmètre plus restreint. Si la question de la pertinence des périmètres est posée compte tenu de la cohérence entre réalité physique des périmètres de déplacement et réalité politique des périmètres d'agglomération, ce que l'on peut qualifier de dichotomie entre les territoires institutionnels et territoires vécus, pour autant, à cette échelle, la structure chargée de la cohérence ne pourrait être le conseil régional.

En revanche, l'association Conseils Généraux / communautés d'agglomération paraît tout à fait nécessaire. L'élargissement des périmètres des PTU à ceux des communautés d'agglomération prive les transports départementaux d'une part importante des recettes de leur réseau. Cette situation nécessitera une nouvelle articulation des réseaux urbains et non urbains. De plus, le département reste compétent pour le transport des scolaires, qui sont de fait la plus grosse clientèle des transports urbains.

Une « autorité » à l'échelle du SCoT pourrait regrouper agglomération et conseil général pour la définition des politiques de transport en cohérence avec celles d'urbanisation, comme pour l'élaboration de projets concrets (organisation des lieux d'échange, information, billettique etc...). Le caractère obligatoire ou non de cette « autorité », sa nature juridique, reste à définir, sachant que les outils juridiques d'association entre collectivités existent déjà.

Par ailleurs, le Conseil Régional a élaboré le schéma régional de transport, en amorçant des réflexions sur l'intermodalité, portant notamment sur les gares en milieu urbain. Il aurait ainsi peut-être un rôle à jouer pour l'organisation intermodale des transports sur des réseaux de villes, dans le cadre des déplacements constatés du périmètre d'un SCoT vers un autre. Le conseil régional pourrait alors être le « pilote » d'une politique de réseaux de villes à laquelle participeraient les communautés d'agglomération, les conseils généraux, mais aussi la SNCF et

RFF. En Languedoc Roussillon, des réseaux de ville sont interdépartementaux (Béziers - Sète-Montpellier- Nîmes, Béziers- Narbonne). Actuellement, une réflexion sur le transport concernant le réseau de ville Béziers –Montpellier a été initiée par les collectivités locales. Sur le réseau Montpellier-Nîmes, le contexte politique devrait aujourd'hui permettre une réflexion commune.

Dans un premier temps, il semble que la coordination à mieux organiser au niveau régional est celle entre SNCF, RFF et Conseil Régional. L'attribution de sillons entre fret, TGV, TER, va conditionner les possibilités de développement du TER. Une transparence dans les données clientèles est indispensable pour mener une politique cohérente.

En terme de compétence des AOTU, il ressort des analyses de la DRE la nécessité d'intégrer le stationnement, les vélos, les taxis, les transports à la demande, dans les compétences des AOTU. Toutes les études montrent l'importance du facteur stationnement dans les politiques de choix modal du transport en milieu urbain.

L'articulation des politiques d'urbanisme, de stationnement et de transport, est une réelle nécessité qui devrait effectivement se traduire, au niveau institutionnel, par une organisation « ad hoc » au niveau des SCoT. Le transport scolaire est de la compétence du conseil général, quand, dans la pratique, il concerne plusieurs acteurs. La décentralisation pourra peut-être conduire à modifier la LOTI à la vue des situations locales nouvelles, sachant que la plupart des scolaires sont en effet transportés à l'intérieur des PTU.

II.B.3- MARSEILLE

Le département des Bouches du Rhône et l'aire métropolitaine marseillaise: vers une coordination des politiques d'urbanisme et de transports à l'échelle d'une métropole de taille et de rayonnement internationaux

A quatre communes près, la totalité du territoire des Bouches-du-Rhône est couverte par 10 intercommunalités urbaines, 5 d'entre elles étant AOTU. Trois autres AOTU existent avec des périmètres différents des communautés précitées. Le cas de l'aire métropolitaine marseillaise est l'exemple de l'éclatement institutionnel.

Au vu de l'enquête ménages de 1997, on recensait 1.700.000 déplacements motorisés internes à Marseille et 350.000 déplacements motorisés de Marseille vers l'extérieur, dont 170.000 en échange avec la région d'Aubagne et 85.000 avec Aix. Aucun SCoT n'est engagé à ce jour sur le territoire du département. Seules deux communautés ont défini le périmètre sur lequel portera leur SCoT.

En terme de déplacements, à l'exception du secteur de Vitrolles où 3 communes à caractère très urbanisé collaborent bien qu'appartenant à 3 AOTU différentes, ce qui a nécessité une coordination spécifique pour quelques lignes de bus, le territoire des AOTU est pertinent et il ne se pose pas de problème réel de coordination entre AOTU.

En revanche, la coordination entre AOT urbaines et AOT interurbaines est indispensable. Cette coopération n'existe pas formellement aujourd'hui malgré quelques tentatives de création d'un syndicat mixte au sens de la loi SRU (exceptée la création du syndicat mixte de l'Etang de Berre dont l'objectif est principalement le traitement du devenir des lignes existantes). Cette coopération s'est mise en place sur des questions concrètes comme la création d'une association nommée « le pilote » mettant sur Internet des informations en temps réel sur les déplacements, la mise en place d'abonnements intégrés sur des parcours urbain et interurbain, etc.

La coopération institutionnelle type syndicat mixte paraît actuellement peu réaliste dans ce secteur. Les faits l'ont démontré sur l'agglomération marseillaise. En effet, cela reviendrait, pour plusieurs collectivités puissantes, à confier à un unique élu la compétence relative aux déplacements sur leurs territoires respectifs. Faut-il donc réellement attendre cette structuration politique nouvelle pour obtenir la coordination recherchée, alors qu'elle se met en place de facto par la seule pression des utilisateurs? Cette coordination ne restera-t-elle pas insuffisante?

La création des structures de coopération intercommunale constitue une condition nécessaire pour assurer une coordination des problématiques de déplacement à l'échelle des problèmes urbains. Pour les déplacements interurbains ou combinés, la coopération technique existe ; il n'est pas indispensable de l'institutionnaliser, au risque de générer des blocages politiques inutiles. En revanche, il est indispensable que sur un même territoire (le territoire communautaire), la coordination urbanisme / déplacements soit totale, ce qui nécessite de mettre entre les mêmes mains la responsabilité du PDU, du SCoT, des PLU. Ce n'est pas le cas par exemple actuellement à Marseille où les communes ont conservé la maîtrise des PLU et de leur mise en œuvre (politique du stationnement, police de la circulation, permis de construire,...).

L'aire métropolitaine marseillaise représente des enjeux d'aménagement qui dépassent le niveau local – c'est d'ailleurs pourquoi une DTA est en cours d'élaboration.

La DTA des Bouches du Rhône (119 communes, 1,8 M. hab.) couvre l'ensemble du département. Elle a notamment pour enjeux le développement des fonctions métropolitaines

de Marseille autour du projet Euroméditerranée et de son infrastructure logistique, la gestion de l'offre d'espaces d'activités économiques entre plusieurs pôles de développement, l'amélioration du fonctionnement de l'agglomération en confirmant le caractère multipolaire (politiques de déplacements et d'habitat), la maîtrise de l'étalement urbain, la protection et la valorisation de l'environnement.

Cette DTA accorde une large priorité au développement de l'offre d'un réseau de TC d'échelle métropolitaine articulé autour d'un ensemble de pôles de rabattement et d'échange, et à une stratégie de densification/renouvellement urbain autour des ces pôles..

L'exemple marseillais n'est pas une situation unique. Il illustre en revanche parfaitement un des sujets de préoccupation majeure des collectivités européennes de taille équivalente. Il est en effet devenu nécessaire de répondre aux situations paradoxales constatées partout en Europe où d'une part la grande majorité des citoyens des villes se dit favorable aux transports collectifs et aux modes alternatifs à la voiture, et où d'autre part la part modale de cette dernière continue à progresser sur le marché des déplacements parce que la politique d'urbanisme la rend nécessaire à beaucoup de citoyens qui en deviennent captifs. Cette situation a tendance à mettre les élus face à des choix intenable à terme et les habitants dans des conditions de vie qu'ils ne souhaitent pas.

La réflexion est donc maintenant ouverte dans le but d'une clarification des rôles au travers d'une organisation mieux structurée entre les compétences de planification, la gestion de la qualité de service des transports collectifs et la gestion des opérations. La LOTI a prévu une séparation entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre et a ainsi introduit sans conteste les conditions d'un fonctionnement meilleur reposant sur une approche binaire de l'organisation. Ce schéma a montré ses limites, notamment du fait du développement des intercommunalités. Le recours à une structure de type syndicat mixte présente l'avantage de ne pas identifier à un territoire circonscrit l'intégration des modes d'action mais d'associer les compétences d'acteurs aux rayons d'intervention différents et complémentaires.

Ainsi, la métropole "Marseille/Aix en Provence" dépasse aujourd'hui largement les limites physiques des communautés urbaines et d'agglomération et représente, selon les critères définis par l'INSEE, une aire urbaine continue et un large bassin de déplacements. La saturation automobile que subit cet espace urbain ne trouvera pas de réponse dans une extension des infrastructures routières dédiées mais bien dans une approche visant à stimuler les modifications de comportement au travers d'un mode d'action portant aussi bien sur l'offre que sur la demande.

Pour cela, plusieurs étapes auront un rôle important à jouer tant dans la connaissance des besoins et des habitudes actuelles de déplacements et de leurs évolutions que dans l'identification des moyens mis en œuvre pour insuffler ces changements de comportements modaux. Ainsi, on peut imaginer la mise en place d'un observatoire des déplacements au niveau de l'ensemble de l'aire urbaine marseillaise et l'établissement, à cette même échelle, d'un compte de déplacements locaux dont l'absence ne permet pas, par exemple, de se rendre compte des éléments de coût privés et publics liés au développement de l'usage de l'automobile.

II.B.4- TOULOUSE

L'agglomération toulousaine : face à la complexité politique et institutionnelle locale, des initiatives intéressantes et fructueuses du préfet et des intercommunalités

En 1999, lors de l'élaboration du PDU de l'agglomération toulousaine, un comité de coordination a été réuni autour de l'ensemble des questions liées aux déplacements et à l'urbanisme. Il était composé de l'AOTU (SMtransport public Toulouse), du conseil général, du conseil régional, de la SNCF, de RFF et de l'Etat. Une fois le programme d'études mis en place et les différents comités de suivi installés en 2001, ce comité ne s'est plus réuni. L'Etat a piloté l'ensemble de cette démarche par l'intermédiaire de la DDE de Haute-Garonne.

Une instance nouvelle a été créée pour préparer l'élaboration du SCOT de l'agglomération toulousaine: la conférence de l'aire urbaine regroupant le préfet (qui a notamment eu un rôle d'initiateur) et des élus dont ceux des trois AOTU de l'agglomération. Cette conférence s'est appuyée sur l'agence d'urbanisme et la DDE. Elle a été l'occasion d'aborder de façon globale les problématiques notamment d'urbanisme et de déplacements sur un territoire très vaste et de les confronter aux diverses dynamiques (croissance démographique, étalement urbain, développement économique, scientifique et universitaire...). Son évolution va de pair avec les choix effectués pour les SCOT à savoir un SCOT central et 3 SCOT périphériques, concernant ensemble un territoire nettement élargi par rapport au schéma directeur qui les a précédés.

Aujourd'hui, c'est la formule de l'association qui traduit cette coordination inter-SCOT. En sont membres les 4 EPCI, le Conseil régional, le Conseil général de Haute-Garonne, l'Etat, mais aussi des acteurs du monde socio-économique (CCI...)

Les AOTU ne sont pas formellement membres de l'association mais participent à ses travaux par leurs responsables qui sont aussi représentants des EPCI. Facteur très positif, la quasi-totalité des études relatives aux SCOT sont mutualisées dans une maîtrise d'ouvrage inter-SCOT et réalisées par l'agence d'urbanisme de Toulouse (bien que les EPCI autres que celui du SCOT "central" ne soient pas "rentrés" dans l'agence). Par ailleurs, il est prévu que les autres départements concernés peuvent participer à l'inter-SCOT quand ils le souhaiteront, l'Etat (préfet, DDE et DRE) maintenant plus particulièrement avec eux vivants les liens et l'invitation à rejoindre l'association.

Sur un registre différent mais proche, on peut souligner que la communauté d'agglomération de Toulouse a déposé un dossier en réponse à l'appel à projets "pôles de compétitivité" de la DATAR, mais qu'une démarche de même ordre est envisagée, regroupant le Conseil régional, les différentes communautés de l'agglomération toulousaine et les principales villes qui l'entourent (Albi, Montauban...)

Enfin, une instance originale existe au niveau de l'agglomération toulousaine : le Système de Gestion Globale des Déplacements de l'agglomération toulousaine (SGGD). La convention de coopération qui le fonde depuis 1996 a été renouvelée en octobre 2003 pour intégrer les évolutions de la loi SRU et les évolutions institutionnelles avec notamment un élargissement du partenariat à RFF, la SNCF, l'AUAT, le SICOVAL, un programme d'études et d'équipement réseaux de 1,6 M € et l'organisation de la co-présidence entre Etat, Région, SMtransport public et Communauté d'agglomération du Grand Toulouse. Cette démarche initiée par l'Etat provient du besoin de gestion des réseaux routiers, puis de la nécessité d'avoir une vision plus large pour influencer en amont sur ce qui génère le trafic.

III- Comment faciliter la mise en cohérence des politiques locales? Les propositions issues des réflexions et recherches du groupe de travail

(Voir les propositions émises par des membres du groupe ([annexes 16](#), [17](#), [18](#) et [19](#)))

III.A- Les étapes de la réflexion du groupe de travail: constats, analyses, attentes des acteurs institutionnels, forces et faiblesses des dispositifs existants

III.A.1- Un préalable à la mise en cohérence des politiques locales: favoriser les démarches volontaires

Les travaux du groupe de travail, rejoignant ceux menés dans le cadre du programme interministériel "interface urbanisme et déplacements" (cf.: [annexe 10](#)), dans le cadre du Commissariat Général du Plan ou de la mission de M. Christian PHILIP **font ressortir deux types de besoins** :

- **celui d'une meilleure articulation** dans le temps et l'espace **des exercices de planification et de programmation urbaines** (SCoT – PDU - PLH) et de gestion des services et réseaux correspondants ;
- **celui d'une coopération entre autorités organisatrices de transport** pour permettre sur des bassins de mobilité clairement identifiés d'assurer une régulation complète et intégrée des réseaux de transport relevant d'autorités et de financements différents (transports urbains au sein des P.T.U., transports interurbains routiers relevant des compétences départementales et régionales, transports ferroviaires régionaux de voyageurs relevant de compétences régionales).

La représentante du GART au sein du groupe de travail a rappelé qu'au moment des travaux réalisés dans le cadre du rapport du Commissariat Général du Plan, son conseil d'administration s'était très clairement positionné contre toute démarche visant à donner un caractère obligatoire à telle ou telle structure de coordination des autorités organisatrices des transports et contre un pilotage de ces questions par les conseils régionaux. Elle défend par contre une démarche axée principalement sur la base du volontariat.

Ainsi, il ressort de la discussion du groupe de travail **le double principe suivant relatif au rôle de l'Etat – en l'occurrence du préfet – qui pourrait faire l'objet d'une mesure législative:**

- soit un problème patent de coordination existe et dans ce cas l'intervention du préfet est légitime pour impulser la création d'un lieu ou d'une structure *ad hoc*, de type conférence;
- soit une structure de coopération se crée sur la base du volontariat sur l'initiative des responsables locaux, à condition qu'elle soit bien dimensionnée et que ses mécanismes fonctionnent, et le préfet lui apporte son concours pour mettre en cohérence les exercices de planification et de programmation urbaines et de gestion des services et réseaux correspondants.

La qualification de cette instance n'a pas fait l'objet d'un accord et plusieurs hypothèses ont ainsi été formulées, tant en fonction du périmètre considéré que du but recherché par ces instances de concertation.

Le groupe a relevé que, **quel que soit le cas de figure** (et il appelle de ses vœux le second), l'Etat sera sollicité. **Le préfet devra disposer des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission**, qu'elle soit d'impulsion ou d'accompagnement, et ces moyens ne doivent pas être sous-estimés car la contribution attendue sera de haut niveau et à forte valeur ajoutée.

Le groupe de travail s'est en revanche pleinement accordé pour considérer que la création de pouvoirs d'agglomération à compétences et fiscalité intégrées a représenté une étape et un progrès essentiel.

Au cours des trente dernières années, l'évolution intercommunale est caractérisée par une diversification des formules juridiques et par une préférence marquée pour les formules volontaires, librement définies et prouvant une identité communale forte au sein du groupement. Cela a inévitablement contribué à l'enchevêtrement intercommunal et tend à la dilution des responsabilités non seulement pour les élus mais aussi pour les citoyens qui ont de plus en plus de mal à identifier les responsables et les moyens.

La loi de 1992 a été précédée d'une importante réflexion sur la définition et les objectifs à atteindre par l'intercommunalité et sur les moyens qui permettraient de les atteindre. La réflexion s'est centrée sur les compétences de développement économique et d'aménagement du territoire, concepts fondateurs de cette nouvelle intercommunalité, en milieu urbain comme en milieu rural. Les deux catégories d'établissements publics de coopération intercommunale qui ont été créées, les communautés de communes et les communautés de villes, ont donc été dotées à titre obligatoire de ces deux compétences, complétées par un volet fiscal centré sur la taxe professionnelle unique, obligatoire dans l'urbain, optionnelle et modulable avec la taxe professionnelle de zone dans le rural. L'analyse du bilan de la loi de 1992 par rapport aux objectifs initialement assignés montre que la taxe professionnelle unique s'est développée dans le milieu rural, précisément là où le législateur de 1992 ne l'imaginait pas, alors qu'elle n'a pas été forcément choisie par le milieu urbain pour lequel elle était instituée. L'échec est particulièrement patent pour les communautés urbaines, aucune des douze n'adoptant alors le régime de la taxe professionnelle unique.

La réforme de 1999 va clairement viser à réaffirmer et recentrer les objectifs initiaux de la démarche d'intercommunalité. La loi de 1999 remodèle donc le paysage intercommunal sur la base des objectifs de 1992, en hiérarchisant nettement les structures intercommunales qui vont être chargées d'aménager le territoire: les grandes métropoles d'au moins 500 000 habitants sont appelées à se structurer autour de la communauté urbaine; les territoires urbains d'au moins 50 000 habitants autour de la communauté d'agglomération, nouvel établissement public de coopération intercommunale destiné à constituer le droit commun de l'intercommunalité. Au moment de l'élaboration de la loi du 12 juillet 1999, la France métropolitaine comptait 361 aires urbaines (recensement 1990) regroupant près des trois quarts de la population soit 41 millions d'habitants. Parmi ces aires urbaines, la loi a resserré sa cible sur celles qui présentaient un caractère urbain plus important en terme de population, de développement économique et de services à la population.

Le système d'intégration des compétences tel qu'il ressort des dispositions de la loi de 1999 est sans nul doute une avancée décisive pour l'organisation de l'intercommunalité. Cette loi peut très certainement être complétée pour ce qui concerne les questions liées aux déplacements et à l'urbanisme, notamment pour ce qui concerne l'exercice des compétences de stationnement ou l'instauration de systèmes de péages urbains, si cette mesure venait un jour à être adoptée.

Même si l'existence des communautés d'agglomération n'a pas complètement mis fin à l'existence de syndicats mixtes que l'on pourrait qualifier d'historiques comme les syndicats mixtes de transports collectifs qui représentent une logique d'intégration des réseaux urbains et interurbains, elle a en tout état de cause constitué une phase déterminante dans la délimitation des périmètres de l'intervention publique locale.

Ainsi, les membres du groupe de travail ont choisi de ne pas proposer la constitution d'une "super communauté" urbaine ou d'agglomération au niveau des aires urbaines.

Ils ont noté que l'intercommunalité et son appréhension par les communes sont très différentes de ce qu'elles étaient il y a 10 ou 20 ans, qu'elles ont beaucoup progressé et qu'elles sont susceptibles de progresser encore. Dans l'esprit des positions rappelées par les représentants des élus en son sein, le groupe a orienté ses réflexions en privilégiant l'aide aux collectivités et autorités locales qui souhaiteraient mieux travailler ensemble. Aussi a-t-il été montré un vif intérêt pour approfondir la question de l'évolution des systèmes existants.

III.A.2- L'implication de l'Etat: ses partenaires et ses services attendent que l'Etat explicite et développe sa conception de la régulation des politiques locales d'intérêt national

- L'Etat ne peut pas être absent de ces domaines de l'action publique

- Les modes d'intervention de l'Etat pour l'élaboration de ces politiques sont multiples

- Les conditions d'un Etat régulateur des politiques locales: affiner le contrôle de légalité en privilégiant l'examen du respect de l'esprit des lois

- L'Etat ne peut pas être absent de ces domaines de l'action publique

Même en l'absence de subvention, l'implication et l'intervention de l'Etat semblent absolument nécessaires au niveau local tant du point de vue des représentants des services déconcentrés présents au sein du groupe de travail que des représentants des collectivités locales. En effet, dans le cadre d'une politique d'intégration volontaire ou contrainte par la loi, l'Etat assure un rôle de catalyseur et de régulateur en permettant à des représentants de différentes AOT et instances intercommunales de se rencontrer autour d'un même objectif et de développer ensemble des projets qui n'auraient pas vu le jour sans cette intervention.

Par ailleurs, la nécessité **pour les représentants de l'Etat** de posséder les connaissances et un haut degré d'expertise en la matière est unanimement soulignée car ils sont attendus comme détenteurs de **compétences spécifiques et indispensables**.

A titre d'exemple, bon nombre d'AOT ont entrepris de se doter de solides compétences techniques et juridiques en la matière. **L'Etat doit leur apporter**, ainsi qu'aux autres acteurs locaux, **la connaissance et l'analyse de territoires dépassant largement celui de chacun d'eux**, mais aussi d'autres territoires et agglomérations, ce qui fonde à la fois son implication, sa responsabilité et l'exigence légitime de ces acteurs à son égard.

Ainsi, Mme Marie-Line MEAUX note, à propos de l'élaboration des SCOT et de l'implication de l'Etat dans celle-ci, que "la connaissance pratique du territoire est perçue comme l'un des atouts des services, dès lors qu'elle procure une réelle valeur ajoutée à ce que les services des collectivités territoriales peuvent fournir. Elle exprime de fait une légitimité de compétence de l'Etat, et pas seulement quand une ingénierie d'étude territoriale fait défaut aux collectivités territoriales."

L'action réglementaire et partenariale de l'Etat est donc nécessaire. Comment dépasser son rôle incitatif, soutenu jusqu'à maintenant par l'apport de subvention, dans l'élaboration de politiques qui sont depuis longtemps de compétence décentralisée? L'association entre l'Etat et les AOT reste à définir et ses modalités à préciser. En effet, le contrôle de légalité, évoqué plus loin en [III-A-2-c](#), n'est à l'évidence pas le seul outil pour permettre la mise en œuvre, le respect et le suivi d'une politique nationale quelle qu'elle soit, même si cette politique est définie par des objectifs nationaux évaluables et dont l'absence de réalisation pourrait être suivie le cas échéant de sanction, comme il en existe en matière budgétaire avec la chambre régionale des comptes ou vis à vis du code des marchés publics.

- Les modes d'intervention de l'Etat pour l'élaboration de ces politiques sont multiples :
Des services territoriaux réorganisés :
Une capacité à apporter des éléments de connaissance et d'analyse techniques et territoriaux, à formuler le point de vue de l'Etat, à proposer une méthode de travail entre les différents partenaires ;
Des moyens nécessaires aux responsabilités de l'Etat :
Une politique de bilan et d'évaluations ;
Des investissements dans la recherche et l'expérimentation, notamment sur le périurbain

L'Etat intervient dans les domaines de compétence des collectivités locales à différents titres. Ainsi, l'Etat "législatif" définit les règles et leur fonctionnement afin d'encadrer, dans une optique d'intérêt national, les compétences d'initiative locale. Par ces normes et obligations liées à l'égalité républicaine et à l'exigence attendue des mesures de mise en œuvre à prendre par les responsables locaux, l'Etat assure de ce fait un "service à la population". L'Etat "exécutif" est chargé de s'assurer du respect de la loi, notamment dans le cadre du contrôle de légalité. Enfin l'Etat "partenaire", tant au niveau local qu'au niveau national, doté de ses connaissances techniques et territoriales, garant des objectifs nationaux, européens et internationaux, apporte son concours et sa neutralité aux démarches locales. Les élus locaux peuvent ainsi le questionner ou exprimer leurs attentes sur tel ou tel thème. L'Etat peut également se saisir de certaines questions liées au développement local tant de manière générale que pour un territoire donné, en illustrant ses propos ou éclairant les responsables locaux par des informations, des réflexions ou des suggestions.

L'organisation de l'Etat va évoluer: elle offrira l'occasion de constituer les structures territoriales adéquates.

Les services déconcentrés ne doivent pas se sentir dépossédés de ces sujets. Ils doivent rester convaincus du bien fondé de leur intervention qui constitue une plus value dans les démarches des collectivités locales. Ainsi, l'administration centrale, en permettant aux services déconcentrés de conserver et de développer les moyens nécessaires pour mener à bien ces

expertises, a le devoir de leur rappeler leur nécessaire excellence dans ces interventions et d'encourager le développement de leurs compétences.

La structuration des actions de l'Etat, pour ce qui concerne les questions liées aux déplacements et à l'urbanisme, devra profiter des réformes instituées par le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

L'organisation territoriale des services déconcentrés de l'Etat, tant au niveau des régions que des départements, s'inscrira à l'avenir dans le cadre de pôles régionaux. Des structures particulières, appelées "pôles de compétences", pourront aussi être mises en place par les préfets dans le cadre de l'application de l'article 28 du décret. Ces pôles ont vocation à conduire durablement des actions communes à plusieurs services déconcentrés dans la région ou le département, ce qui relève parfaitement, pour ce qui concerne l'Etat, de la problématique abordée lors des discussions du groupe de travail.

A l'image de l'organisation constatée dans plusieurs départements dans le cadre de l'élaboration des plans de déplacements urbains ou de leur révision, nous préconisons la création de pôles de compétences urbanisme / déplacements dans les départements et / ou les régions, sous la responsabilité et la conduite des services des directions départementales et/ ou régionales de l'Equipement.

Ces structures territoriales de l'Etat devraient s'exprimer et dialoguer avec les acteurs locaux à tous les stades de ces politiques.

Dès à présent, l'Etat intervient localement pour la mise en œuvre et l'accompagnement des politiques des collectivités locales.

L'Etat a l'obligation, pour ce qui concerne l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme ou cartes communales, de porter à la connaissance des collectivités locales "les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme" aux termes de l'article L 121-2 du code de l'urbanisme. Cela comprend les éléments à portée juridique certaine tels que les DTA, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral, les servitudes d'utilité publique, les Projets d'Intérêts Généraux (PIG), les protections existantes en matière d'environnement et de patrimoine, et aussi les études en matière de prévention des risques, d'emplois, de gestion de l'eau, les études réalisées dans le cadre des DVA, ainsi que les informations relatives aux projets de l'Etat qui pourraient orienter les choix des collectivités locales, en fonction de leur état d'avancement.

Par ailleurs, à travers la procédure d'association, l'Etat exprime les attentes et les objectifs qui résultent des politiques nationales (transport, habitat, politique de la ville, aménagement du territoire, université, environnement, etc...) et plus généralement le point de vue et les réflexions stratégiques de l'Etat sur le territoire. Les apports de l'Etat vont au-delà de l'échange juridique et de l'explication de procédures: soutien de la position de l'Etat et éventuellement force de proposition sur de grands enjeux d'importance nationale, ils doivent s'appuyer sur une connaissance et une analyse fines et précises des territoires.

Ainsi que le note encore Mme Marie-Line MEAUX, "il s'exprime [...] une très forte attente de "service après-vente" à l'égard des administrations centrales chargées de l'urbanisme et de l'habitat, des routes et des transports. Cette attente ne porte pas sur les procédures, qui continuent d'être jugées dominantes notamment dans l'intervention des experts de la DGUHC, mais sur du contenu." Cette exigence d'organisation des compétences au niveau des services tant déconcentrés qu'en administration centrale ne dépend plus de l'existence ou du niveau des subventions que pourrait apporter l'Etat à ces projets dont la compétence et l'initiative appartiennent aux collectivités locales.

L'Etat au niveau local doit être en capacité d'exprimer un point de vue homogène, et donc se doter d'une capacité de travail inter-services, au moins à la même échelle que celle du périmètre de la collectivité locale ou du groupement concerné. Cette organisation devra être en mesure de constituer un apport aux collectivités, notamment dans les domaines des transports, déplacements et urbanisme, en terme de connaissances et d'analyses, mais aussi de méthodes de travail.

L'Etat devra donc disposer à la fois de moyens propres mais aussi des moyens correspondant aux contributions qu'il peut apporter aux collectivités locales.

Cependant le rôle de coordination, d'impulsion, voire de conduite ou de prescription de certains projets par les services de l'Etat, pourrait être difficilement accepté par certains acteurs locaux sans intervention financière de la part de l'Etat. La circulaire de 2001 avait promu une démarche globale dans l'approche des déplacements en proposant des aides financières. Cet apport financier de l'Etat, déjà ancien et que cette circulaire confortait, a incité les AOT, avec un certain succès, à suivre ces démarches. Par exemple, le périmètre choisi pour l'enquête "ménages déplacements" de Grenoble est plus important que celui des deux PTU actuels du fait de l'apport des subventions.

Quel que soit le souhait de chacun pour l'avenir, le groupe est parti du principe que l'apport financier de l'Etat sera au mieux réduit et il s'est calé sur la mission et le rapport de M. Christian PHILIP - cf. supra.

Il lui a semblé que l'ouverture pouvait être trouvée sur les enjeux où cet apport pourrait aider les acteurs locaux à élargir leur action, à adopter ensemble une ambition qu'ils n'auraient pas isolément.

Déjà, le rétablissement de la contribution aux enquêtes-ménages en 2005 est une bonne nouvelle : l'Etat est là à sa place en permettant à ces rassemblements de données et de connaissances, auxquels il est d'ailleurs très intéressé, de prendre la hauteur et l'ampleur – notamment géographiques – nécessaires.

Nous recommandons que l'Etat examine et définisse, à frais nouveaux et à critères revisités, les thèmes sur lesquels et les modalités selon lesquelles il consacrera des moyens aux politiques traitées dans ce rapport.

*Le premier thème est bien sûr celui des **moyens propres** dont il doit disposer, notamment pour l'intelligence, l'ingénierie territoriale de haut niveau dont les Préfets et les services déconcentrés ont besoin. C'est particulièrement le cas pour les phases amont des démarches, dossiers et procédures : c'est là qu'il faut parler, apporter de la matière, annoncer et savoir expliquer des positions...*

*Le second thème est celui des **financements qu'il peut apporter aux acteurs locaux** pour les aider à élargir leurs réflexions et leurs actions et intégrer les enjeux qui les concernent mais qui, aussi, dépassent leurs seules responsabilités : c'est par exemple dans cet esprit que pourrait être ré-instaurée une aide financière à l'élaboration des PDU...*

L'Etat devra promouvoir bilans et évaluations.

Enfin, le groupe de travail a constaté, au-delà de la "sanction démocratique" liée au statut même des instances responsables de ces politiques au niveau local, qu'il n'existait **aucun dispositif de contrôle ou d'évaluation quant aux résultats des politiques menées par les collectivités locales dans les matières étudiées**. Ainsi, **il serait certainement intéressant**, à l'image de ce que prévoit la LOTI en matière de transport pour les projets dépassant un certain niveau d'investissements, **de rappeler, de préciser et de faire appliquer le type de bilan obligatoire que prévoit la loi LAURE**.

Ce bilan, outre son caractère informatif à l'adresse des élus sur l'efficacité des politiques publiques menées sous leur contrôle, permettrait de connaître de manière très factuelle les mesures les plus adaptées à telle ou telle situation donnée.

Nous proposons que l'Etat constitue un système d'évaluation des politiques publiques de plus en plus décentralisées, utile en premier lieu aux instances qui ont la responsabilité de ces politiques. Une première étape pourrait consister en la définition et la mise en place d'observatoires et d'indicateurs maîtrisables et utilisables localement.

Mentionnons à ce titre le travail engagé dans le cadre du programme Interface Urbanisme Déplacements, IUD, déjà cité précédemment et décrit à l'[annexe 10](#), intitulé « Observatoire de la mobilité et des dynamiques urbaines » et dont l'enjeu est, dans le cadre de l'organisation d'une production nationale d'indicateurs d'application locale, d'apporter aux services de l'État et à leurs interlocuteurs un instrument d'analyse et de diagnostic devant leur permettre :

- d'observer, sur chacun des territoires, l'évolution dans le temps des niveaux de réalisation des principaux objectifs ou enjeux d'intérêt national de la mobilité urbaine fixés par les lois (LOTI, LAURE, SRU-UH);
- d'effectuer des comparaisons entre territoires (agglomérations ou aires urbaines) ;
- de dégager au niveau national les principales tendances d'évolution par catégories de territoires.

Ce travail est en cours : des problématiques et des questionnements consignés dans un document d'étape de septembre 2002 ont permis, suite à un séminaire de présentation et de concertation auprès des principaux experts du domaine, de dessiner une première ébauche de réflexions relatives à la recherche d'indicateurs. Le CERTU et la DAEI/SES travaillent actuellement à la définition plus fine de ces indicateurs et à leur mise en œuvre locale sur des sites expérimentaux avec l'appui de CETE et d'agences d'urbanisme.

Le périurbain, enjeu de toutes les agglomérations, est aussi, de fait, un enjeu national qui doit faire l'objet d'actions à tous les niveaux et notamment mobiliser l'État national.

Quelques personnes, au sein du groupe de travail, ont souligné que beaucoup de questions évoquées concernaient le périurbain proche ou éloigné, y compris la banlieue lorsqu'elle s'est constituée, plus que les centres villes ou les faubourgs à leur contact.

Sans exhaustivité, on peut citer :

- *bien sûr, l'urbanisation diffuse ou « mitage », si forte dans certaines régions de notre pays, qu'il s'agisse de la freiner (de l'arrêter) ou de reconquérir celle qui est déjà sous nos yeux, qui va encore se développer, et qui concerne un nombre important – et croissant – de nos concitoyens de tous âges et de toutes conditions auxquels nous devons nous employer à redonner un accès aux services urbains et à des aspects de la vie sociale dont ils sont coupés.*
- *mais aussi l'influence possible – et effectivement fréquente, en particulier en banlieue et première couronne des grandes agglomérations – d'un développement des transports collectifs lourds tels que trains, tram-train demain, tramway... sur une urbanisation périphérique qui peut être canalisée (sur des sites d'extension circonscrits – ce qui se passe en Europe du nord-ouest voisine) mais rarement bloquée ;*

- donc le choix de ces sites, de leur positionnement par rapport aux noyaux urbanisés existants et aux services qu'ils offrent, de leur desserte plurimodale (réseau routier, transport collectif, réseau cyclable...);
- ou encore les divers volets de la politique foncière au service des politiques d'urbanisme et de déplacement ;
- ***ou bien la méconnaissance trop générale de ce que sont les choix, les conditions de vie, les aspirations des habitants du périurbain.*** Dans un cadre périurbain lui-même très divers, ces habitants sont divers : tous n'ont pas participé au choix initial d'implantation (les enfants...) mais tous doivent l'assumer ; leurs possibilités, leurs souhaits, leurs besoins évoluent. Dans le domaine des déplacements, quelle offre renouvelée peut répondre à ces souhaits et ces besoins, mais aussi les aider à adopter d'autres pratiques, plus en phase avec l'intérêt de tous ?

D'autres points et d'autres présentations pourraient bien sûr être retenus.

De fait, concentrer ainsi l'attention sur le périurbain nous semble une ardente nécessité. Concernant l'ensemble des agglomérations de notre pays, il est le lien des extensions récentes de nos villes, insuffisamment préparées, insuffisamment conduites, aboutissant à des formes d'étalement urbain aux graves inconvénients pour les personnes comme pour la collectivité.

Il s'agit, ***Etat et collectivités territoriales ensemble, d'avancer dans la connaissance de ce sujet*** – le périurbain – en ayant la volonté de mieux appréhender ce qui s'y produit, ce qui s'y vit, les facteurs et les processus en jeu, les évolutions possibles ou probables, et cela sous l'angle de la recherche, de l'étude ou de l'observation, ***puis dans l'action expérimentale***: une attention forte et active à ces territoires doit être portée car ils nécessitent en beaucoup d'endroits des interventions d'autant plus importantes qu'elles ont été négligées, ou au mieux, envisagées mais différées (parce que coûteuses, difficiles, non indispensables à court terme, puis à moyen terme, puis...)

Nous suggérons que le Ministère de l'Équipement confirme ce terme comme enjeu majeur de l'action publique; désigne ses instances (DGUHC, DTT, DR... ; PUCA ; CERTU...) qui pourraient y travailler, et le chef de file parmi elles ; saisisse les partenaires éventuels (associations et groupements d'élus de collectivités et d'autorités territoriales au premier chef; mais aussi RFF, SNCF...) sur le lancement d'une démarche qui peut être limitée au début mais ambitieuse à terme. Elle peut par exemple viser une expérimentation d'actions conjointes entre collectivités, autorités et instances en charge de l'urbanisme, des transports, de l'action foncière... sous forme de politiques et de contrats ciblés, par exemple à l'image des contrats d'axe entre les collectivités et l'AOTU de l'agglomération toulousaine ou des interventions des établissements publics fonciers.

Nous savons que le périurbain ainsi compris a déjà donné lieu à des analyses d'une part, à des actions d'autre part même si nous n'en connaissons qu'une petite partie. Ces initiatives, dont nous pouvons remercier les auteurs et les acteurs, sont cependant encore trop peu nombreuses à l'échelle de notre pays, peu connues et peu utilisées par l'action publique.

Il s'agit précisément qu'une mobilisation aux niveaux géographiques supérieurs, jusqu'au niveau national, permette de partager l'objectif – qui est en fait une application aux territoires concernés des principes du Développement Durable, dont on est fort loin tant pour les personnes individuelles que pour la collectivité – et la connaissance, puis de partager un programme d'actions visant à tester, à évaluer, à capitaliser, à démultiplier. Notre conviction est que, dit en termes simplistes, le périurbain est apparu et s'est développé parce qu'il a offert et offre encore à beaucoup de personnes, de groupes, d'entreprises, les services et le mode de vie qui leur conviennent individuellement mais que, devenu un phénomène massif, se développant rapidement encore, il révèle maintenant massivement ses inconvénients. Il contraint un nombre rapidement croissant de nos concitoyens (y compris ceux qui n'y habitent pas) à les subir. Pour ces raisons comme pour des raisons plus globales (énergie, effet de serre etc...), il y a urgence à sortir de cette tendance forte, au minimum à offrir réellement à tous ceux qui le souhaitent des alternatives.

- Les conditions d'un Etat régulateur des politiques locales: affiner le contrôle de légalité en privilégiant l'examen du respect de l'esprit des lois

De manière plus précise, le rôle de l'Etat devra considérablement évoluer pour qu'il puisse jouer le rôle majeur qui doit être le sien dans la mise en œuvre, par les collectivités locales ou leurs groupements, de politiques et de mesures en adéquation avec les objectifs nationaux et internationaux pour lesquels la France est engagée.

Traditionnellement, l'Etat est intervenu directement, tant par l'élaboration de dispositions législatives et réglementaires que par des subventions aux études et aux projets, dans le développement des transports collectifs et des mesures en favorisant le développement, y compris récemment dans le cadre des politiques menées conformément aux dispositions de la loi SRU. Depuis l'adoption de la LOTI jusqu'à la loi "urbanisme et habitat", les compétences des collectivités locales, dans les domaines traités par le présent groupe de travail, ont été sensiblement et constamment renforcées. Il n'en reste pas moins que l'Etat a très largement accompagné ces politiques. Les collectivités locales, fortes de ce partenariat, ont largement plébiscité la présence notamment financière de l'Etat tout au long du déroulement de leurs projets.

Une forte attente des collectivités locales: un Etat en position affirmée de régulateur.

Aujourd'hui, l'Etat doit réévaluer son rôle d'Etat régulateur, garant d'objectifs, de méthodes et de mesures lorsque leur intérêt national est important. Ce rôle ne peut pas être effacé par le principe de libre administration des collectivités locales.

C'est notamment le cas des politiques d'urbanisme, de transports et de déplacements menées par les autorités locales. Elles devront être pleinement en phase avec les grands principes d'un développement urbain durable, dans leur affirmation initiale comme dans leur conduite, leurs résultats et leur évolution.

Le contrôle de légalité est un moment important de ce rôle régulateur de l'Etat, et nous avons entendu plusieurs voix, au sein du groupe comme à l'extérieur, **demander à la fois que cette intervention de l'Etat se fasse moins sur la forme** (par un examen pointilleux des documents, des actes, du calendrier des procédures) **et plus sur le fond**, de façon ciblée sur les enjeux majeurs.

Nous partageons pleinement cette orientation et nous recommandons que l'Etat engage avec détermination un travail sur ce sujet qui n'est pas d'une simplicité immédiate - la pratique tend à le montrer par la quasi-absence de contrôle de légalité portant réellement sur le fond; la réflexion théorique esquissée avec la DGUHC confirme que le sujet est à peu près inexploré - mais qui est important et, aussi, exigeant.

Les acteurs s'accordent en effet pour dire qu'un bon contrôle de légalité est celui qui intervient après que l'Etat s'est donné les moyens d'élaborer ses positions et ses convictions principales, de bien distinguer les enjeux dont il est responsable (cibles de son contrôle ultérieur) et les autres enjeux, de les faire connaître et de les expliquer dès le début et tout au long du processus auquel il est associé. L'objectif n'est pas que l'Etat sanctionne – il le fera avec d'autant moins de pertinence et d'effet s'il se borne à travailler et à parler à la fin, au stade officiel du contrôle – mais qu'il travaille, s'exprime et dialogue avec les collectivités et autorités locales dès le début, sache amender le cas échéant et leur faire partager les orientations et les choix principaux.

Le droit doit permettre une telle démarche. L'intérêt de tous les partenaires «commande» de la mettre en pratique par un travail amont collectif.

Mieux orienter le pouvoir du préfet sur ce point n'est pas contradictoire avec le renforcement du rôle des collectivités locales mais complémentaire. A cet égard, la perception des enjeux par l'Etat dépasse le seul périmètre de la collectivité territoriale.

III.B- Réponse prioritaire: il faut imaginer des mécanismes de coordination à même d'optimiser les interfaces entre autorités locales

III.B.1- Conférence des autorités chargées de la planification et des déplacements au sein d'une même aire ou région urbaine

*La coordination pourrait se réaliser dans le cadre d'une « **conférence permanente de coordination** » entre les autorités en charge de la planification urbaine et celles en charge de l'organisation des déplacements, pour remédier à la situation fréquemment constatée de fragmentations territoriales (périmètres institutionnels respectifs souvent décalés et trop restreints), temporelle (élaboration décalée dans le temps des documents de planification) ou en matière de gouvernance politique (autonomie excessive des instances responsables les unes par rapport aux autres).*

Le rôle de l'Etat pourrait être celui d'un déclencheur qui invite à la discussion entre les AO et les EPCI de SCoT, puis à la coordination de leurs politiques.

Le rôle de cette conférence serait notamment de prendre en compte plus efficacement les évolutions urbaines et les besoins des territoires dans la planification des systèmes de transports, mais aussi à l'inverse de mieux se concerter sur les organisations urbaines futures et les projets d'aménagement en fonction des préoccupations de déplacements.

Plusieurs expériences existantes pourraient servir de base à ce schéma de coordination comme l'expérience du sillon mosellan, les discussions inter – SCoT de l'agglomération lyonnaise ou **les discussions menées sur l'initiative du préfet dans l'aire urbaine de Toulouse. Ce dernier exemple est particulièrement intéressant** dans le sens où après avoir instauré une discussion avec l'ensemble des collectivités de l'aire urbaine de Toulouse, le préfet s'est progressivement retiré, au fur et à mesure que cette structure *ad hoc* trouvait et prouvait son bon fonctionnement.

Ainsi, c'est sur l'initiative du préfet du département de Haute Garonne que les premières rencontres ont eut lieu fin 2001 entre les responsables des collectivités en charge de la planification de l'agglomération et de la couronne périurbaine de l'aire urbaine toulousaine. Lors de ces rencontres, présidées par le représentant de l'Etat, des études et des réflexions sur des projets de développement de l'agglomération ont été présentées. Ces réflexions ont ainsi conduit ces intervenants locaux à opter pour un scénario choisi parmi plusieurs modèles de développement urbain de l'agglomération.

Un document d'étape est en cours d'élaboration afin d'organiser la consultation des instances de délibération, collectivités locales ou établissements publics. Le document définitif doit être présenté à l'ensemble des élus à la fin du premier semestre 2004.

L'objectif affiché de ce type de nouvelle gouvernance est de renforcer la cohérence des interventions locales en terme de planification. Ainsi, les décisions concernant les périmètres des SCoT sont suspendues aux propositions de la charte d'aménagement de l'aire urbaine. Cette charte définira par ailleurs les principes à respecter dans le cadre des SCoT ainsi que le dispositif permettant à la conférence locale de s'assurer de la compatibilité des SCoT avec les principes ainsi établis.

Cette expérience suppose une implication forte de l'Etat dans ces politiques notamment lors de la détermination des périmètres de SCoT. L'efficacité de la démarche repose également sur une ingénierie territoriale conséquente où l'agence d'urbanisme et les services de l'Etat,

notamment les DRE et les DDE, sont capables d'apparaître aux yeux des responsables locaux comme des acteurs précieux, voire incontournables, dans la connaissance des territoires.

Une telle conférence regrouperait les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) responsables du ou des SCoT du périmètre concerné, la ou les AOTU compétentes dans le périmètre concerné, le(s) département(s) et la région en tant qu'organisateur(s) de services de transports suburbains (ferroviaires ou autres), et toute autre instance importante qui pourrait être concernée par ces enjeux stratégiques sur tout ou partie du territoire concerné (par exemple autorité responsable du PLH, des parkings d'échange ou pôles intermodaux, conférence de concertation de région urbaine..)

Le périmètre à prendre en compte doit intégrer les territoires périurbains qui, autour de l'agglomération, sont concernés par les pratiques de mobilité quotidienne, les évolutions de l'urbanisation et les pressions foncières. **C'est au minimum celui de l'aire urbaine** ([voir définition à partir du critère déplacements](#)⁴). Ce serait déjà un progrès considérable car on peut observer que la plupart des intercommunalités opérationnelles (CU, CA, AOTU...), et même un nombre non négligeable de SCoT ont des périmètres inférieurs à celui de l'aire urbaine.

Dans certaines configurations territoriales, il convient même de prendre en considération des périmètres plus larges qu'on appellera « aires métropolitaines », qui intègrent à l'aire urbaine principale des territoires dont le développement et le fonctionnement urbain sont en connexion et en symbiose directes avec celle-ci comme par exemple la région urbaine de Lyon (avec 7 SCoT) ou le sillon lorrain (Metz-Nancy...).

La loi pourrait poser le principe de l'obligation d'une telle coordination, sous forme de conférence semestrielle, des différentes autorités en charge des compétences de planification urbaine d'une part, d'organisation et de gestion des réseaux de déplacements correspondants d'autre part, que ceux-ci soient organisés au niveau de l'agglomération, de l'interurbain routier départemental ou du ferroviaire régional.

Une variante a été proposée selon laquelle le bon espace de mise en cohérence ou d'examen des convergences fondamentales de ces politiques devrait être le niveau régional. Un motif avancé est que le niveau régional est déjà investi de missions particulières en matière de schéma régional de transport (article 14-II de la LOTI), ce dernier constituant le volet transport du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Selon la variante proposée, seul le principe d'une telle conférence devrait être inscrit dans la loi, ainsi que la présentation du contenu de ses principales attributions comme l'examen de la compatibilité des documents de planification et de programmation, l'avancement des documents correspondants, l'identification des priorités d'investissement et l'articulation avec les contrats de plan Etat - région et autres documents contractuels de type contrats d'agglomération ou de pays.

Nous ne recommandons pas un tel dispositif, d'ailleurs peu soutenu au sein du groupe de travail. L'argument relatif aux schémas régionaux nous semble d'autant moins fondé que bien peu de ces schémas ont connu un début d'existence. Plus sur le fond, une conférence régionale des AOT – [cf. III-B-2](#) – semble répondre à nombre de questions liées aux déplacements en ce

⁴ Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

sens qu'elle permet de réunir l'ensemble des acteurs, que sont les conseils régionaux, les conseils généraux et les AOTU. En revanche, traiter prioritairement la coordination urbanisme / déplacements urbains sur un périmètre régional bien plus large que l'aire urbaine, dans la très grande majorité des cas, nous semble largement peu pertinent et, en outre, contraire aux principes de la décentralisation voire à la Constitution.

III.B.2- Conférence régionale ou métropolitaine des autorités organisatrices de transport

Concernant les seules AOT et compte tenu de leur grande fragmentation, le périmètre de l'aire urbaine peut parfois n'être pas suffisamment large pour mettre en cohérence les politiques des différents niveaux d'AOT. Dans un tel cas le territoire régional, ou un territoire infra-régional de type aire métropolitaine concernant plusieurs aires urbaines, semble correspondre à une bonne échelle.

Nous proposons donc d'envisager un dispositif incitatif de mise en cohérence et d'ajustement des périmètres et, pour cela, mettre en place une conférence régionale des AOT coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional ou si les acteurs locaux le jugent préférable, une conférence "métropolitaine" des AOT, les bonnes dimensions étant à convenir entre eux. Cette conférence pourrait aussi accueillir les autorités en charge de l'urbanisme, (Cf [III.B-1](#) ci-dessus) mais ce n'est pas son but premier.

En l'absence d'initiative des acteurs régionaux ou locaux, les préfets auraient pour mission d'apprécier l'échelle pertinente du dispositif à envisager et d'inviter ces acteurs au sein de l'instance; mais le contenu de ses attributions serait quant à lui placé sous le signe du volontariat. Il faut en effet impulser l'occasion voire l'obligation de se réunir au risque que cette proposition ne recueille que peu de résultats. Il faut que les collectivités ressentent cette structure non pas comme une nouvelle institution mais comme l'offre d'un lieu d'échanges et de réflexion collective sur les questions abordées par le groupe de travail.

III.C- Ensuite, on peut proposer des mécanismes de régulation des fonctions communautaires avec des degrés et des niveaux d'obligation adaptés à l'importance des aires urbaines et à leur enjeu national:

La question de la création d'une structure de coordination des collectivités locales a donné lieu à débat entre les différents partenaires. Si le groupe a conclu à la nécessité de créer des lieux de concertation et de mise en cohérence des actions menées par les acteurs locaux, des divergences se sont exprimées sur les propositions formulées. Plusieurs types de structures, dont le caractère est plus ou moins intégrateur, ont été présentés lors des réunions du groupe de travail.

III.C.1- Retour sur les syndicats mixtes proposés par la loi SRU: une propension à l'intégration des politiques locales de transports dont les mécanismes notamment financiers n'ont pas semblé convaincre les acteurs locaux

La loi SRU dispose que « *sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transport afin de coordonner les services qu'elles organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et rechercher la création d'une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés. Ce syndicat mixte peut organiser, en lieu et place de ses membres, des services publics réguliers ainsi que des services à la demande. Il peut à ce titre assurer, en lieu et place de ses membres, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.* ». Elle offre aux autorités organisatrices la possibilité d'une association librement consentie avec la compétence obligatoire de coordination des services et avec une compétence facultative d'organisation de services et de maîtrise d'ouvrage d'infrastructures.

La structure en cours de création dans le département de l'Hérault a été présentée plus haut. Cette initiative n'est pas isolée, même si, par rapport au nombre des agglomérations potentiellement concernées, le nombre de syndicats mixtes créés est notoirement faible (Etang de Berre, Nancy suburbain, Charente Maritime...).

L'enquête menée auprès des services déconcentrés du ministère de l'équipement **a ainsi permis de revenir sur des expériences de constitution de syndicats mixtes SRU en cours ou en projet, qui avaient été présentées au dernier congrès du GART.**

Nord – Pas de Calais :

Il existe actuellement dans le Nord un syndicat mixte d'exploitation des transports en commun de la communauté urbaine de Lille associant Lille Métropole Communauté Urbaine, le Conseil régional Nord – Pas de Calais et le conseil général du Département du Nord.

Un projet de Syndicat Mixte des transports type « loi SRU » regroupant le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais, les Conseils Généraux du Nord et du Pas-de-Calais, ainsi que les AOTU de toute la région, devrait bientôt aboutir, sous l'impulsion du Conseil Régional, autour de deux projets principaux : le système « trans-carte » et l'intégration tarifaire.

Pays de la Loire :

Un projet est actuellement à l'étude sur la région du Mans : la création d'un syndicat mixte de transports (type loi SRU), le Syndicat Mixte pour l'intermodalité des Transports de l'Agglomération Mancelle (le SMITAM), entre la Communauté urbaine du Mans (la CUM, 8 communes) (AOT) et la communauté de communes de l'Antonnière (la CCA : 3 communes) (qui va devenir AOT). Le principe est de créer une structure pouvant assurer la gestion de lignes de transports urbains de rabattement vers Le Mans, depuis des communes situées en périphérie du territoire de la CUM.

Poitou-Charentes :

La Charente Maritime est dotée, depuis 1999, d'un syndicat mixte : le syndicat mixte de la communauté tarifaire. Cette structure regroupe la communauté d'agglomération de La Rochelle, le département de la Charente Maritime, la communauté d'agglomération du pays rochefortais, la communauté de communes du pays royannais et le syndicat intercommunal des transports urbains de Saintes. La région Poitou-Charente devrait prochainement intégrer cette structure qui a notamment pour objectifs de développer l'intermodalité par la mise en place d'un titre unique et d'une centrale d'achat pour l'équipement billettique.

Ce syndicat a été mis en conformité avec la loi SRU le 5 novembre 2001.

A partir de ces éléments de constat, plusieurs propositions ont été formulées par les membres du groupe de travail.

III.C.2- Proposition d'extension des compétences des syndicats mixtes "SRU": compléter le dispositif existant, le rendre plus attractif sans le dénaturer

La loi SRU a donné la possibilité aux autorités locales de transport d'organiser leurs services de transports urbains de manière coordonnée par la création d'un syndicat mixte. La création de ces syndicats a été encouragée par la capacité pour cette structure nouvelle de percevoir un versement destiné aux transports en commun additionnel au versement transport déjà existant sur le périmètre de transports urbains.

Le niveau de mise en œuvre de cette mesure est relativement faible et seuls quelques syndicats mixtes de ce type se sont créés.

L'un des reproches émis à l'encontre de ces syndicats mixtes, au-delà des difficultés liées à la mise en place du versement transport additionnel, concerne sa spécificité "transports". Il faut cependant noter que les collectivités ne sont empêchées en rien d'octroyer à cette structure d'autres compétences que celles liées aux problématiques de transports car ce syndicat mixte répond à l'ensemble des caractéristiques classiques prévus par le code des collectivités territoriales pour la création de ce type d'instance de coordination. Cependant, compte tenu notamment des difficultés constatées de concordance des périmètres tant au plan des documents de planification que des autorités responsables du développement des politiques étudiées par le groupe de travail, l'implication des uns et des autres dans ces structures apparaît souvent délicate voire impossible.

C'est pourquoi une première solution pourrait consister en l'extension des syndicats mixtes de type "SRU" au niveau des établissements publics de coopération intercommunale chargés de l'élaboration et du suivi des SCoT ou, le cas échéant, aux structures locales chargées des politiques étudiées par le groupe de travail au niveau des aires urbaines.

Par ailleurs, l'extension des dispositions prévues dans le cadre des syndicats mixtes dits de type SRU aux périmètres et aux compétences des EPCI des SCoT permettrait d'envisager l'élargissement du périmètre de perception du VT et l'institution d'un VT à un taux supérieur dès lors que les actions pour coordonner les SCoT et les PDU auront été identifiées.

Le groupe de travail n'a cependant pas retenu la proposition consistant en l'élargissement des compétences des syndicats mixtes SRU. Ainsi, l'accent a très clairement été mis sur la nécessité de placer le SCoT au centre des questions de coordination des politiques étudiées par le groupe de travail. Pour nombre d'interlocuteurs de l'Etat dans cette assemblée, proposer de revenir sur les termes de la loi SRU sans chercher à utiliser au maximum les outils existants donnerait le sentiment de corriger une mesure qui aurait été manquée précédemment.

Cette hypothèse pourrait donc être réétudiée ultérieurement en prenant en compte les réserves formulées concernant la place centrale du SCOT et le rôle des groupements de communes qui en ont la responsabilité.

III.C.3- Le syndicat mixte assurant une coopération « forcée » des AOT des aires urbaines les plus importantes : un outil à étudier... qui peut être expérimenté (loi du 1^{er} août 2003)

Nous avons, dans ce qui précède, abordé la coordination – c'est à dire le plus souvent son insuffisance ou sa quasi-inexistence – entre autorités chargées de l'urbanisme d'une part, des transports et des déplacements d'autre part. En s'en tenant à ce seul domaine des transports, les membres du groupe de travail ont unanimement regretté la même quasi-absence de concertation et de coordination entre les diverses autorités qui en ont la charge. **Cette question se pose particulièrement pour les aires urbaines de taille significative dont les enjeux et le développement concernent l'aménagement du territoire national.** C'est en effet au niveau de ces ensembles urbains que les effets de congestion urbaine liés aux déplacements et aux implantations des pôles générateurs de ces déplacements sont les plus prégnants.

L'organisation des réseaux de transport relève trop souvent en France de l'imbrication d'autorités de niveau différent et disposant de ressources différentes (versement de transport, produit des amendes, fiscalité locale, DGD scolaire et DGD "ferroviaire"). Elles dialoguent trop peu et de façon dispersée, éclatée, avec les autorités en charge de l'urbanisme, constat qui a motivé notre proposition (Cf [III.B-1](#) ci-dessus) de conférences permanentes de coordination des AOT.

Elles organisent leurs réseaux de transport avec des contrats spécifiques, définissent leurs propres priorités d'investissement mais malgré des efforts significatifs pour réussir des actions de coordination entre réseaux, notamment en matière tarifaire (intégration ou titres multiservices), cette coordination ne progresse que lentement. Cette situation peut générer surenchères entre collectivités, absence de hiérarchisation entre priorités d'investissement, et compliquer la mise en œuvre de la continuité de la chaîne de déplacement.

Aujourd'hui, aucune grande agglomération européenne n'échappe à la mise en place de nouveaux modes de gouvernance et de gestion des déplacements. Ce mouvement de réforme, amorcé à la fin des années 90, a amené des autorités publiques à adopter de nouveaux modes de gouvernance, de régulation et d'action, pour faire face à la montée croissante de la complexité du marché de la mobilité.

Il est en effet devenu nécessaire de répondre aux situations paradoxales constatées partout en Europe où d'une part la grande majorité des citoyens des villes se dit favorable aux transports publics et aux modes alternatifs à la voiture et où, d'autre part, la voiture continue à progresser sur le marché des déplacements, en mettant les élus face à des choix intenable en terme, et les habitants dans des conditions de vie qu'ils ne souhaitent pas. En résumé, pour citer un haut fonctionnaire de la Commission européenne : "jamais le transport public ne s'est trouvé dans une situation aussi favorable au cours des 40 dernières années, et pourtant, il pourrait rater le rendez-vous avec un marché de plus en plus demandeur!"

Cette réponse passe par une clarification des rôles au travers d'une organisation mieux structurée, clarifiant trois « étages » de responsabilités et d'actions :

- l'étage « **planification** », étage stratégique et politique, en charge également de l'évaluation des politiques de déplacements

- l'étage « **gestion de la qualité de service** », avec une vision globale englobant notamment la gestion de la qualité, l'intégration des services, l'information, la gestion des interfaces entre réseaux

- l'étage « **gestion des opérations** », lui-même organisé afin de satisfaire les besoins multiples du marché, allant de la gestion de services de masse, sur des lignes structurantes, à des services locaux, capillaires, répondant aux demandes de micro marchés locaux.

La proposition consisterait à organiser à titre obligatoire au niveau de bassins de mobilité cohérents des grandes aires urbaines ou "métropolitaines" (c'est à dire comprenant plusieurs aires urbaines), hors Ile de France, par exemple de plus de 500.000 habitants environ (ou de moindre importance mais présentant des difficultés récurrentes de déplacements) une autorité de régulation appelée à se substituer à ses membres (Conseil régional, Conseil général, AOTU, le cas échéant R.F.F.) pour l'exercice et le financement d'actions communautaires dépassant le seul niveau et le seul intérêt de chacun de ses membres comme la gestion de la qualité de service.

Il ne saurait être question de dupliquer sur les grands bassins de mobilité l'organisation francilienne, articulée autour d'une autorité organisatrice unique mutualisant l'ensemble des financements dédiés à l'exploitation.

La proposition qui est faite à titre d'hypothèse de travail, consisterait, à partir d'une différenciation des fonctions de gestion de réseaux, qui doivent continuer de relever des compétences propres des diverses autorités organisatrices, et des fonctions communautaires qui dépassent le seul intérêt propre de chaque niveau d'autorité organisatrice, à créer un établissement public local, composé à titre obligatoire dans chaque aire urbaine de plus de 500 000 habitants ou entre aires urbaines contiguës, dénommé agence de transport, qui aurait pour charges, pour le compte de ses membres (AOTU, conseil général, conseil régional), d'exercer sur le périmètre de l'aire urbaine telle que définie par l'INSEE l'ensemble des fonctions communautaires portant sur l'intégration tarifaire, l'information multimodale, la création et la gestion de pôles d'échanges, la création et l'exploitation d'infrastructures et réseaux d'utilité commune, de type tram-train ou desserte d'aéroport d'intérêt national, et la coordination multimodale des réseaux que ses membres ne désireraient pas ou ne pourraient pas mener seuls.

Pour l'ensemble de ces fonctions et sur le périmètre précité, cet établissement public local serait substitué à ses membres, au titre de l'intérêt communautaire. En revanche, et sauf

décision contraire de l'autorité organisatrice concernée, l'établissement public ne serait pas substitué à ses membres pour la gestion des réseaux correspondants (réseau de l'AOTU par exemple au sein du P.T.U.) ou la perception du versement transport au sein du P.T.U.

Cet établissement public serait habilité en revanche à prélever hors du périmètre de transport urbain et au sein du périmètre de l'aire urbaine ou des aires urbaines concernées un versement transport dont le taux pourrait être modulé jusqu'à 1 %. Il n'est pas proposé de reproduire le dispositif de VT additionnel mis au point pour le syndicat mixte de la loi SRU, compte tenu de son caractère inopérant.

Le financement des fonctions communautaires serait donc assuré par le VT (ce qui correspond à l'élargissement de son périmètre de collecte à l'aire urbaine et permet de gommer les effets de frontière résultant des PTU). Le rapport de M. Christian PHILIP a cependant bien montré que l'apport de cette mesure, importante dans son principe, serait limité. Il serait complété selon les besoins résultant des fonctions communautaires qu'il aurait à assurer par les moyens financiers mis à disposition par ses membres (VT de l'AOTU, fiscalité locale, DGD, fonds de concours).

Les membres de cet établissement public devraient être les AO départementales et régionales, les AOTU. Nous recommandons que soit étudiée la possibilité d'associer RFF (réalisation de tram-train, réutilisation d'emprises ferroviaires) aux travaux de cet établissement.

En première analyse, cette proposition vise à gommer les insuffisances des syndicats mixtes SRU (compétences "molles", absence de coercition, volontariat du périmètre, illisibilité du dispositif de financement) en mettant en œuvre sur l'échelle appropriée des aires urbaines de plus de 500 000 habitants, une organisation de régulation portant sur les seules fonctions communautaires qui excèdent les besoins propres et isolés de ses membres.

Cette formule n'apparaît pas a priori contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales, en ce qu'elle n'entraîne pas un dessaisissement des missions de base de chaque autorité organisatrice concernée et en ce qu'elle optimise les fonctions communautaires d'intégration qui transcendent les seuls besoins propres ou isolés de chacun de ses membres. Elle n'entraîne pas non plus de tutelle a priori d'une collectivité sur l'autre et notamment de la région sur les pouvoirs d'agglomération, puisque le conseil régional sera amené à définir avec chaque pouvoir d'agglomération les fonctions d'intégration qu'il mutualise sur le périmètre d'une aire urbaine.

Afin d'apprécier la pertinence du seuil au-delà duquel la création de cet établissement public serait obligatoire, la liste des aires urbaines de plus de 100 000 habitants est reproduite en [annexe 15](#) de ce rapport.

Nous tenons à préciser que des points de vue divergents ont été exprimés au sein du groupe de travail au sujet d'une telle proposition de coopération "obligatoire", en particulier par la représentante du GART, et nous ne sous-estimons pas les objections émises. C'est pourquoi nous accompagnons cette proposition:

- d'une part de la recommandation d'une expérimentation (Cf. supra);
- d'autre part de la conviction affirmée que le débat – voire le maintien d'une opposition forte – sur cette proposition d'une coopération obligatoire ne doit en aucune manière conduire à rendre plus difficile ou à retarder l'engagement et, nous l'espérons, la mise en œuvre de la proposition relative aux conférences de coordination au niveau des aires urbaines, "fortement incitées" mais sur la base du volontariat (Cf [III.B-1](#) ci-dessus). Si, comme nous le croyons, un accord peut être rapidement élaboré et conclu sur ce point, nous croyons aussi qu'un débat sur un dispositif plus contraignant pour les grandes aires urbaines peut et donc doit ne gêner en rien l'obtention de cet accord et son application; peut et donc doit se dérouler dans une confiance réciproque des partenaires concernés, en particulier sur l'idée d'une expérimentation.

Cette ultime proposition du rapport est la seule qui prévoit, selon des critères et des conditions à débattre, une "coercition" si la représentation nationale en décidait ainsi.

Il nous semble en effet qu'il y a là un enjeu absolument majeur et la nécessité de ne pas tarder. Toutefois, dès maintenant et à la faveur de la loi organique n°2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, il pourrait être utilement envisagé de proposer une telle expérimentation par les collectivités locales, dans ce cadre juridique, avant une éventuelle généralisation.

Il serait effectivement dommageable de réserver à la seule Ile de France les avantages d'une autorité organisatrice multimodale, alors que peu ou prou les problèmes à traiter, même avec la différence d'échelle, sont globalement de même nature à Lyon, Marseille ou Lille. La voie de l'expérimentation est très certainement à privilégier. Elle s'inscrirait parmi les volets d'une politique partenariale et contractuelle entre l'Etat et les grandes aires urbaines de notre pays.

*
* * *
*

Pour le reste, nos propositions se fondent sur le socle que représentent les principes, les lois et les outils existants relatifs à l'intercommunalité, aux SCOT, aux politiques de déplacements, de développement durable. Ils sont loin d'avoir donné leur mesure et nous sommes tous invités à les mobiliser au maximum, sachant qu'ils traduiront l'intelligence et les convictions que nous y aurons mises: c'est bien celles-ci que nous devons fonder solidement et partager pour donner aux outils toutes leurs chances d'efficacité.

Annexes

Annexe 1 Lettre de commande des ministres

2003 - 0181 - 01



9 JUIL 2003

Le secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer

Le ministre de l'Équipement, des Transports,
du Logement, du Tourisme et de la Mer

à

Monsieur le Vice-président
du Conseil Général des Ponts et Chaussées

Les questions de développement territorial, de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements (par transports en commun, automobile, vélo...) et du stationnement sont étroitement liées. Le Gouvernement souhaite donner aux collectivités locales des moyens plus efficaces pour assurer la cohérence entre ces politiques, dans une approche résolument intermodale.

Nous souhaitons donc vous confier l'organisation et le pilotage d'un groupe de travail, destiné à aborder au moins les trois thèmes suivants et à formuler des propositions d'évolution :

- coordination institutionnelle et territoriale des instances responsables respectivement de l'urbanisme, du logement et de l'habitat, des déplacements et du stationnement à l'échelle des agglomérations et des bassins de mobilité. La spécificité francilienne pourra être étudiée à titre d'exemple mais ne constitue pas le cœur du sujet.
- appréciation des modalités d'exercice des compétences relatives au stationnement (niveau communal / intercommunal, autorité organisatrice, ...) et des conditions de prise en compte de cette compétence dans les politiques globales de déplacement.
- financement des infrastructures de transport urbain avec la mobilisation des ressources existantes, y compris la possibilité de dégager des marges de manœuvre pour l'investissement grâce à des économies de fonctionnement, et la création de nouvelles ressources, de type péage urbain ou l'affectation des ressources de stationnement (redevances et amendes). Sur ce sujet, un lien étroit devra être assuré avec Monsieur Christian PHILIP, Député du Rhône, qui vient d'être nommé Parlementaire en mission par le Premier ministre.

Ces réflexions devront être organisées au sein d'un groupe de travail composé de représentants des administrations centrales concernées du Ministère (DGUHC, DTT, DR, DSCR, DAEI) et d'autres départements ministériels (DGCL, D4E, DATAR), et associer experts et représentants d'organismes extérieurs comme l'AMF, l'AMGVF, le GART, la FNAU.

Les propositions que le groupe sera amené à faire pourront comporter non seulement, si nécessaire, des évolutions législatives ou réglementaires, mais aussi des suggestions sur les moyens de faciliter la réflexion et les échanges de pratiques, sur le lien entre l'Etat et les collectivités locales, sur les moyens de faciliter la coopération entre collectivités... Le rapport sera utilement illustré par des exemples concrets.

Nous souhaitons pouvoir disposer d'un rapport intermédiaire dans le courant de l'été et d'un rapport définitif en octobre.

Vous disposerez pour ce faire de l'appui du CERTU et de la mobilisation des directions d'administration centrale qui désigneront les sous-directeurs responsables pour participer à ces travaux.

Dominique BUSSEREAU

Gilles de ROBIEN

Annexe 2
Lettre de mission du Conseil général des ponts et chaussées



La Défense, le **13 AOUT 2003**

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

DÉCISION

constituant un groupe de travail
sur la cohérence des politiques des collectivités locales
en matière de planification urbaine, d'aménagement,
d'organisation des déplacements et de stationnement

Référence : 2003-0181-01

Le Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC),

Vu le décret n° 86-1175 du 31 octobre 1986 relatif au CGPC et à l'Inspection générale de l'équipement et notamment ses articles 6 et 7,

Vu l'arrêté du 6 janvier 1987 relatif au fonctionnement du CGPC et notamment son article 3,

Vu la lettre du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer du 9 juillet 2003,

Sur proposition du président de la 5ème section et du secrétaire général ;

DECIDE

Article 1er :

Il est constitué auprès du président de la 5^{ème} section du CGPC un groupe de travail chargé d'une réflexion sur la cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et de stationnement.

Le groupe de travail aura pour mission de présenter des propositions, notamment sur les aspects suivants :

- coordination institutionnelle et territoriale des instances responsables de ces politiques à l'échelle des agglomérations et des bassins de mobilité ;
- appréciation des modalités d'exercice et des conditions de leur prise en compte dans les politiques globales de déplacements ;
- mobilisation des ressources (existantes et nouvelles) pour le financement des infrastructures de transport.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél . Cgpc-vp
@equipement.gouv.fr

.../...

Article 2 :

La composition du groupe de travail est fixée comme suit :

Président :

- Hubert PEIGNÉ, ingénieur général des ponts et chaussées

Rapporteur :

(Sera désigné ultérieurement).

Membres :**Au titre du CGPC**

- M. Jean FREBAULT, président de la 5^{ème} section du CGPC
 - M. Jean-Pierre GIBLIN, président de la 3^{ème} section du CGPC
 - M. Claude GRESSIER, président de la 4^{ème} section du CGPC
- (La liste des membres désignés au titre du CGPC pourrait être complétée).

Au titre du ministère

- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, ou son représentant
- le directeur des transports terrestres, ou son représentant
- le directeur des routes, ou son représentant
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières, ou son représentant
- le directeur des affaires économiques et internationales, ou son représentant

Au titre des autres administrations

- le directeur général des collectivités locales, ou son représentant
- le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale, ou son représentant
- le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, ou son représentant

Au titre des organismes concernés

- le président de l'association des maires de France (AMF), ou son représentant
- le président de l'association des maires de grandes villes de France (AMGVF), ou son représentant
- le président du groupement des autorités responsables de transport (GART), ou son représentant
- le président de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), ou son représentant

Le secrétariat du groupe de travail sera assuré par la sous-direction des transports collectifs de la direction des transports terrestres.

Article 3 :

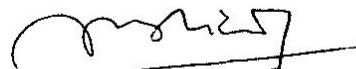
Le groupe pourra s'adjoindre ou entendre toute personne dont la présence ou l'audition sera jugée utile à ses travaux et pourra bénéficier de l'appui du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU).

.../...

Article 4 :

Le groupe de travail devra remettre un rapport intermédiaire dans le courant de l'été et son rapport final pour le 31 octobre 2003.

Pour le Vice-Président
du Conseil général des ponts et chaussées,
Le Président de la 1^{ère} section,



Gilles RICONO

Annexe 3
Liste des participants au groupe de travail

CGPC

GIBLIN	Jean-Pierre	CGPC/3 ^{ème} section
LAUER	André	CGPC/3ème section
SELIGMANN	Bernard	CGPC/4ème section
LECOMTE	Chantal	CGPC/4ème section
FREBAULT	Jean	CGPC/5 ^{ème} section
PEIGNE	Hubert	CGPC/5 ^{ème} section
SENE	Daniel	CGPC/Collège AVH

METLTM

LABIA	Patrick	DTT/transport public
RAT	Gilles	DTT/transport public
GAUTHIER	Nicolas	DTT/transport public1
DEMAY	Arnaud	DTT/transport public2
LESNE	Jacques	DTT/transport public2
DINGREMONT	Benoît	DTT/transport public3
ROUGES	Jean-Claude	DTT/transport public3
JANIN	Jean-François	DTT/DSCR/MTI
PINON - LECONTE	Magali	DGUHC/MMU
MARQUES	Ruth	DGUHC/MMU+MAD
CURE	Christian	DGUHC/PS
FOURNIER	Françoise	DGUHC/PS
BOUNY	Didier	DR/IR/MU
DROUY - VOLTE	Florence	DR/IR/MU
RIOUFOL	Régis	DSCR/SR-R
DUBOIS-TAINE	Olivier	DAEI
ABADIE	Guillaumette	DAEI/SES/DEE
ABEILLE	Maurice	CERTU
BUSSONE	Karine	DRE Languedoc - Roussillon
PRADY	Geneviève	DRE Languedoc - Roussillon
GARNIER	Pierre	DDE Bouches du Rhône
PENDARIAS	Daniel	DRE Rhône Alpes
THOME	Benoît	DDE Rhône

Autres administrations

FAURY	Christille	DGCL/CIL3
GALLY	Isabelle	DGCL/CIL3
ROVIRA	Isabelle	MEDD/D4E
TOURJANSKY	Laure	MEDD/D4E
COINTET - PINELL	Odile	DATAR

Organismes extérieurs

RUMEAU	Geneviève	AMF
DUCHÊNE	Chantal	GART
RABIER	Arnaud	GART
DELAVAUD	Catherine	GART
BELLIOT	Marcel	FNAU
LEJOUR	Baptiste	AMGVF

Annexe 4

Les propositions du rapport PHILIP et les commentaires du groupe de travail

1 – Les propositions du rapport

- Mesures pouvant être introduites dans le programme législatif de l'année 2004:

- La dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie ;

Cette mesure a fait l'objet du dépôt puis du retrait d'une proposition d'amendement au texte du projet de loi relatif aux responsabilités locales lors de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale le 27 février 2004. Ce retrait a été motivé par la demande de monsieur le ministre délégué aux libertés locales de mener, "sur ce sujet important .../... une étude complémentaire sur ses conséquences techniques et juridiques." Ce travail devrait donc être mené, avant le passage en deuxième lecture devant la chambre basse du parlement, conjointement entre les services du ministère de l'intérieur et les parlementaires.

- Donner la possibilité aux collectivités qui le souhaitent de mettre en place une tarification des déplacements automobiles orientant vers une mobilité durable ;

Une proposition d'amendement a également été déposée puis retirée par monsieur Christian PHILIP, face aux vives réactions de la représentation nationale, dans le cadre de la discussion parlementaire.

- Autres mesures de court terme :

- Recours de manière plus importante aux subventions européennes existantes pour les projets susceptibles de bénéficier des fonds structurels (FEDER) ;

L'Etat et les régions doivent notamment faire du transport collectif une priorité dans l'attribution des fonds structurels. Une réserve de 4% de fonds structurels (correspondant à 444 M€ pour la France) pour la période 2000-2006 sera attribuée au début de l'année 2004. Les propositions des Etats membres doivent parvenir à la Commission avant le 31 décembre 2003. Il est indispensable que la France fasse des transports collectifs une véritable priorité dans cette proposition.

- Recours à des prêts plus longs et à des taux plus avantageux : propositions Caisse des Dépôts et Consignations et Dexia Crédit Local ;

Des accords ont été conclus entre l'Etat et les deux établissements en vue d'obtenir de la part de ces deux organismes des prêts à des conditions particulières de taux et de durées. Ainsi, ces prêts seront consentis aux collectivités locales pour le financement de leurs projets de développement de transports collectifs urbains avec un taux révisable indexé sur le taux de rémunération du livret A pour une durée comprise entre 30 et 35 ans.

- Réfléchir à une extension géographique du versement destiné aux transports en commun (VT) ;
- Obtenir une meilleure correspondance entre le périmètre de transport urbain (PTU) et celui de l'aire urbaine ;
- Rechercher une meilleure coordination entre les différentes autorités organisatrices de transport (AOT) ;

Ces trois dernières propositions entrent dans le champ du groupe de travail "PEIGNE". L'objet du présent rapport est précisément de présenter des propositions en ce sens.

- Etendre au territoire national le système de remboursement par l'employeur de la moitié de l'abonnement ou mettre en place un système de 'chèques déplacements' ;
- Rendre ce remboursement déductible de l'impôt sur les sociétés, pour les entreprises ayant établi un "plan de déplacement d'entreprise" approuvé par l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) ;
- Rendre l'abonnement annuel déductible du revenu imposable ;
- Taxer les plus-values foncières et immobilières réalisées parallèlement à la mise en place d'un axe structurant de transport ;
- Taxer les nouvelles constructions aux abords des stations ou gares d'un axe structurant de transport ;
- Taxer les parkings des bureaux, des supermarchés et centres commerciaux ;
- Instaurer une taxe à la vente de véhicules neufs et d'occasion
- Affecter aux transports urbains (par l'intermédiaire d'actions ciblées de l'Etat) un pourcentage du produit des recettes de la nouvelle taxe sur les poids lourds (si elle était créée) et de l'augmentation de celle sur le gasoil ;

Pour ces mesures, le groupe de travail affirme avec force la nécessité de l'affectation des ressources nouvelles ainsi dégagées à la réalisation d'actions et d'investissements concourant à l'exercice d'une compétence « organisation des déplacements et gestion du stationnement ».

- Autres mesures ne nécessitant pas l'instauration de textes particuliers:

- Mettre en place un système d'audit à disposition des autorités organisatrices des transports ;
- Mieux coordonner les différents opérateurs de la région Ile-de-France (notamment remettre à plat le système de gestion des lignes A et B du RER) ;
- Rechercher une contribution plus importante des clients par des hausses mesurées et régulières de tarifs, notamment lors de la mise en service d'équipements améliorant l'offre de transport ;
- Réexaminer les systèmes de réductions et d'exemptions tarifaires ;
- Recourir plus largement aux taxis dans le transport public, notamment en révisant le décret n°85-891 du 16 août 1985 et en augmentant le nombre de licences.
- Maintenir le VT comme un fondement du système français de financement ;
- Ne pas augmenter les taux du VT ;
- Ne pas abaisser le seuil des neuf employés pour le VT ;
- Favoriser la parution de l'ordonnance sur le partenariat public-privé ;

- Utiliser plus largement les techniques d'ingénierie financière : cross border leasing, sociétés de financement, achat du matériel roulant par les opérateurs ... ;
- Favoriser l'accès aux conseils de la Caisse des Dépôts et Consignations pour les montages financiers des collectivités ;
- Inciter les collectivités à se rendre propriétaires du foncier préalablement au développement d'un axe structurant de transport ;
- Mettre à l'étude la possibilité d'isoler le produit des péages correspondant aux tronçons d'autoroutes situés dans les agglomérations et de restituer les montants correspondant aux autorités organisatrices des transports urbains.

2- Commentaires des participants au groupe de travail:

Tout au long de l'élaboration du [rapport de M. Christian PHILIP](#), les participants au groupe de travail ont pu être informés des orientations et des réflexions de la mission par la présentation régulière de l'avancée du projet. Des débats ont ainsi été ouverts entre les différents intervenants, tant sur les sujets des thèmes abordés par le rapporteur que sur les options choisies dans son rapport au sujet de ressources nouvelles envisageables pour le financement des transports urbains.

Les représentants des élus ont exprimé une nouvelle fois leurs regrets concernant la suppression des subventions de l'Etat en faveur du développement des transports collectifs urbains de province, à la fois pour ce qui concerne les projets issus de la mise en œuvre des plans de déplacements urbains que pour ceux relatifs aux transports collectifs en site propre. Leur remplacement par un système de prêts à durée plus longue avec des taux plus avantageux a été largement commenté, tant à la lumière de l'endettement des collectivités locales et de leurs groupements que des niveaux proposés à savoir 3,65 % sur des durées de 30 à 35 ans.

Les propositions contenues dans le rapport Philip à propos de la tarification des déplacements automobiles ont également fait l'objet de nombreux apports de précisions de la part des participants. Ainsi, concernant plus particulièrement l'éventuelle mise en place d'un système de péage urbain, il a été rappelé la déclinaison nécessaire des possibilités techniques de mise en œuvre de ce genre de mesure. En effet, le système de péage, comme le mentionne fort à propos le rapport parlementaire "la forme du péage urbain dépendra nécessairement des spécificités propres aux déplacements dans l'aire urbaine envisagée et aux objectifs que la collectivité se donnera" en terme de décongestion ou de financement des nouvelles infrastructures.

Depuis plusieurs années, l'accent avait été mis sur la nécessité pour les autorités organisatrices de transports urbains de travailler tant sur le développement et l'offre de transports collectifs que sur la place accordée aux déplacements automobiles et la mise en œuvre de politiques de stationnement, notamment par la maîtrise de l'espace réservé sur et hors voirie. Les propositions parlementaires relatives à cette question ont dans l'ensemble reçu un accueil positif par le groupe de travail.

La formulation d'un changement de régime du stationnement sur voirie en vue de la substitution au système de police actuel d'un "système de service décentralisé et dépenalisé" sous la forme d'une "redevance en contrepartie du service rendu ou de la mise à disposition du domaine public" a été particulièrement apprécié. D'un avis partagé, cette avancée dans la réflexion publique en terme de reconnaissance du stationnement comme élément d'une

politique d'ensemble des déplacements amorce la question du regroupement des compétences relatives à la gestion de la voirie, des transports, des déplacements et du stationnement.

Le groupe de travail a insisté sur la nécessité de l'affectation de ces recettes nouvelles au financement des projets de développement des transports collectifs.

Cependant, une telle ressource devrait avoir une utilisation élargie à l'investissement et au fonctionnement. En effet, si l'utilisation de ces fonds à des fins relatives aux seuls déplacements urbains n'a pas été sujette à divergence, leur utilisation par les collectivités locales doit pouvoir être étendue aux dépenses de fonctionnement. Cette ressource nouvelle devrait ainsi non seulement contribuer au financement du développement des infrastructures de transports collectifs mais aussi être utilisée par les autorités locales pour participer aux dépenses de fonctionnement des réseaux eux-mêmes. Les coûts de fonctionnement des réseaux de transports urbains représentent en effet la part la plus importante des dépenses liées aux déplacements.

Ces ressources figureraient ainsi comme recettes nouvelles dans les "comptes déplacements" prévus par [l'article 113 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain \(repris sous l'article 27-1 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs\)](#). Ces comptes ont pour objet de "faire apparaître pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine les coûts pour l'utilisateur et ceux qui en résultent pour la collectivité".

D'une manière plus générale, il ressort nettement des débats du groupe de travail qu'une mesure visant à rendre obligatoire la compétence stationnement au niveau des communautés d'agglomération devient nécessaire à partir du moment où l'ensemble des politiques liées aux déplacements, aux transports urbains et au stationnement sont reconnues comme faisant partie d'un même ensemble de mesures complémentaires dont la mise en œuvre conjointe, ou au moins coordonnée, conditionne le succès des actions publiques en vue de réduire la place de la voiture en ville.

Au-delà des travaux qui seront menés à partir des propositions du rapport parlementaire, le groupe de travail a souhaité proposer quelques sujets de réflexion qui pourraient, à la demande des ministres, être approfondis et complétés dans un cadre partenarial.

Annexe 5
Des pistes de travail pour accompagner les propositions du rapport Philip

Promouvoir la qualité des services de transport

A l'image des développements présentés dans le rapport Philip (chapitre II – A), le groupe de travail a souligné la nécessité de passer en France d'une culture de technique de matériel de transport à une culture de service de transport. Un tel dispositif pourra s'appuyer sur les concepts de partage de la voirie ou d'axes prioritaires pour les bus, à l'image de ce qui existe en Ile de France dans le cadre du plan de déplacements urbains au sujet du rééquilibrage du partage modal de la voirie au profit des modes les moins polluants et l'amélioration de la qualité urbaine des axes considérés, ainsi que sur les travaux du CERTU en matière d'optimisation des services de transports collectifs de surface.

Rechercher une meilleure productivité des réseaux urbains

La recherche d'une meilleure productivité des transports collectifs urbains peut être l'occasion de mener un travail partenarial sur la question de la diminution des coûts unitaires des transports collectifs dans le but d'en faciliter le développement.

Plusieurs exemples étrangers ont été présentés dans le cadre des réunions du groupe de travail. Ainsi, dans les pays nordiques, l'ensemble des lignes de transports collectifs urbains est mis en concurrence, ligne par ligne ou par lot. Les autorités organisatrices de transports sont très structurées et les marchés très ouverts. Cet état de fait conduit, à tarif équivalent, à faire que la part payée par les usagers est plus forte que celle constatée en France faisant supposer une plus grande productivité pour ces entreprises nordiques.

Cette différence trouve peut-être son explication dans le fait que la remise en cause périodique du système conduit les exploitants à ajuster au plus près leur offre à la demande de transport là où en France, les opérateurs qui répondent aux appels d'offres sont toujours les mêmes, et les opérateurs déjà en place sur les réseaux concernés sont souvent reconduits.

On assisterait ainsi en France à une atténuation des effets de la mise en concurrence. En Suède, la loi prévoit la réservation d'une part du marché aux exploitants de petite taille, en réponse aux monopoles publics ou privés.

En Espagne, le financement des investissements du métro de Madrid conduit à l'endettement d'une société ad hoc qui loue ensuite l'infrastructure à l'exploitant. Ce mécanisme permet l'externalisation de l'endettement des budgets publics. Par ailleurs, la densité étant généralement plus faible qu'en France, le financement des investissements s'effectue également par les produits générés par la mise en valeur de terrains sur lesquelles se créent de nouvelles infrastructures en relation avec le développement de parcs d'activité, de logements, etc.

En Italie, même si en apparence l'Etat n'intervient plus dans le financement des transports collectifs dont la compétence est maintenant du ressort des provinces autonomes depuis 1997, un système comparable à la dotation générale de décentralisation versée en France aux collectivités locales et incluant des montants pour le développement collectifs apporte environ 4,5 milliards d'euros par an au niveau local.

De manière générale, en Europe, la tendance est à une réévaluation des prix de transport à la charge de l'utilisateur avec, en contrepartie, une politique de régulation de la circulation automobile.

Intégrer les taxis dans l'offre de déplacements urbains

La proposition parlementaire de recourir de manière plus importante aux taxis pour répondre aux demandes de déplacements urbains a reçu un accueil favorable. La récente conclusion de la charte entre le GART et la fédération des taxis va d'ailleurs dans ce sens. Une réflexion partenariale sur le rôle et l'implication des taxis dans le dispositif de l'offre de transport au sein des périmètres de transports urbains devrait apporter quelques éclairages sur les expériences existantes et les réformes possible à mettre en œuvre pour que cette offre intègre les systèmes développés par les collectivités locales en la matière.

La valorisation et l'analyse des coûts liés au stationnement sur voirie

Dans le cadre de la mise en œuvre de la proposition concernant le changement de régime juridique du stationnement sur voirie, une appréciation synthétique des dépenses et des recettes générés par le stationnement public devrait être réalisée. De même, il est indispensable d'ores et déjà identifier les coûts liés à l'exploitation d'un futur "service public industriel et commercial du stationnement urbain sur voirie".

L'élargissement de l'aire de perception du versement destiné aux transports en commun:

La perception du versement destiné aux transports en commun au sein du périmètre de transports urbain n'est peut être plus l'aire pertinente à prendre en compte en terme de déplacements urbains. De ce fait, plusieurs axes de propositions du rapport de M. Christian PHILIP proposent des mesures en vue d'élargir cette aire. Une simulation est entreprise par la DTT sur ce sujet.

Annexe 6
Résultats de la première simulation des effets d'une modification territoriale de l'assiette du VT

Incidence de l'extension de l'assiette territoriale de perception du Versement de Transport

LE CONTEXTE

La question de l'extension de l'assiette territoriale du versement de transport s'est posée récemment dans le rapport de Christian Philip (« réfléchir à une extension géographique du VT ») et lors des travaux du groupe du Conseil général des Ponts et Chaussées relatif à la coordination des politiques de planification urbaine, de déplacements et de stationnement (incitation à la création de syndicats mixtes de type SRU). En effet, la recherche de ressources pour assurer le financement des projets de transport public commence souvent par un regard préalable sur l'amélioration du rendement des ressources existantes.

Pour aller plus loin dans cette réflexion sur un sujet pour lequel les acteurs économiques sont particulièrement sensibles, il convenait d'apprécier les impacts d'une telle mesure.

LA DEMARCHE ENGAGEE AVEC L'ACOSS

Une collaboration est en cours d'initiation avec l'Agence Central des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) qui coordonne le recouvrement des cotisations et contributions sociales (dont le versement de transport) au plan national. Elle consisterait en :

- un suivi trimestriel de la cotisation versement de transport au niveau national (échéance prévue fin 2004) ;
- des exercices de simulation de variation de l'assiette du versement de transport comme l'élargissement territorial et l'abaissement du seuil d'assujettissement des entreprises en deçà de 9 salariés (mise au point en cours) ;

Cette démarche est en cours et ne permet pas de disposer déjà de premiers résultats.

L'EXPLOITATION DES DONNEES INSEE

I) Extension de l'assiette territoriale du versement de transport

Le principe retenu est celui de l'extension du périmètre du PTU à celui de l'aire urbaine pour les agglomérations de province (le cas ne se pose pas pour la région Ile de France). Selon la définition qu'en donne l'[INSEE](#), une **aire urbaine** est un ensemble continu de communes dont au moins 40 % de la population résidente active travaille dans le pôle urbain. Celui-ci est une **agglomération** offrant au moins 5.000 emplois. Les déplacements domicile/travail restant un élément structurant de la mobilité, cette notion d'aire urbaine est apparue se rapprocher de celle de bassin de mobilité et concerner le plus directement l'organisation des transports publics. C'est pourquoi l'hypothèse retenue est celle de l'extension des périmètres actuels d'assujettissement du VT (les PTU) aux aires urbaines.

A partir des premières données fournies par l'INSEE, un premier travail a été entrepris sur l'évaluation d'une extension de l'assiette territoriale du versement de transport du périmètre de transport urbain au périmètre de l'aire urbaine. La présentation synthétique de ce travail est l'objet du tableau joint en annexe. Ce travail demandera à être conforté à partir des données « réelles » qui seront fournies par la suite par l'ACOSS.

Les limites de l'exercice :

Rapport sur la cohérence des politiques des collectivités locales
en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et de stationnement

a - Pour avoir plus rapidement des premiers éléments d'appréciation, une commande d'exploitation statistique a été passée à l'INSEE pour la fourniture de données relatives aux masses salariales des entreprises (classées en entreprises de moins de 5 salariés, de 5 à 9 salariés et de plus de 9 salariés) implantées sur les périmètres de transports urbains et sur les périmètres des aires urbaines. Il s'agit là de renseignements incomplets (il manque pour l'instant la masse salariale des agents de l'Etat, mais ce n'est pas le premier impact que l'on cherche à mesurer) et d'origine déclarative, donc moins fiables que ceux attendus de la part de l'ACOSS, mais a priori suffisants pour obtenir un premier ordre de grandeur.

b - Un élément de constat est qu'il n'y a pas systématiquement de relation de correspondance entre une aire urbaine et un périmètre de transport urbain ; en effet :

- il peut y avoir plusieurs PTU au sein d'une même aire urbaine (c'est le cas de l'aire urbaine lyonnaise), et c'est l'extension de l'assiette du VT à l'ensemble de l'aire urbaine qui sera estimée ;
- dans les zones fortement urbanisées, comme en région Nord/Pas de Calais ou en région PACA, il existe une telle juxtaposition d'aires urbaines que recouvrent de nombreux de PTU que l'organisation des transports aurait plus de sens à un niveau supra territorial (voire le niveau régional pour le Nord/Pas de Calais).

Les premières estimations :

La première exploitation a concerné les PTU de plus de 200.000 habitants et l'ensemble de ceux de la région Nord/Pas de Calais, représentant une population de près de 12,5 millions d'habitants, soit plus de la moitié de la population de l'ensemble des PTU en régions.

Pour l'ensemble de cet échantillon significatif, l'extension territoriale de l'assiette du versement de transport des périmètres de transport urbain aux aires urbaines, se traduirait par une augmentation de la masse salariale **de l'ordre de 12%**.

Les ordres de grandeur des estimations par PTU sont plus contrastés car elles prennent en compte des réalités urbaines différentes : depuis **2%** pour l'agglomération de Montpellier ou **4%** d'augmentation pour l'ensemble de la région Nord/Pas de Calais où existent 10 PTU qui recouvrent la quasi totalité des aires urbaines, jusqu'à **56%** pour l'agglomération messine (mais c'est une exception). En première approche, l'impact d'une telle mesure serait très « inégalitaire » suivant les réalités locales, mais, là où l'extension du périmètre de perception du VT serait la plus large, il conviendrait aussi de mettre en place des offres de transport complémentaire plus importantes.

II) Extension des entreprises assujetties à périmètre de perception constant

Les données fournies par l'Insee permettent de distinguer les trois catégories d'entreprises suivantes :

- moins de 5 salariés ;
- entre 5 et 9 salariés ;
- plus de 9 salariés ;

Une première estimation a été faite sur les 60 PTU de province les plus importants (+ de 100.000 habitants) et pour la RIF. Elle se traduit par les pondérations d'assiette suivantes :

Pondérations des masses salariales	Plus de 9 salariés	Entre 5 et 9 salariés	Moins de 5 salariés	Total moins de 9 salariés
Province	100	+10	+12	+22

RIF	100	+9	+12	+21
-----	-----	----	-----	-----

Les estimations du produit du VT correspondant à ces augmentations d'assiette ne peuvent être obtenues par une simple application immédiate d'un taux à ces masses salariales. De fait, il existe un mécanisme d'entrée progressive de l'assujettissement au VT dont bénéficie les entreprises qui viennent de dépasser le seuil de 9 salariés : il y a exonération pendant les trois premières années puis minoration de l'assiette pendant les trois années suivantes. Il y a tout lieu de penser que ces dispositions s'appliqueraient en cas de baisse des seuils d'assujettissement. Les ressources nouvelles ne seraient pas disponibles immédiatement.

*

* *

1 – A partir de la globalité de l'échantillon analysé, et sauf exception locale, les effets de la variation territoriale de l'assiette ou de la baisse du seuil des entreprises assujetties, si ils sont pris isolément, correspondent à des augmentations du produit du VT limitées (de l'ordre de + 12 % dans la première hypothèse et de +10 à + 22% dans le second scénario).

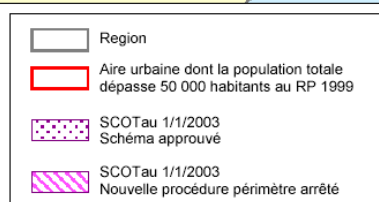
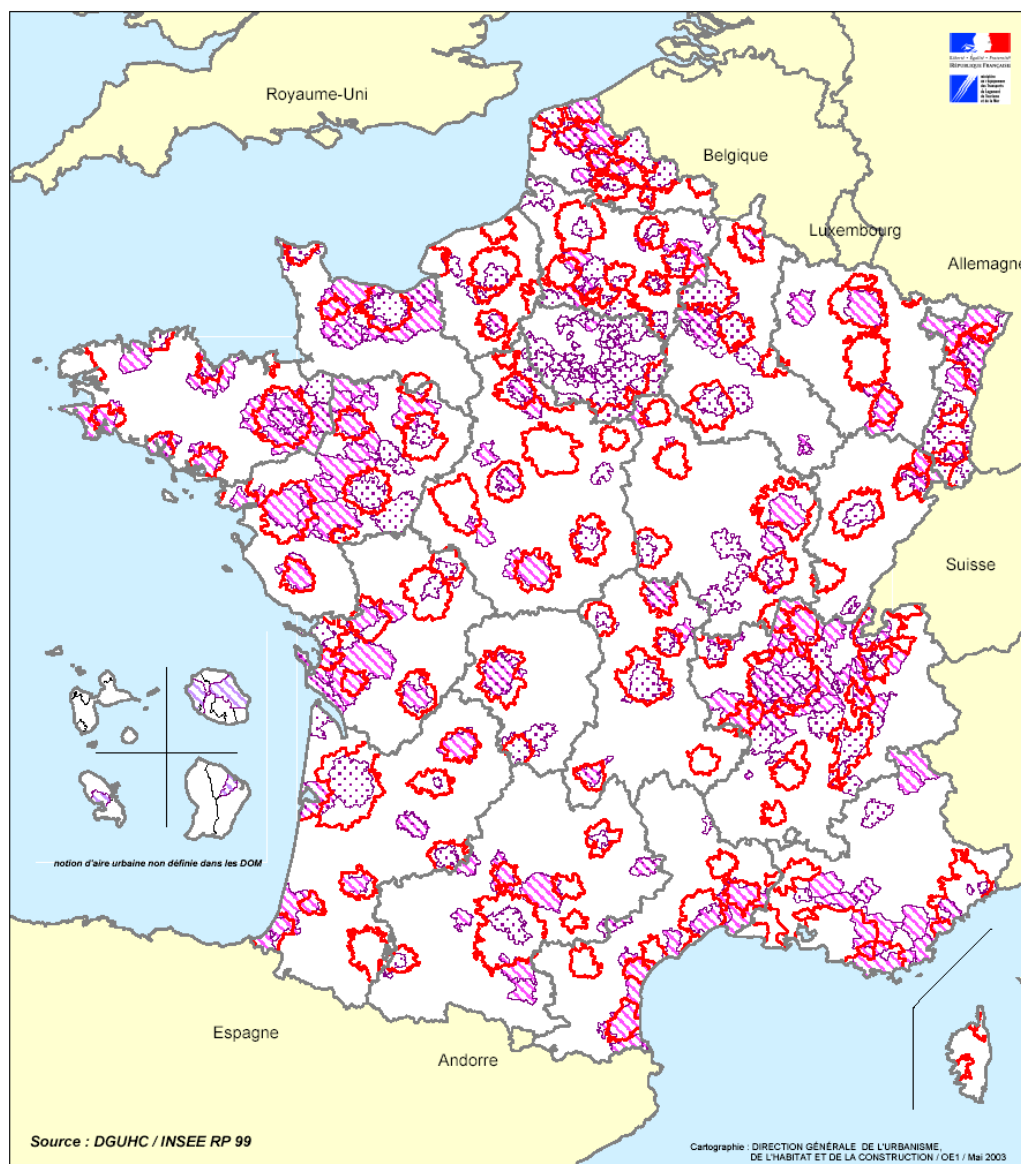
2 - Ces données brutes (à vérifier à partir des chiffres qui devraient être fournis par l'ACOSS) doivent être corrigées par des mécanismes de lissage des taux, car il est exclu d'aligner en une seule fois les taux applicables aux communes hors PTU sur celui de l'autorité organisatrice centrale.

3 – L'augmentation des ressources, et notamment celle qui serait générée par une extension de l'assiette territoriale du VT, s'accompagnerait naturellement d'une amélioration de la desserte des nouvelles communes, et correspondrait donc à une augmentation des dépenses.







4 – La pleine efficacité de l'extension territoriale devrait correspondre à la mise en œuvre de politiques de déplacements coordonnées et structurées sur l'ensemble du périmètre retenu.

Annexe 7
Travail cartographique de la DGUHC – Scot et aires urbaines

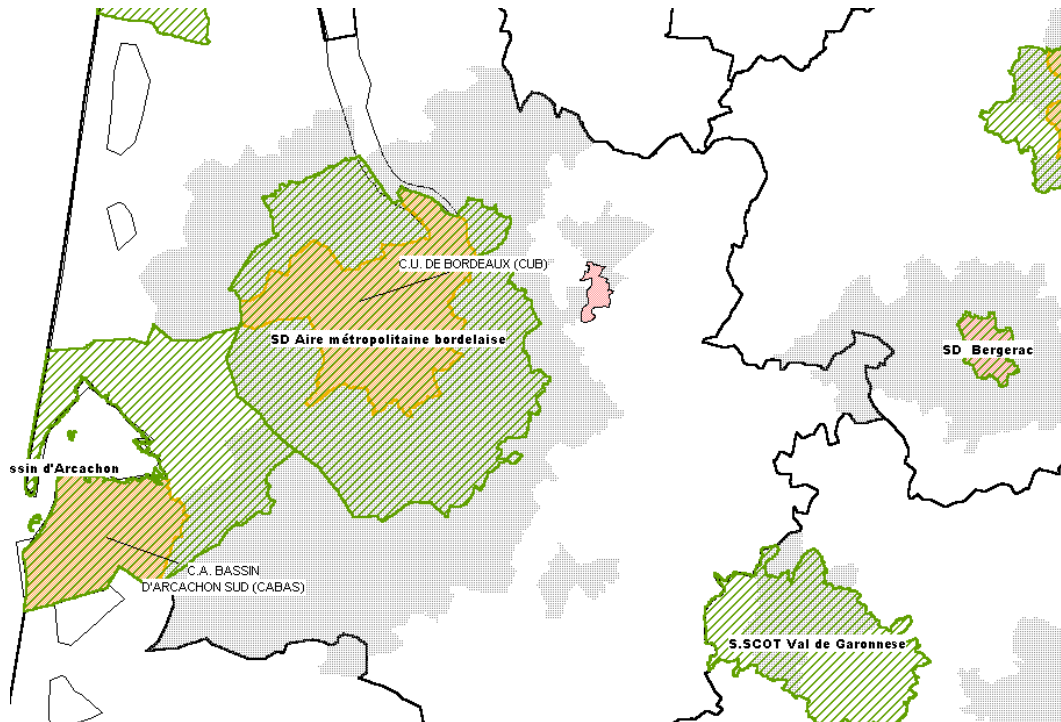
**SCOT- AIRES URBAINES DE PLUS DE 50 000 HABITANTS
AU 1ER JANVIER 2003**



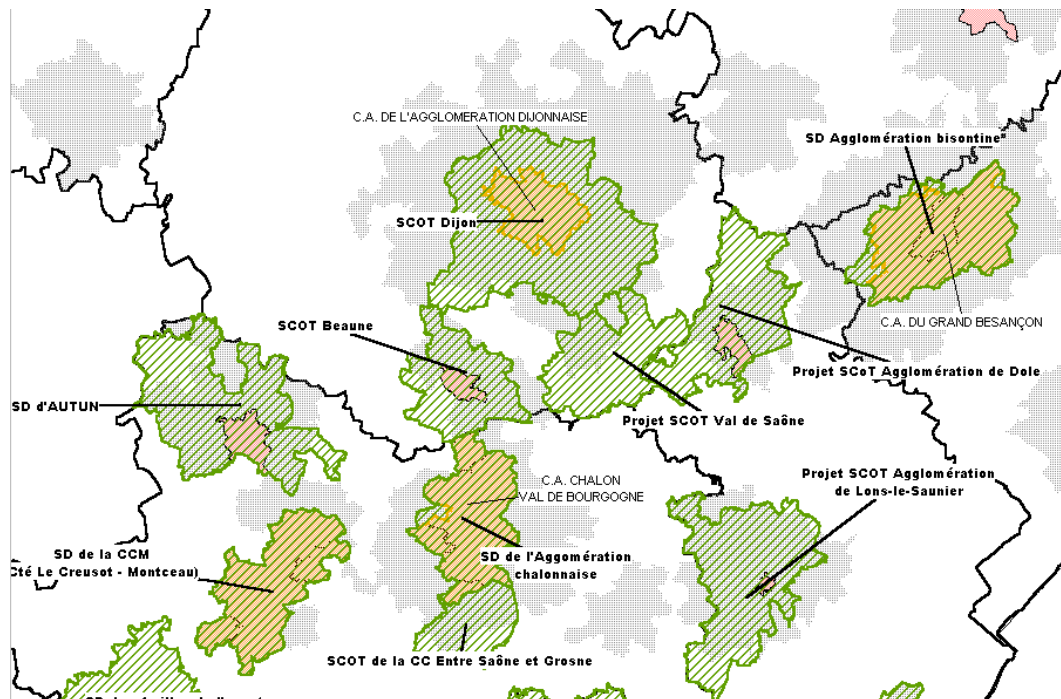
Légende

	Limite département
	Limite région Ile de France
	SCOT (source DGUHC enquête sur les SCOT en 2002)
	Communautés Urbaines et Communautés d'Agglomération (source CETE de Lyon 2002)
	PTU (source CERTU enquête au 31/12/02)
	Aires Urbaines (source INSEE RGP 1999)

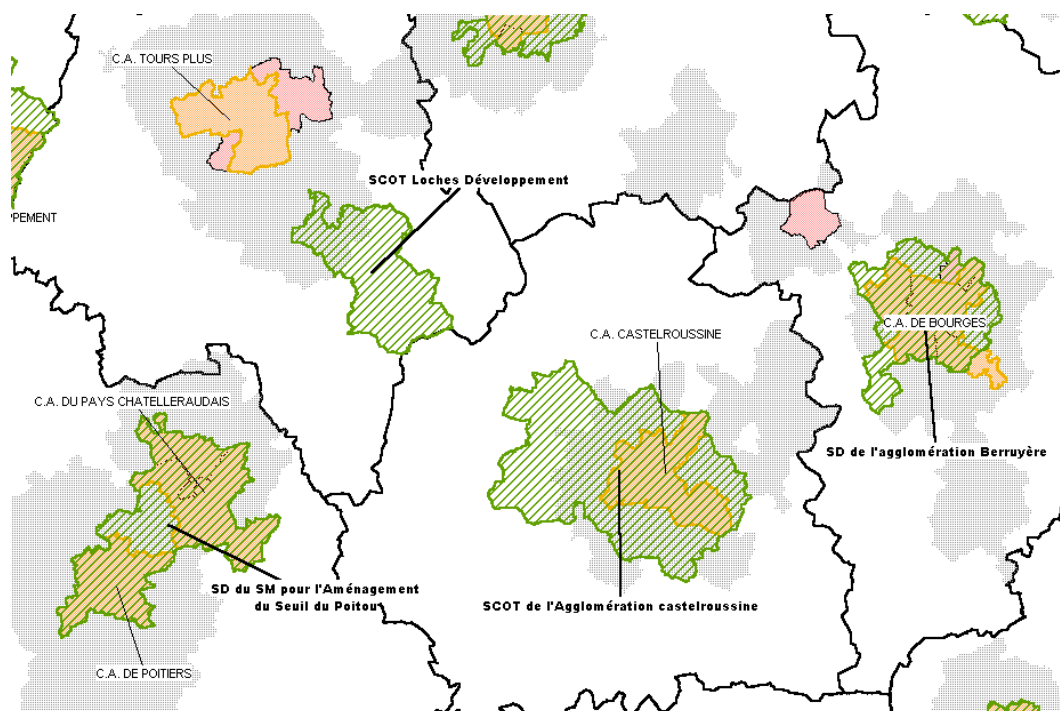
Bordeaux



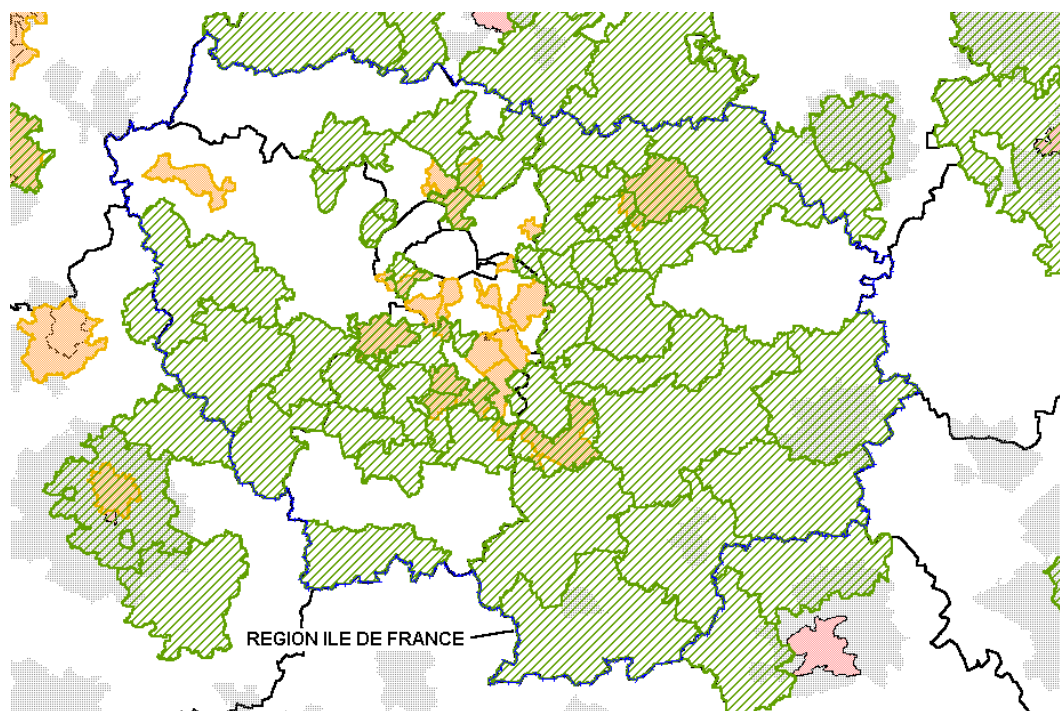
Dijon



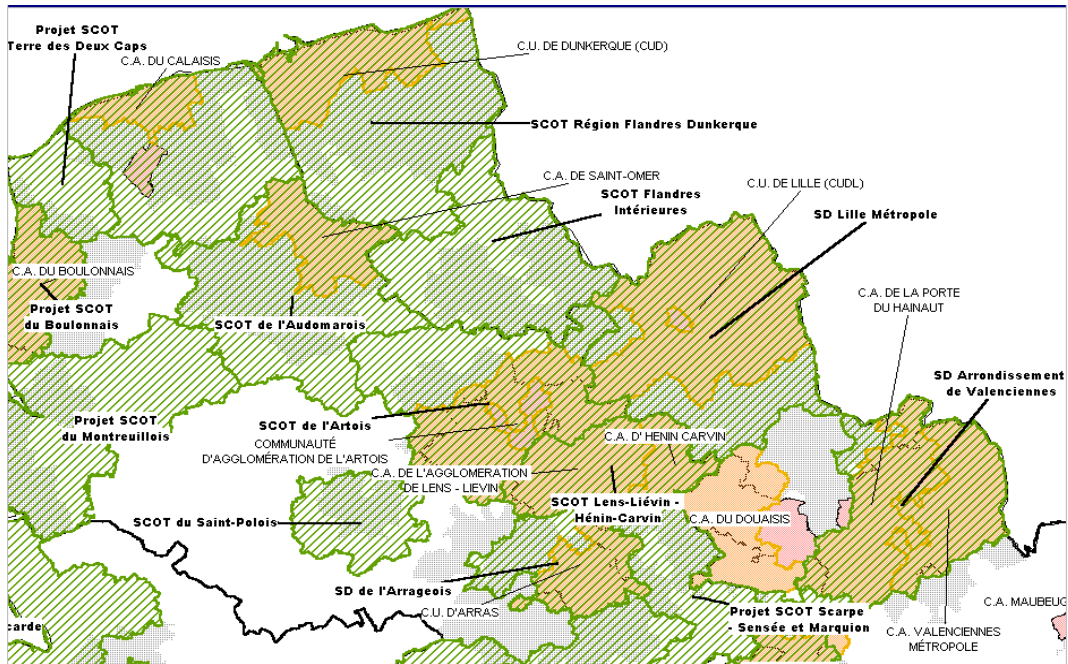
Châteauroux



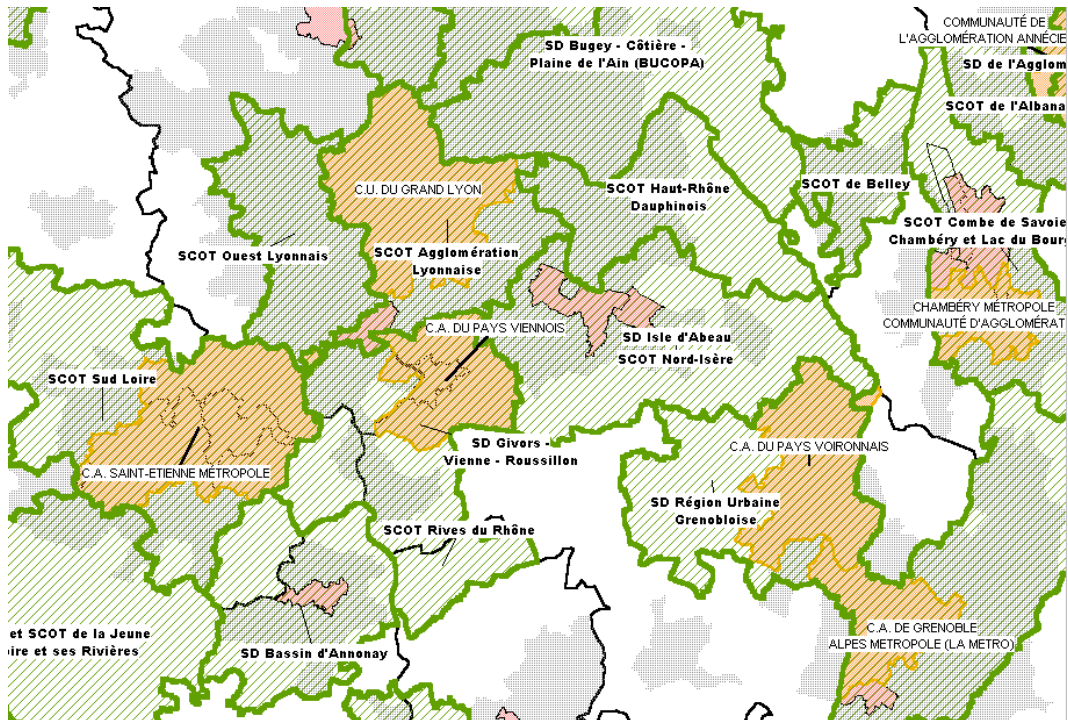
Ile de France



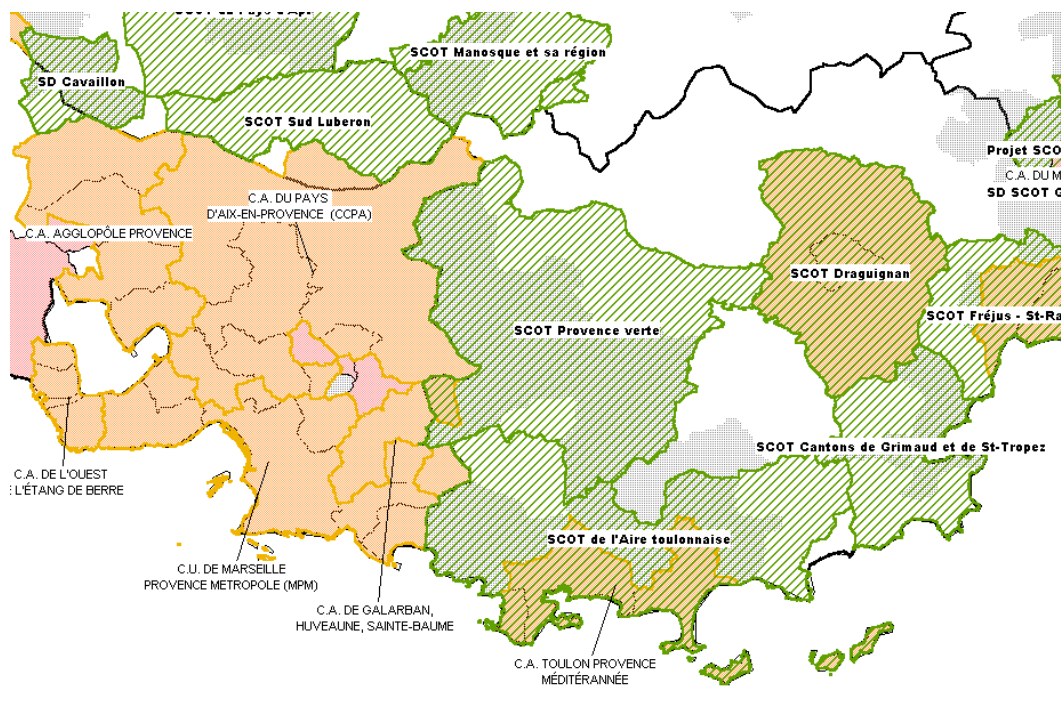
Lille



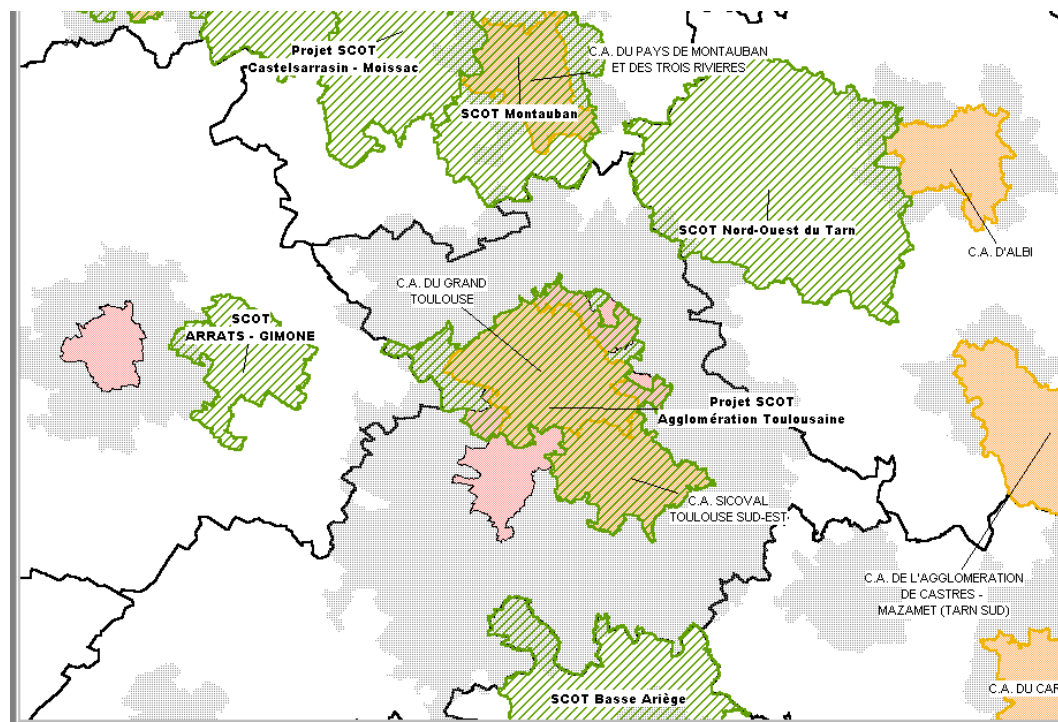
Lyon



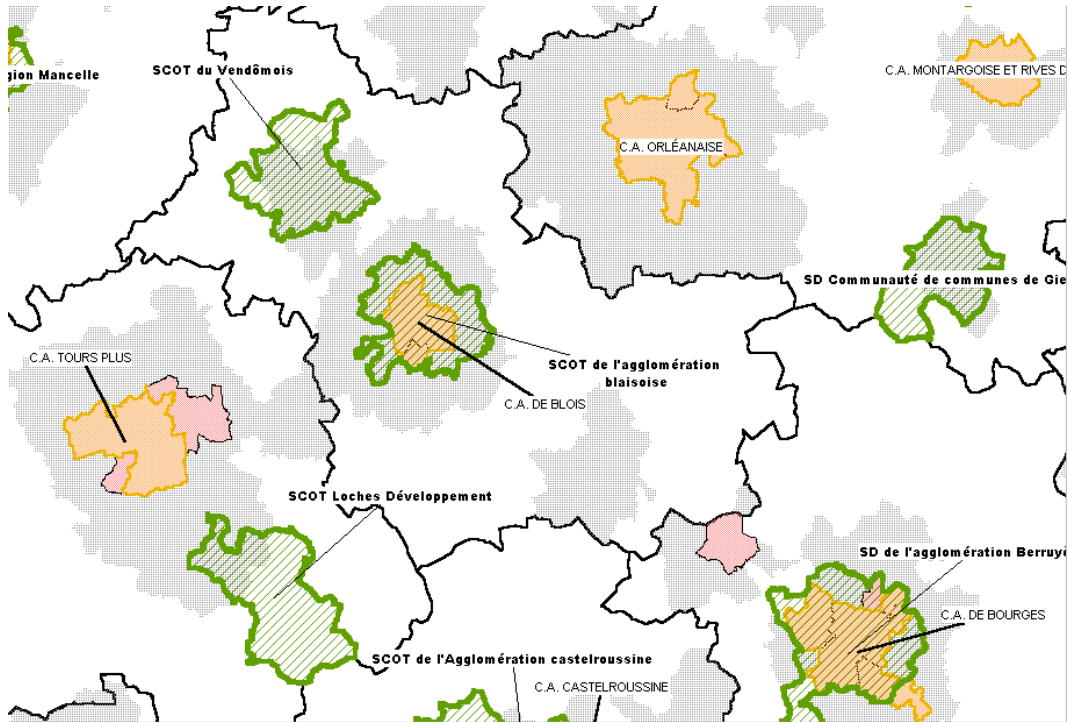
Marseille



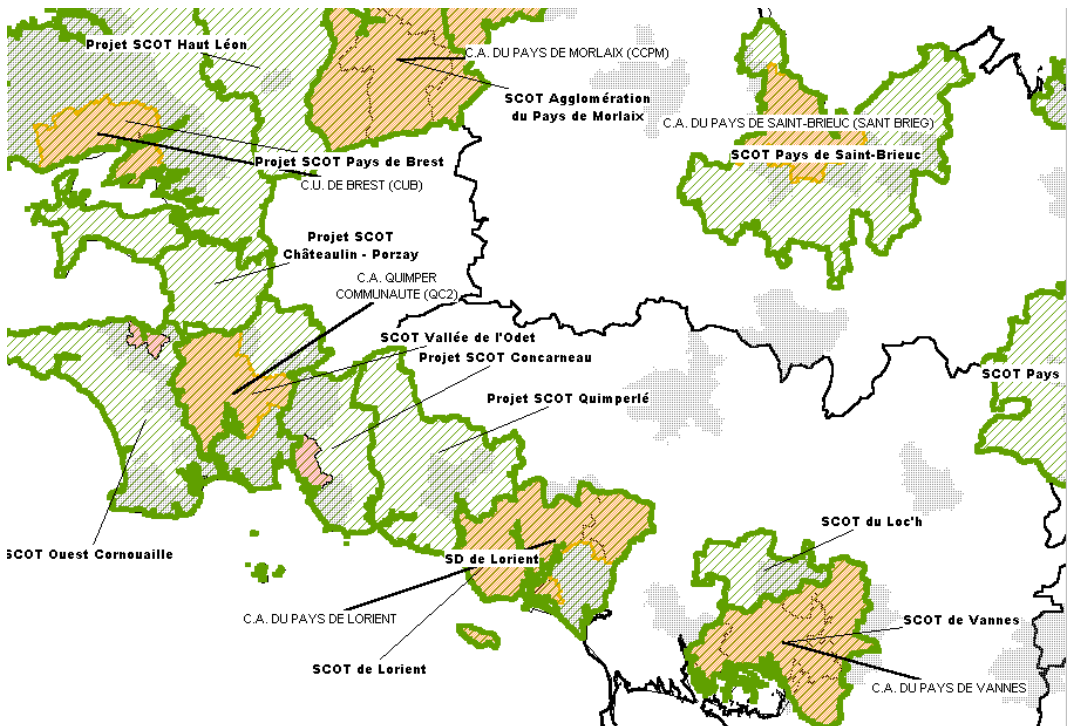
Toulouse



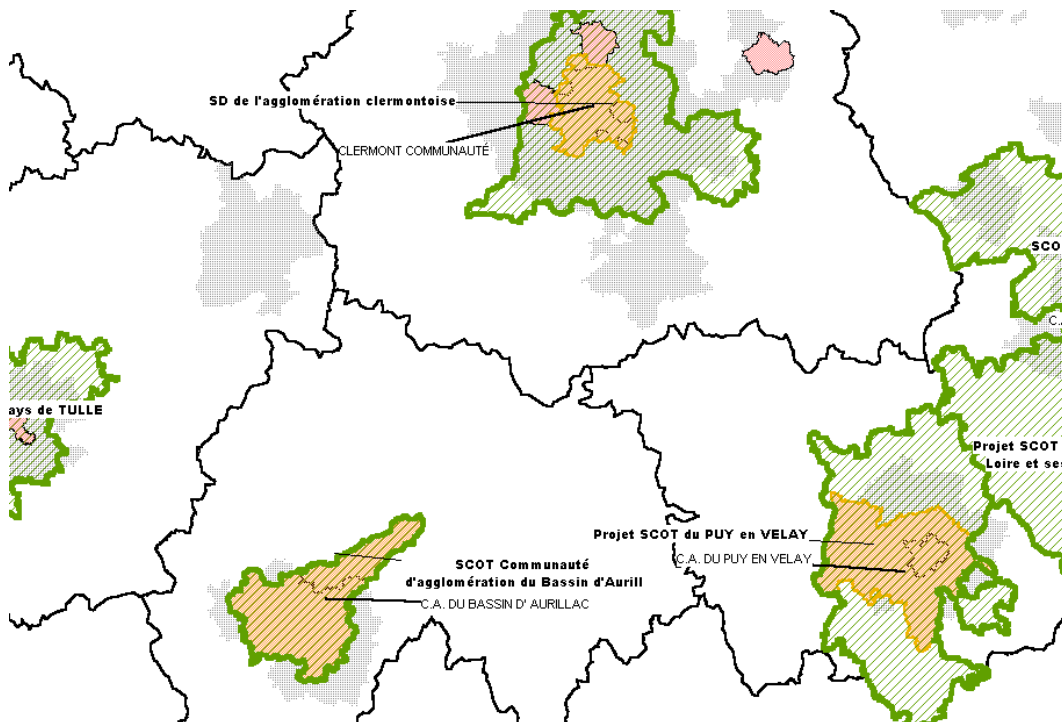
Orléans



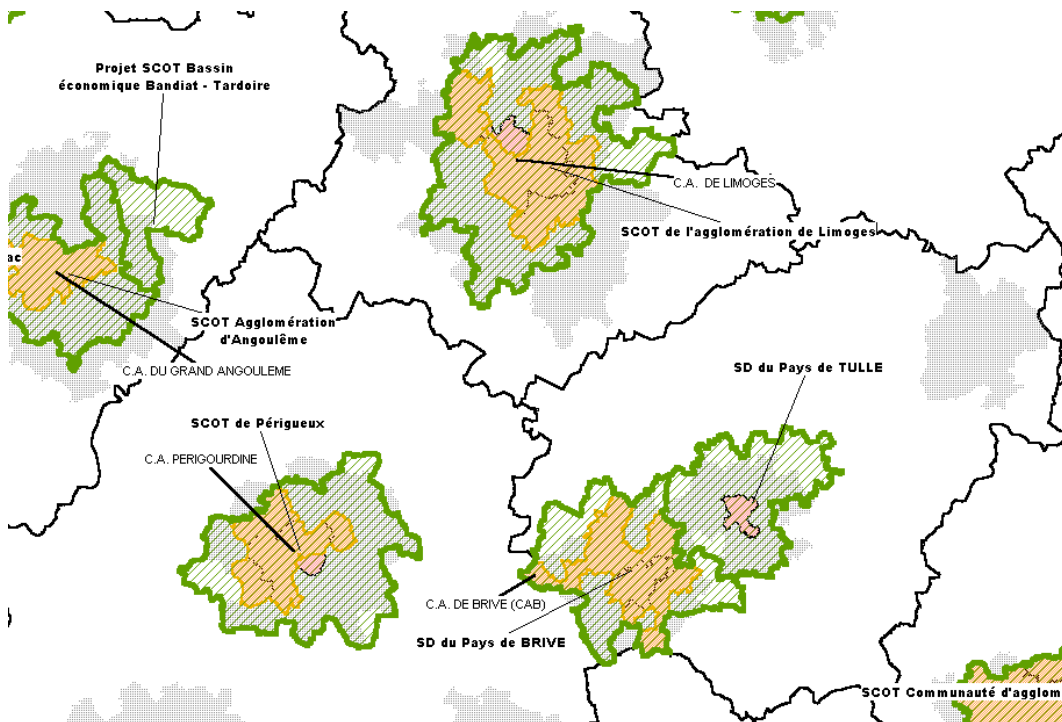
Brest



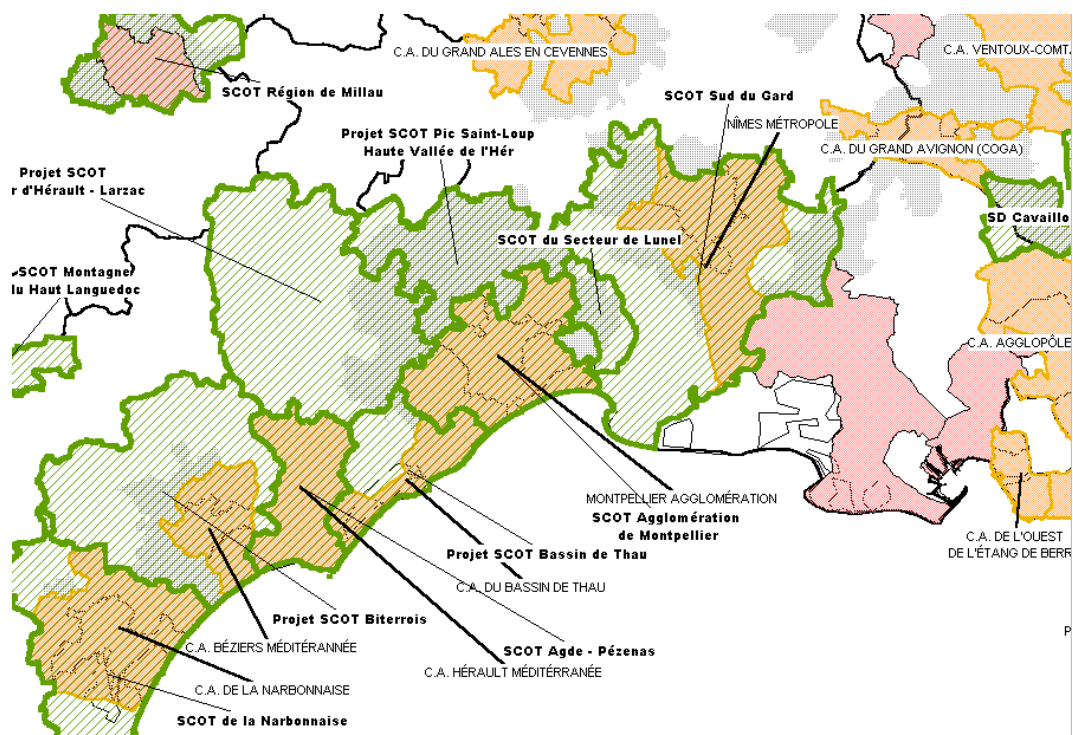
Clermont Ferrand



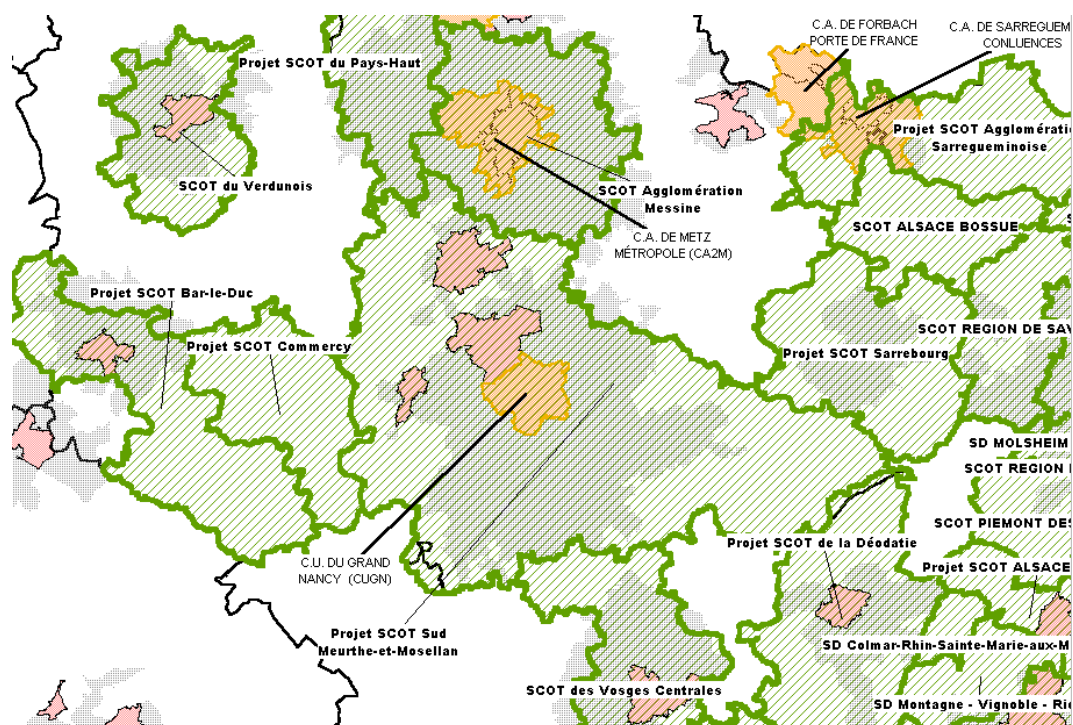
Limoges



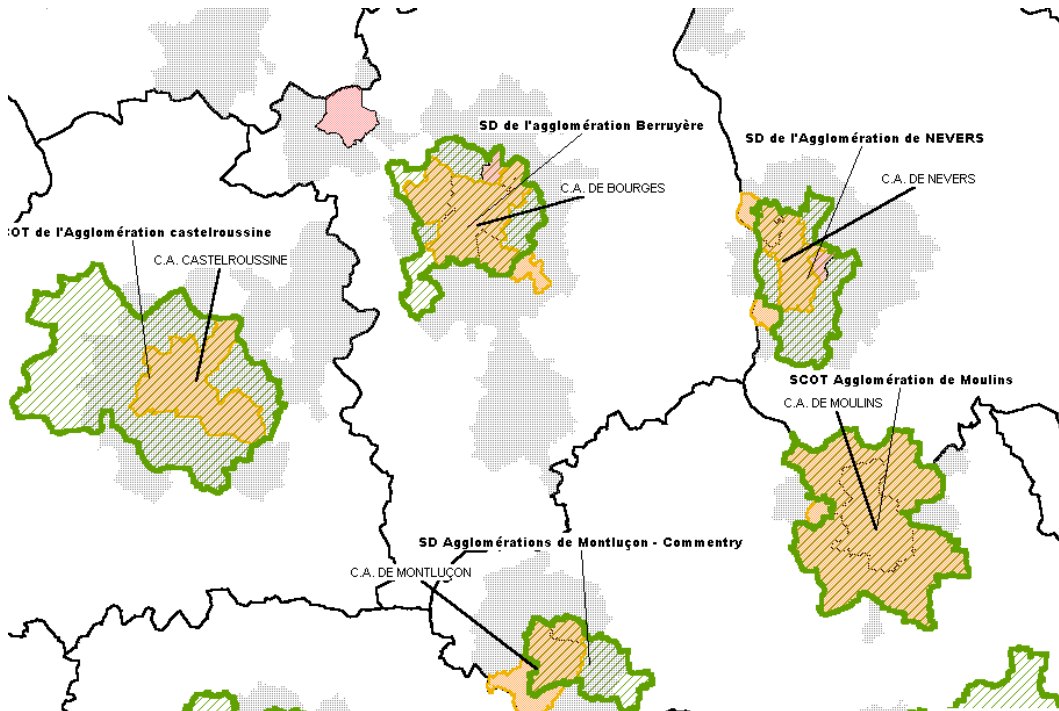
Montpellier



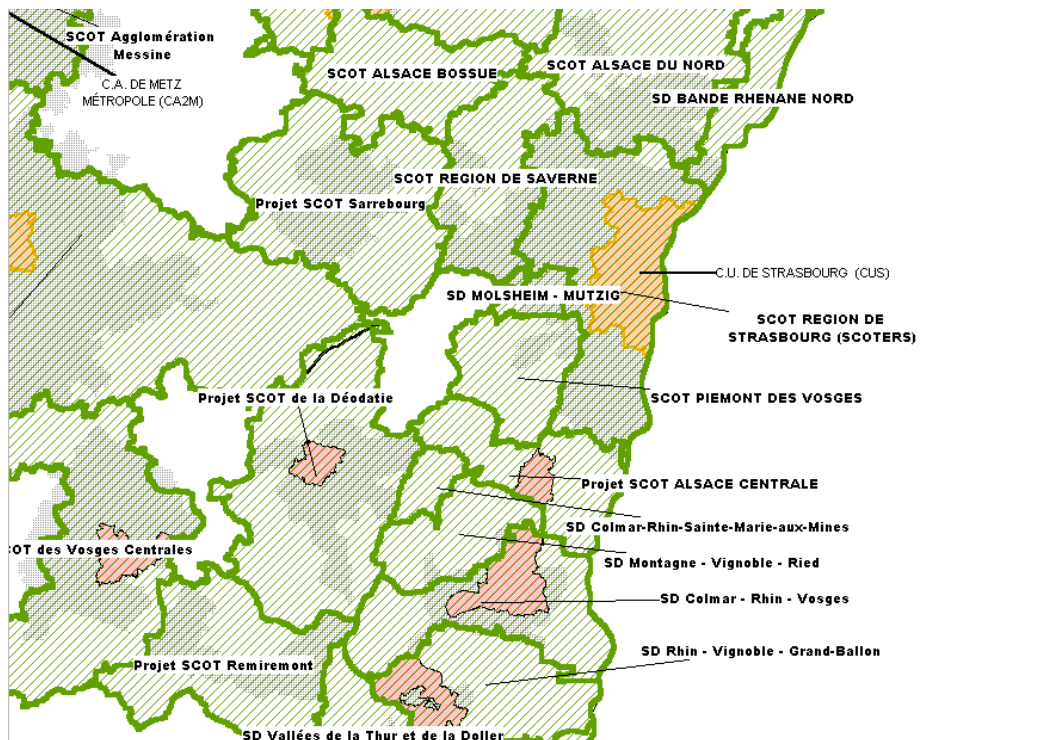
Metz et Nancy



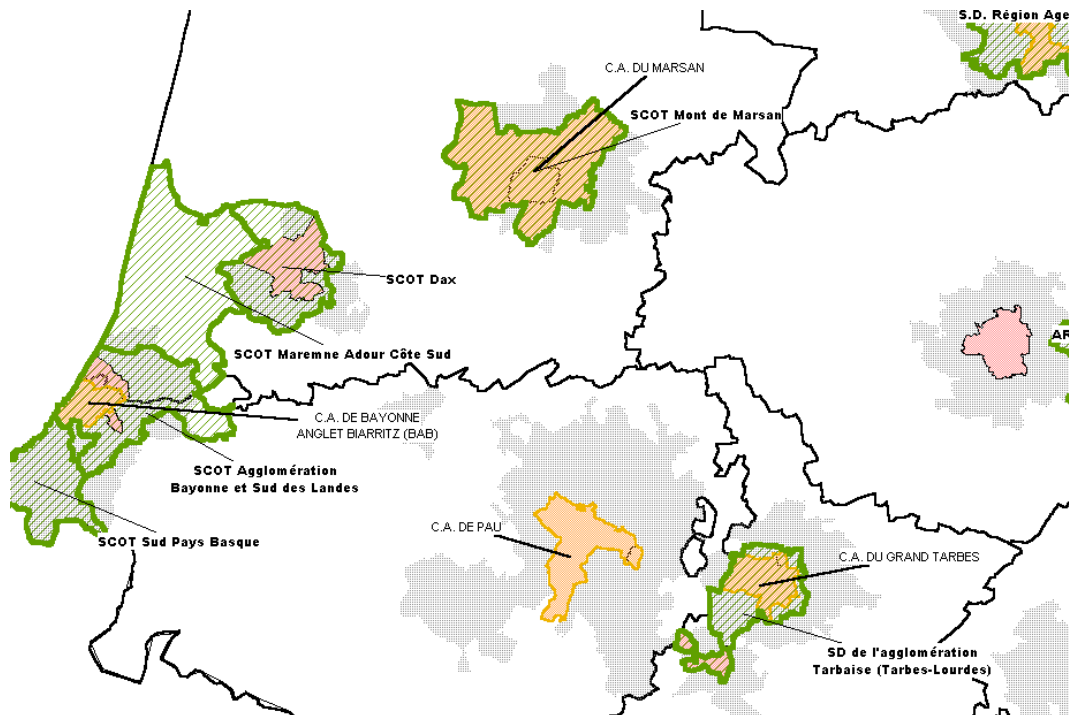
Bourges



Strasbourg



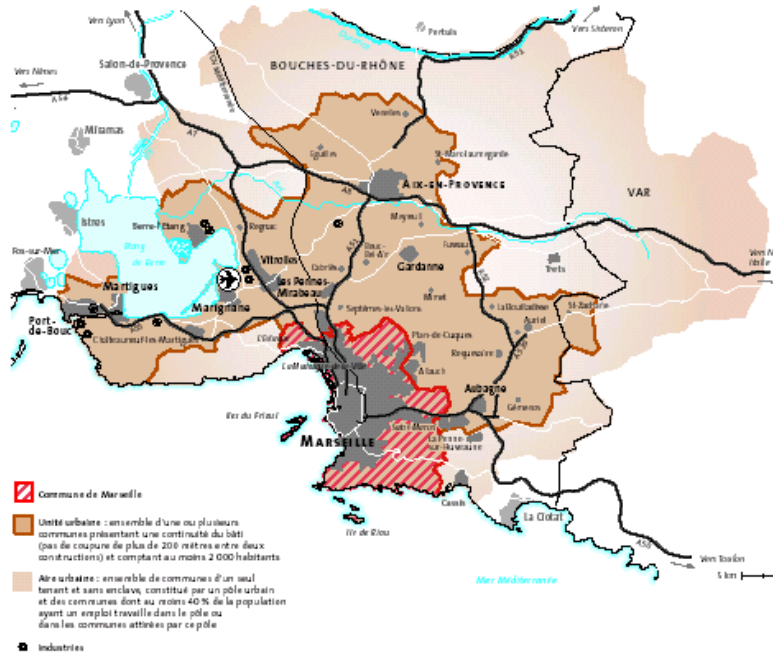
Tarbes



Annexe 9 Cartographie de quelques grandes villes de province par le journal "Le Monde"

L'agglomération de Marseille :

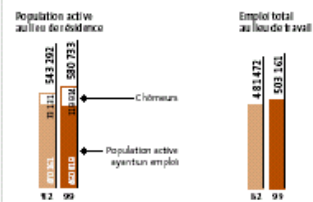
UNE MÉTROPOLE BICÉPHALE



LA POPULATION

Population totale de l'unité urbaine (26 communes)
 en 1982 : 1 330 323 habitants
 en 1999 : 1 349 772 habitants
 soit une augmentation de + 1,46 % (moy. France + 7,8 %)

L'EMPLOI



LES SECTEURS D'ACTIVITÉS*

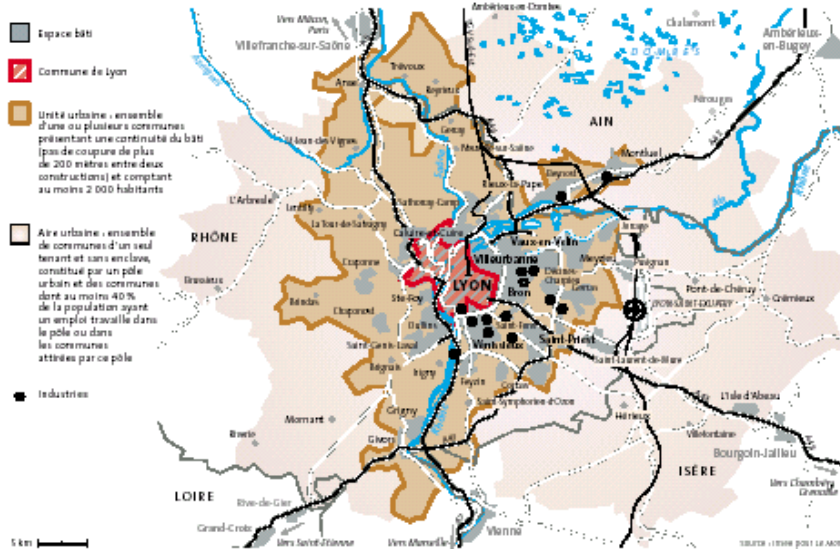
- Agriculture (ylviculture, pêche)
- Industrie (agriculture et alimentaire, des biens de consommation, automobiles, biens d'équipement, biens intermédiaires, énergie)
- Bâtiment, génie civil et agricole
- Construction
- Tertiaire (commerce, transports, activités financières, activités immobilières, services aux entreprises, services aux particuliers, éducation, santé et action sociale, administration)



* Au titre d'un changement de nomenclature, seule une comparaison des ordres de grandeur en son des chiffres ronds, est possible entre les années 1982 et 1999. Il s'agit d'indicateurs agrégés et non de données individuelles. La répartition des emplois par secteur a évolué légèrement. L'augmentation de la part de l'emploi tertiaire est due à la fois à la croissance de ce secteur et à la diminution de la part de l'emploi agricole et industriel. Cette répartition est de l'ordre de 3 à 4 points de plus ou de moins que les données nationales correspondantes.

LYON ET SON AGGLOMÉRATION

UNE MÉTROPOLE CARREFOUR



LA POPULATION

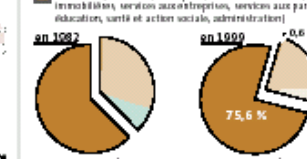
Population totale de l'unité urbaine (102 communes)
 en 1982 : 1 247 311 hab. en 1999 : 1 348 832 hab.
 soit une augmentation de + 8,1 % (moy. France + 7,8 %)

L'EMPLOI



LES SECTEURS D'ACTIVITÉ

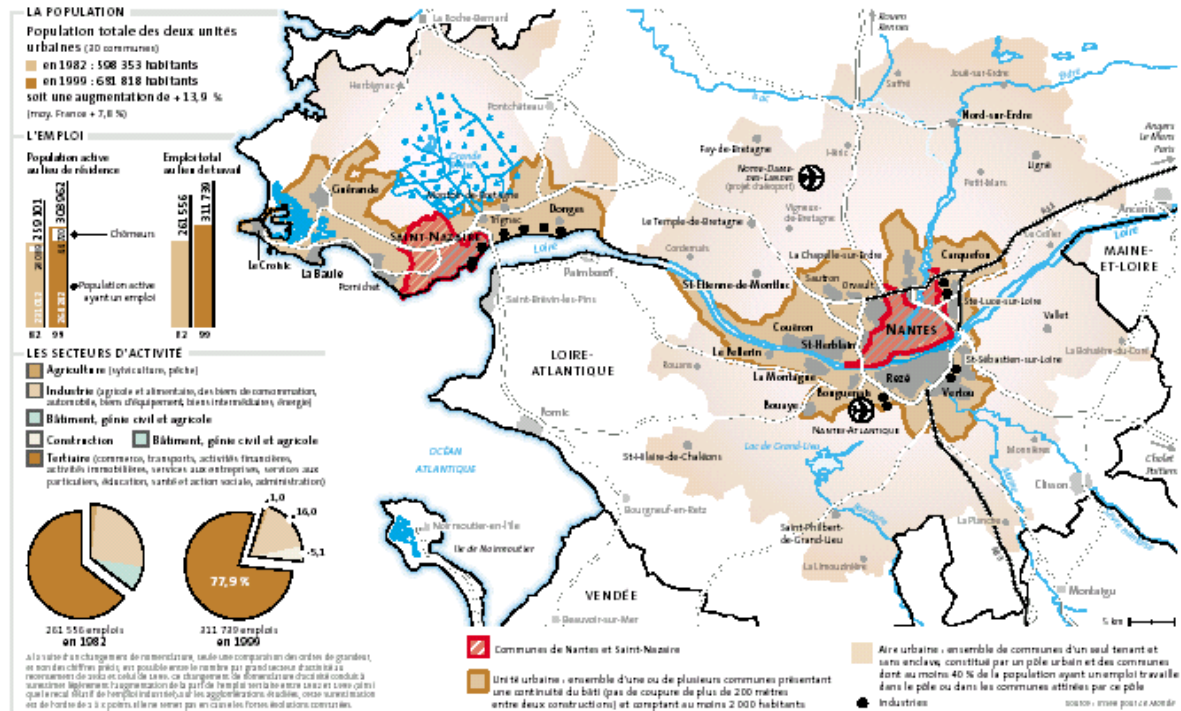
- Agriculture (ylviculture, pêche)
- Industrie (agriculture et alimentaire, des biens de consommation, automobiles, biens d'équipement, biens intermédiaires, énergie)
- Bâtiment, génie civil et agricole
- Construction
- Tertiaire (commerce, transports, activités financières, activités immobilières, services aux entreprises, services aux particuliers, éducation, santé et action sociale, administration)



* Au titre d'un changement de nomenclature, seule une comparaison des ordres de grandeur en son des chiffres ronds, est possible entre les années 1982 et 1999. Il s'agit d'indicateurs agrégés et non de données individuelles. La répartition des emplois par secteur a évolué légèrement. L'augmentation de la part de l'emploi tertiaire est due à la fois à la croissance de ce secteur et à la diminution de la part de l'emploi agricole et industriel. Cette répartition est de l'ordre de 3 à 4 points de plus ou de moins que les données nationales correspondantes.

Nantes et son agglomération :

UNE DOUBLE MÉTROPOLE Océane



Annexe 10
Eléments d'éclairage proposés par la DGUHC
mission mobilité urbaine

Les apports, les limites et les perspectives de la démarche « Interface Urbanisme Déplacements/IUD »:

La DGUHC et la DTT ont initié une démarche transversale sur l'interface entre l'urbanisme et les déplacements (IUD) dont le CERTU est le pilier technique. Le but de la démarche consiste à fournir des cartes, des guides, des recommandations, pour aider à l'application des lois, à la disposition de tous les acteurs au-delà des seuls services de l'Etat, et à la mise en œuvre de leurs principes (voire leur portage « politique »), à définir des méthodes et des contenus en la matière, à développer une « troisième » culture en termes de « mobilité urbaine durable » aux côtés des cultures "urbanisme" et "déplacements".

Le domaine « déplacements et planification » s'attache à traduire l'articulation entre urbanisme et déplacements dans les projets, à l'échelle de l'aire urbaine principalement, au titre de la planification notamment : un travail conséquent et riche en premiers enseignements a été mené sur la prise en compte des stratégies de déplacements dans la planification au titre des SCoT et des PLU (voir en annexe 9 la synthèse du fascicule SCoT et déplacements).

Ce champ d'investigation comprend également une réflexion autour d'une production nationale d'indicateurs d'observation et de suivi de la mobilité et des territoires urbains à appliquer au niveau local.

Le domaine « aménagement de l'espace public » concerne l'échelle des quartiers.

Le domaine « accessibilité et politique de la ville » renvoie aux interactions entre quartiers prioritaires de la politique de la ville et déplacements généralement appréhendés à une échelle plus large que celle des quartiers.

L'une des ambitions du programme IUD repose, enfin, sur la valorisation de la recherche portant sur ce sujet en direction des acteurs de terrain en charge des politiques publiques. Le programme s'inscrit donc dans la démarche du PUCA, avec les programmes "ville urbaine durable", déplacements et inégalités, mobilités et territoires urbains, gare et quartiers de gare, stationnement résidentiel, du Prédit notamment avec le groupe de travail "mobilités, territoires et développement durable".

Les apports du projet franco-allemand Bahn-Ville: mieux connaître et utiliser les impacts des gares et des systèmes ferroviaires sur l'urbanisme et les déplacements

Le développement du rail classique ou urbain/périurbain, esquisse une nouvelle façon de "faire la ville". Les choix effectués ces dernières années pour limiter les effets de l'urbanisation en nappe sont différents en Allemagne et en France. En Allemagne, une densification urbaine a été privilégiée plutôt autour des points bien desservis par les transports en commun, comme les gares, composant une urbanisation en grappe, alors qu'en France une urbanisation autour des axes de déplacements s'est généralisée.

Le projet Bahn-Ville traite, sur une échelle territoriale étendue, des lignes ferroviaires redynamisées. Il s'agit pour cette étude non seulement de mesurer les potentialités et les actions possibles mais surtout d'étudier les revitalisations réalisées ou en cours, afin d'en dégager des bonnes pratiques, tant en terme d'impacts entre urbanisme et déplacements qu'en terme d'organisation. Par ailleurs, cette étude analysera aussi les pratiques d'intermodalité qui sont un complément (ou un prolongement) indispensable de l'approche urbanisme / transport ferroviaire et la diversité des matériels ferroviaires conçus pour des dessertes périurbaines, comme le tramway d'interconnexion, mais aussi d'autres types de matériels ferroviaires légers. Il y a en France un certain nombre de projets de tram-trains qui devraient se concrétiser dans les années à venir.

Après une comparaison des contextes français et allemands de la planification territoriale, cette réflexion portera sur les démarches et les conséquences des politiques d'urbanisme et de déplacements. Elle sera approfondie par des études de cas, des enquêtes et l'avis d'experts. Dans un quatrième temps une schématisation des interactions causes-effets permettra d'apprécier les évolutions qualitatives et quantitatives causées par les différentes mesures, cette schématisation reposant sur une méthode qui permet de lier les éléments d'un système fermé par des boucles de réaction (constituées par des variables de niveau et de régulation).

Enfin, à partir de l'ensemble des travaux réalisés, un guide de recommandations à l'usage des élus communaux, des aménageurs ainsi que pour les maîtres d'ouvrage et les opérateurs de transport sera réalisé et édité.

Annexe II
Synthèse du fascicule "SCoT et déplacements"

AVERTISSEMENT

A l'heure de l'écriture de cet ouvrage, des démarches de schémas de cohérence territoriale se mettent en place sur les territoires.

Ce fascicule « SCoT et déplacements » propose des clés de compréhension, des pistes de réflexion et des suggestions de pratiques. Issu des premières réflexions d'un groupe de professionnels de l'urbanisme et des déplacements, il comprend des éléments de nature exploratoire en termes de contenu et de méthode appelés à être enrichis par les retours d'expérience des acteurs locaux en charge de la planification territoriale.

Le contexte législatif qui encadre la planification sera certainement amené à évoluer au delà de la publication de cet ouvrage sans pour autant remettre en cause la philosophie générale de ce document méthodologique. Le rapport de présentation sera notamment dissocié du Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Dans l'attente d'une validation et d'une stabilisation juridique, cet ouvrage ne constitue pas un document prescriptif à caractère juridique ; il offre cependant une intéressante, et relativement complète, source d'informations très utiles à l'ensemble des professionnels de l'urbanisme.

31 mars 2004

Le SCoT, outil de politique de déplacements

DEFINIR UNE POLITIQUE DES DEPLACEMENTS AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Les principes de développement durable, que la loi place au cœur des politiques d'aménagement, reposent sur les enjeux croisés de **cohésion sociale**, de **développement économique** et de **protection de l'environnement** au sens large (gestion économe de l'espace, protection des espaces naturels et bâtis, équilibre des écosystèmes, gestion des risques, etc.). Les politiques de déplacements peuvent constituer un levier efficace pour répondre à ces enjeux : garantir le droit au transport pour tous et développer économiquement les territoires avec des systèmes de déplacements performants ; favoriser une bonne intégration des infrastructures de transport en préservant les espaces naturels et les paysages et en régulant l'étalement urbain ; renforcer la sécurité des déplacements, faciliter les échanges de proximité et concevoir un cadre de vie de qualité ; etc.

Avant la promulgation de la loi SRU, qui les a confortées, les démarches d'élaboration des Plans de Déplacements Urbains (PDU), promues par la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs de 1982, impulsées ensuite par la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie de 1996, s'inscrivent déjà comme des premières réponses à ces différents enjeux. Compte tenu de leur antériorité, les diagnostics et autres travaux réalisés lors de leur élaboration constituent d'ores et déjà des apports précieux pour l'intégration des politiques de déplacements dans les SCoT.

AGIR SUR LA CROISSANCE DE LA MOBILITE URBAINE ET SES CONSEQUENCES SUR L'ENVIRONNEMENT

Une mobilité et un usage de la voiture croissants

Le nombre et la longueur des déplacements, qu'ils soient inter-urbains ou locaux, augmentent. L'usage de la voiture, mode de transport le plus utilisé, n'a cessé de croître au cours de la dernière décennie : la part de la voiture (exprimée en voyageurs x kilomètres) est passée dans notre pays de 72% à 82% entre 1982 et 1994 (sources Insee-Inrets 1994).

Des conséquences préoccupantes pour l'environnement comme pour la société

En dépit des récents progrès techniques, les transports motorisés, notamment automobiles, restent la principale source de pollution atmosphérique. Les conséquences sont à la fois planétaires, gaz à effet de serre, et locales, émissions de polluants. Outre la **pollution**, l'augmentation de la mobilité a des incidences fortes sur les ressources énergétiques, les nuisances sonores, l'insécurité routière, la dégradation des paysages, la consommation d'espaces ... Au-delà de ces **impacts environnementaux**, la prédominance de la voiture sur les autres modes de déplacements renvoie à la question de l'**équité sociale**, les choix de mobilité étant alors fortement contraints pour les populations ne possédant pas de voiture, soit un ménage sur cinq. Ainsi, l'insuffisance d'une offre de déplacements alternative à la voiture ne fait que renforcer les inégalités devant l'accès à la ville, à ses équipements, ses services ou ses commerces. Proposer des modes de déplacements alternatifs à la voiture devient alors un objectif essentiel pour en minimiser les impacts environnementaux, mais également pour garantir à tous le droit de se déplacer et d'accéder aux fonctions et services fondamentaux de la ville.

Une nécessaire articulation entre urbanisme et déplacements

Pour répondre à cet objectif, agir exclusivement sur le système de déplacements ne suffit pas car l'usage croissant de la voiture relève de logiques plus globales liées au développement urbain et à l'organisation des territoires. En effet, les modes de développement des territoires, les lieux d'implantation des activités ou des équipements, les formes urbaines ou la destination des sols influent fortement sur les pratiques de déplacements. Ainsi, plutôt qu'une extension diffuse de l'urbanisation axée sur les seuls déplacements automobiles, le renouvellement de la ville sur elle-même lorsque la possibilité existe, ou alors la création de nouveaux quartiers prenant sérieusement en compte la question des déplacements, sont deux manières de favoriser l'efficacité des modes alternatifs à la voiture individuelle, et notamment celle des transports en commun, et de limiter les distances parcourues par les automobilistes. De même, l'implantation des activités ou des équipements le long des axes de transports collectifs existants permet d'optimiser leur utilisation. La réalisation dans les quartiers en extension, d'une partie significative des logements en individuels denses ou semi-collectif, alliée à la réalisation d'équipements de proximité, de voies cyclables et de transports collectifs, contribue également à limiter l'usage de la voiture. Le maintien d'un certain niveau d'équipements, de services et de commerces de proximité dans tous les quartiers est en effet de nature à restreindre l'usage de la voiture et favoriser les modes doux de déplacements, mais s'avère le plus souvent incompatible avec un tissu périurbain trop diffus. Autant d'exemples qui montrent qu'une politique de déplacements, aussi ambitieuse soit-elle, ne peut être efficace que si elle s'articule avec les autres politiques d'aménagement du territoire. Dès lors, le SCoT, par l'**intégration** qu'il permet entre urbanisme, déplacements, habitat, équipements commerciaux, etc. se révèle être un **outil essentiel de stratégie et de gestion conjointe de ces politiques**.

COMMENT ETABLIR UN DIAGNOSTIC EN MATIERE DE DEPLACEMENTS DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES METTANT EN EVIDENCE LES ENJEUX LOCAUX ET LES LEVIERS D'ACTION ?

Au-delà des éléments de méthode et de constat pour l'élaboration des diagnostics des PDU proposés et recueillis dans les ouvrages du CERTU⁵, le diagnostic qui est à construire dans le cadre du SCoT doit notamment mettre l'accent sur les points suivants :

Adopter une démarche dynamique et itérative

En tant que fondement des objectifs et orientations qui seront définis dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et le Document d'Orientation, le diagnostic est une **étape essentielle** de l'élaboration du SCoT. Il doit mettre en évidence les mécanismes qui agissent sur le développement d'un territoire et dégager ainsi les enjeux et les leviers d'action sur la base desquels le projet sera élaboré. Son élaboration offre également un **temps précieux d'échanges et de partage entre l'ensemble des acteurs**, où sera forgée collectivement une image réaliste, concrète et prospective du territoire. Dès lors, en matière de déplacements, le diagnostic ne peut se limiter à un simple état des lieux, même exhaustif mais doit au contraire s'appuyer sur une **analyse dynamique du territoire**. Il ne se limite pas à une photographie de la situation présente ; à la fois rétrospectif et prospectif, il doit s'attacher à faire le bilan des évolutions passées et à dégager les potentialités et les tendances futures.

Mettre en évidence les liens entre réseaux de transports et dynamiques territoriales

L'approche dynamique mise en œuvre dans le diagnostic devra permettre de croiser les problématiques et d'établir des liens, notamment, entre **déplacements** et

- **urbanisme** : conséquences du mode de développement urbain sur les pratiques de déplacements des habitants et influence de la structure du réseau de transport sur l'urbanisation du territoire ;
- **environnement** : incidences des déplacements de personnes et de marchandises et des infrastructures de transports sur les paysages, la sécurité, le bruit, la pollution, la biodiversité... ;
- **social** : accessibilité des activités d'un territoire par les populations, quels que soient leur âge, leurs revenus ou leur lieu de résidence, impact des choix sur le revenu des populations fragiles, des jeunes ou des personnes âgées ou à mobilité réduite ;
- **économie** : influence du système de déplacements sur l'attractivité et l'efficacité économique des territoires, impact du transport de marchandises sur le développement urbain

Le diagnostic devra mettre en évidence les enjeux, atouts ou les obstacles pour une bonne maîtrise des déplacements et identifier les différents leviers, au service des autres politiques (habitat, commerces etc.), relevant de la politique des déplacements.

QUELLES POLITIQUE ET STRATEGIE DE DEPLACEMENTS DEFINIR DANS LE PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE (PADD) ?

Venant après le diagnostic qui établit le constat et révèle les enjeux stratégiques sur un territoire, le PADD du SCoT définit les **grands choix stratégiques** d'organisation et de développement d'un territoire en fixant les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière, notamment, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Ces choix seront ensuite traduits concrètement et de manière prescriptive dans le Document d'Orientation.

Elaborer des scénarios prospectifs où urbanisme et déplacements s'articulent

Parce que cela permet de faire un véritable choix, l'élaboration **de scénarios prospectifs alternatifs** sur un territoire donné peut être une démarche intéressante pour construire une stratégie de développement (poursuite de la politique actuelle en matière d'urbanisation diffuse

⁵ Guide pour les Plans de déplacements urbains (CERTU 1996) et Bilan des PDU de 1996 à 2001 (CERTU 2002)

et déplacements motorisés, renforcement des transports collectifs existants sans politique urbaine d'accompagnement, ou encore élaboration d'une politique intermodale de déplacements autour d'axes ou pôles identifiés pour le développement de l'urbanisation, etc). La construction des scénarios doit s'inscrire dans une **démarche itérative et dynamique où l'offre en transports ne doit pas être déterminée a posteriori, en fonction de choix d'urbanisation définis a priori** ; chaque scénario doit être appréhendé de manière globale, en tenant compte des interactions permanentes entre urbanisme et déplacements. L'impact urbanistique, environnemental, social et économique de chaque scénario doit être élaboré de manière à éclairer les décideurs sur les choix à effectuer.

Construire un projet de territoire compatible avec les principes du développement durable

D'une manière générale, il convient d'avoir à l'esprit que le terme « déplacement » se réfère à toute une gamme de modes de déplacements, qu'ils soient collectifs, doux, partagés, ... Il convient par conséquent de raisonner et de penser les territoires en fonction de cette large gamme, qu'elle soit existante ou potentielle, et des combinaisons possibles entre modes ; il convient de concevoir l'organisation des déplacements comme un ensemble complexe et global, résolument intermodal, dont les différentes parties – tarification, stationnement, partage modal, espace public, etc. – à l'instar de la ville, font système.

Tout en respectant les mêmes grands principes de développement durable, les objectifs stratégiques définis dans le PADD seront **contrastés** d'un territoire à l'autre. Sur les aires métropolitaines, l'enjeu résidera sans doute dans la structuration du territoire autour d'axes forts de transport en commun, en confortant les pôles urbains existants et en limitant une péri urbanisation diffuse et « anarchique » car indépendante de toute stratégie ou de tout projet assumé. Sur les villes moyennes, la stratégie pourra s'avérer différente selon l'existence d'un pôle central dominant ou d'une multipolarité. Dans le premier cas, le renforcement du pôle central, l'affirmation des liaisons radiales en transport en commun ou l'identification de pôles d'appui sont autant d'objectifs qui pourront être définis dans le PADD. Dans le cas d'un territoire multipolaire, l'enjeu, outre le renforcement des différents pôles, résidera certainement davantage dans la mise en place d'un réseau de transport collectif performant reliant les différentes centralités. Sur des espaces périurbains, l'enjeu pourra être d'optimiser le développement urbain autour des axes ferroviaires, s'ils existent, d'envisager la création ou le développement de liaisons intermodales interurbaines vers l'agglomération-centre ou de renforcer le développement des bourgs et l'émergence des pôles afin de favoriser les services de proximité et les modes doux.

QUELLES ORIENTATIONS DE DEPLACEMENTS PRESCRIRE DANS LE SCOT ?

Le Document d'Orientation définit des grands objectifs, sous la forme d'**orientations prescriptives**, en cohérence avec les politiques énoncées dans le PADD et précise les conditions de leur mise en oeuvre. C'est sur la base de ces orientations que s'appréciera la compatibilité des PDU, PLH et PLU. A l'instar du PADD, le Document d'Orientation articulera les prescriptions liées au développement urbain avec celles liées à la politique de déplacements.

Ces orientations seront cohérentes avec les objectifs assignés par la loi aux PDU et devront en particulier définir les objectifs relatifs à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs. Elles pourront définir les grands projets d'équipements et de service, en particulier de transport, préciser les conditions permettant de favoriser l'urbanisation dans les secteurs desservis par les transports collectifs et subordonner l'ouverture à l'urbanisation et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zones urbanisée et desservis par les équipements.

Des orientations en matière de développement urbain cohérentes avec le système de déplacements

A titre d'exemples, ces orientations pourront avoir comme objet d'identifier les polarités principales et les pôles secondaires bien desservis par les transports collectifs ou pouvant l'être à terme, qui accueilleront en priorité les urbanisations nouvelles. Elles pourront également déterminer les choix d'implantation des grands équipements ou secteurs d'activités en fonction de la desserte actuelle et future en transport en commun. En termes de formes urbaines, des densités élevées pourront être imposées près des pôles d'échange, le renouvellement urbain pourra être favorisé dans les centres ou le maillage d'un territoire renforcé pour éviter les coupures urbaines, les extensions urbaines pourront être planifiées en harmonie avec un schéma de circulations douces ou en coordination avec une organisation des déplacements axée sur l'intermodalité et une offre alternative à la voiture particulière.

Des orientations en matière de déplacements au service d'un développement urbain maîtrisé

Ces orientations pourront ainsi définir les conditions permettant de :

- **concevoir un réseau de voirie hiérarchisé**, en précisant son mode d'organisation, les principes de liaison des infrastructures à créer ou à renforcer,
- **concevoir un véritable réseau de transport collectif** en déterminant son organisation générale et sa hiérarchisation en fonction du développement urbain projeté : axes structurants, lieux de l'intermodalité, etc.,
- **mettre en œuvre une politique de stationnement** favorable à une « mobilité durable » : principes de localisation, d'organisation et de conception des parcs-relais,
- **promouvoir l'usage des modes doux**, par une bonne accessibilité en vélo et à pied des grands équipements et des sites stratégiques, par la complémentarité de ces modes avec les transports en commun, par l'identification de secteurs et d'itinéraires paysagers ou urbains propices à l'aménagement de parcours cyclistes ou piétons,

Du PADD au document d'orientation : de l'objectif à la prescription

Tout en restant au niveau de l'orientation, c'est à dire du principe, le Document d'Orientation pourra, sous forme écrite mais également sous la forme de documents graphiques, de croquis ou d'illustrations :

- **Spatialiser** les objectifs énoncés dans le PADD sans pour autant les délimiter de manière précise : identifier de manière schématique des sites stratégiques ou des pôles d'appui, exprimer des principes de liaison...
- **Phaser** les étapes de mise en œuvre du projet (court, moyen et long termes), en affichant des priorités ou en subordonnant l'urbanisation de certains secteurs à leur desserte préalable en transport en commun.
- **Définir** les fonctions des principaux équipements et projets structurants, tels les pôles d'échange, qu'ils soient en super ou en infrastructure, existants ou à réaliser, tout en laissant la possibilité aux documents de rang inférieur d'en préciser les caractéristiques et les modalités de mise en œuvre.
- **Déterminer** les grands principes d'urbanisation comme la priorité donnée à l'urbanisation des terrains disponibles insérés dans le tissu urbain ou à la réutilisation des friches lorsque c'est possible...

QUELLE MISE EN ŒUVRE ET QUEL SUIVI DES DEPLACEMENTS DANS LE SCoT ?

La loi étend les compétences de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT à l'approbation, au suivi et à la révision du schéma. En effet, l'élaboration du SCoT n'est pas une

finalité en soi, mais une des étapes d'un processus global intégrant mise en œuvre, animation, suivi et évaluation.

Pour ce faire il importe de :

- **Pérenniser les partenariats**, pour mobiliser et responsabiliser dans la durée tous les acteurs impliqués dans l'élaboration du SCoT et maintenir la cohérence entre l'ensemble des politiques urbaines menées sur le territoire, notamment par le biais du PDU, du ou des PLH et des PLU.
- **Mettre en place des outils de suivi et d'évaluation** pour mieux comprendre les mutations, notamment en termes de mobilité, évaluer les effets des politiques mises en œuvre par rapport aux objectifs fixés dans le SCoT et constituer une aide à la décision pour les responsables chargés du développement du territoire.
- **Prévoir des mesures ou des dispositifs d'accompagnement, de maîtrise foncière par exemple en créant un Etablissement Public Foncier Local.**

Annexe 12
Eléments d'éclairage proposés par la DGUHC
bureau de la planification des territoires urbains et ruraux

Rappel concernant les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)

Dans le cadre des réflexions menées par le groupe de travail concernant la cohérence des politiques locales liées aux questions d'urbanisme et de déplacements, il ne faut pas oublier le rôle important joué par les DTA en terme de coordination des politiques, dont les déplacements, à l'échelle d'un territoire élargi.

Les DTA sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat, dans le cadre de ses responsabilités d'aménagement du territoire national. Elles fixent « les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires » ainsi que ses « principaux objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». Elles peuvent également « préciser les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral adaptées aux particularités géographiques locales ».

Les DTA constituent pour l'Etat, dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, l'opportunité d'affirmer ses priorités et d'établir une vision d'ensemble, transversale, sur l'avenir de territoires porteurs d'enjeux nationaux, ou internationaux, et où se posent des conflits particulièrement aigus entre développement urbain et économique, protection et valorisation d'espaces sensibles.

Sans pour autant avoir vocation à traiter de l'ensemble des problématiques pouvant se poser sur ces territoires, leurs orientations traduisent la mise en cohérence des politiques de l'Etat. Elles représentent des documents stratégiques de planification territoriale à long terme (20 ans), à mi-chemin entre la mise en oeuvre des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Elles représentent aussi un instrument interministériel permettant à l'Etat, associé aux autres collectivités publiques, d'assurer ses missions d'arbitre en cas de conflit grave d'usage du sol et de garantir des grands principes d'aménagement et de développement durable du territoire national définis par les articles L 110 et L 121.1 du code de l'urbanisme.

Elles constituent enfin un élément de cadrage et de références pour les documents locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale et schémas de secteurs, voire plans locaux d'urbanisme en cas d'absence de SCOT, et pour les plans de déplacements urbains : tous ces documents doivent être compatibles avec ses dispositions, dans le respect des compétences des collectivités territoriales. Les schémas d'équipement commercial doivent en tenir compte.

Annexe 13
Formes urbaines et transports en France : quel degré de liberté
- extraits de l'analyse de Vincent Kaufmann
(ENPC, LATTIS, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne La SUR)

De nombreux travaux de recherche montrent que l'offre de transports publics, l'offre routière (les infrastructures routières et l'offre de stationnement) et la localisation des activités dans les agglomérations font système. Il en résulte que les actions visant à privilégier l'usage d'autres moyens de transport que l'automobile doivent agir de façon cohérente et coordonnée sur ces trois domaines. Agir uniquement sur les transports avec une politique de développement de l'offre des transports publics, de partage des voiries urbaines et de gestion du stationnement est inefficace si la ville «se fait» autour des infrastructures routières en entrée de ville. Dans un tel cas, très répandu en Europe, se développe une dynamique urbaine favorisant l'usage de l'automobile. Celle-ci prend la forme d'un mouvement récurrent dans lequel les nouvelles urbanisations articulées aux infrastructures routières accroissent l'usage de l'automobile, où cet usage accru accentue son image positive et disqualifie les autres moyens de transport. Cet usage ancre l'usage de l'automobile dans les modes de vie et conduit les acteurs urbains et les ménages à se localiser en fonction des accessibilités routières renforçant la tendance qu'a la ville de se faire autour de l'automobile.

Les écarts entre pays et agglomérations en matière de partage modal relèvent autant de la planification urbaine et régionale que de l'offre de transport.

Si certaines formes urbaines associées à une bonne desserte par les transports en commun permettent de réduire l'efficacité d'usage de l'automobile, alors les mesures de restriction de la circulation deviennent secondaires.

En France, la dynamique urbaine actuellement à l'œuvre dans les agglomérations pousse à la périurbanisation diffuse et l'usage de l'automobile, alors même que ces pratiques ne correspondent pas toujours aux aspirations de la population.

De fait, cette dynamique empêche une articulation entre urbanisation et infrastructures de transports publics. La comparaison avec des pays européens ayant développé des formes urbaines ou des politiques d'aménagement favorables à des pratiques modales non-automobiles illustre que la dichotomie française entre ville historique et forme périurbaine n'est pas une fatalité, mais le fruit des législations en vigueur et de l'urbanisation existante.

La ville historique correspond aux centres anciens et se caractérise par la concentration des populations et des activités. Elle implique densité et compacité, se construisant autour d'un centre-ville et des quartiers à l'échelle d'une mobilité piétonne ; elle est en outre encore marquée par la diversité économique, sociale et culturelle.

Le développement périurbain de la ville (très marqué dès les années 1970) est généralement considéré comme correspondant aux aspirations de la population en matière de mode de vie : c'est un tissu qui se caractérise par la quasi-absence de contiguïté des activités, implique l'usage de l'automobile et qui se caractérise dans sa forme par l'habitat individuel.

Fondamentalement, le développement périurbain est considéré comme dominant et inéluctable. L'aménagement du territoire est donc considéré comme impuissant face à cette lame de fond.

Le suburbain est considéré tantôt comme un prolongement de la ville-historique, tantôt comme une zone de transition outre les deux formes, mais elle n'apparaît pas en tant que forme spécifique. De facto, le suburbain est considéré comme un «repoussoir», un contexte plus ou moins stigmatisant dans lequel on se retrouve lorsqu'on a ni accès à la ville historique, ni à l'habitat périurbain.

Parallèlement à la vision dichotomique de la ville se dégage une volonté de maîtriser l'automobilité urbaine. Un des objectifs des PDU vise à limiter l'usage de l'automobile, mais la croissance urbaine se fait en dehors des périmètres qui les concernent et le sentiment domine qu'on ne peut rien faire contre ce phénomène puisque c'est ce que la population souhaite.

On ne peut pas partir du principe que la population que la mobilité résidentielle des ménages, ou leurs pratiques modales, renvoient à la satisfaction de leurs aspirations ; elles sont aussi le résultat d'arbitrages sous contraintes.

S'il existe effectivement un modèle d'aspiration dominant associant l'automobile, l'insertion sociale par connexité et l'habitat individuel, d'autres modèles ont pu être mis en relief. On relèvera ainsi l'existence d'autres inclinations, qui sont certes loin d'être dominantes, mais qui conduisent certains à préférer l'usage des transports publics, du vélo ou de la marche. Ces modèles sont soit basés sur le respect de l'environnement, soit sur l'attrance pour la ville historique et ses espaces publics.

De plus, la proximité spatiale ne ressort pas comme un mode d'insertion dévalorisé qui ne serait plus qu'un palliatif à l'absence d'accès aux moyen de transports motorisés, ou éventuellement une survivance dans les quartiers urbains anciens : le quartier de domicile est fréquenté dans des proportions appréciables, y compris en périurbain lorsque celui-ci est bien équipé. Enfin il existe un désir de la part d'habitants en milieu urbain de vivre en milieu périurbain, l'inverse est également vrai.

Les modèles alternatifs au modèle dominant sont aliénés par des contraintes d'offre. La dynamique urbaine favorisant l'automobile est donc certes l'expression agrégée de désirs individuels, mais elle s'impose aussi comme dynamique unique à des habitants porteurs d'autres valeurs.

Le recours à l'automobile est ainsi indispensable dans les tissus périurbains étudiés pour déployer des programmes d'activité un tant soit peu complexes, et fréquenter les équipements de son quartier de domicile, les distances à parcourir n'étant pas «marchables» et l'offre de transports publics ne permettront pas de micro-mobilités (car l'offre est calibrée uniquement pour des déplacements entre le domicile et le lieu de travail).

Par ailleurs, le marché du logement ne correspond pas totalement aux aspirations de la population. Des familles qui auraient souhaité devenir propriétaire d'un grand appartement et rester dans un quartier central d'agglomération ont été contraintes à migrer dans un quartier périurbain, faute d'offre correspondant à leurs désirs et moyens.

Pour certains, le périurbain est une localisation d'agglomération résidentielle imposée par les contraintes du marché du logement ou par le choix d'autres membres du ménage.

Les «règles du jeu» peuvent cependant être changées afin de proposer des conditions cadres favorables à la réalisation de grands logements abordables en milieu urbain et au développement de tissus périurbains compacts qui n'imposent pas à leurs habitants la dépendance automobile. C'est dans les couronnes suburbaines que ces deux pistes prennent leur sens : il s'agit bel et bien d'imaginer un troisième modèle urbain de densité intermédiaire entre la ville historique et la forme périurbaine.

Les exemples de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et de la Suisse sont de ce point de vue intéressants car ils offrent des règles du jeu et des opportunités différentes en matière d'aspirations et de localisation résidentielle. Chacun à leur manière, ils ont développé des modèles d'urbanisation qui échappent à une vision dualiste entre la ville historique à l'échelle du piéton et la forme périurbaine à l'échelle de la voiture.

En Grande-Bretagne, c'est un mode d'urbanisation ancien, pensé pour l'essentiel avant la démocratisation de l'automobile donc à l'échelle du piéton, qui perdure depuis plus d'un siècle et il est assez dense pour de l'habitat individuel. Ces deux caractéristiques rendent l'urbanisation anglaise favorable à l'usage d'autres moyens de transport que l'automobile.

L'exemple anglais montre tout d'abord qu'il existe des formes d'habitat semi-individuel favorables à l'utilisation d'autres moyens de transport que l'automobile.

Ensuite, il met à jour le caractère relatif de l'opposition entre habitat collectif et mode d'urbanisation ancien et habitat individuel et mode d'urbanisation contemporain.

En Allemagne, d'une manière générale, on trouve peu de périurbanisation à la française. Plus de 60 % de la population habite dans un bâtiment comprenant plusieurs logements, contre seulement 40 % en France. La pression vers un habitat plus individuel et proche de la nature a été dirigée vers les modes d'urbanisation intermédiaires. La densité des villes allemandes n'est cependant pas plus forte que dans les autres pays européens pour autant plus faible. La desserte de transports publics des couronnes d'agglomération allemandes est généralement assurée par le rail qui offre des liaisons radiales efficaces. Il en résulte une bonne adéquation entre urbanisation et offre de transports publics.

L'exemple allemand montre tout d'abord qu'il est possible de mener une planification urbaine visant à limiter l'étalement urbain dans un pays où la symbolique de l'automobile qui suscite la périurbanisation, mais bien la politique d'aménagement du territoire qui la rend possible ou pas.

En Suisse, les modes d'urbanisation renvoient à trois modèles : le modèle urbain classique de la ville-centre, le modèle suburbain et le modèle périurbain. Le tissu suburbain correspond généralement à la première couronne urbaine, il se caractérise par une urbanisation diversifiée avec de nombreux quartiers de petits immeubles. Le périurbain est généralement assez dense et se caractérise par l'abondance des villas-jumelées. L'offre de transports publics est généralement efficace en ce qui concerne le suburbain qui n'est pas forcément un tissu mal-aimé du fait de la qualité de son bâti et de ses aménagements, ainsi que de sa très bonne accessibilité multimodale.

Le fatalisme français n'a donc pas lieu d'être car l'ensemble de ces exemples montrent que des marges de manœuvre existent. N'oublions pas que la France est avec la Grèce le seul

pays de l'Union européenne à 15 à ne pas disposer de dispositifs institutionnels de coordination entre urbanisation et transport à l'échelle de la région urbaine à l'exception de la région Ile de France (SDAURIF et PDUIF). Le suburbain pourrait devenir un troisième «modèle urbain» entre la ville historique et le périurbain. Une requalification urbaine et une reconversion des friches et autres espaces interstitiels pourraient permettre d'y développer de nouvelles formes urbaines mariant habitat individuel groupé et petits immeubles. La ville suburbaine est le lieu où les recommandations des PDU prennent tout leur sens.

Annexe 14
Protocole d'accord pour le développement de l'intermodalité
à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise

Pour offrir aux habitants du bassin de vie lyonnais un service de transports répondant à leurs attentes, respectueux de l'environnement et structurant le développement urbain, les collectivités et autorités responsables de transports (Région Rhône-Alpes, Département du Rhône, Grand Lyon, SYTRAL et SNCF) se sont fixé une nouvelle ambition : constituer un véritable réseau de transports en commun d'agglomération.

Le Grand Lyon est doté aujourd'hui d'un système de transports en commun performant. Mais, les problèmes de déplacement dépassent le seul territoire du Grand Lyon et se posent à l'échelle de l'aire urbaine. Pour empêcher que la voiture ne soit le seul moyen possible d'échange entre le Grand Lyon et les pôles urbains qui l'entourent, il convient de mettre en place un mode de transports combinés qui permette la complémentarité entre réseau ferré, réseau urbain et transports en cars assurés par le SYTRAL, le Département de Rhône et la Région Rhône-Alpes, de manière à former un système de transports en commun qui soit à la bonne échelle.

L'ensemble des autorités responsables souhaite limiter le développement excessif de la circulation automobile et en réduire les nuisances, tout en facilitant les déplacements de personnes.

Cet objectif est confronté à l'évolution de la démographie, dont la croissance s'effectue principalement en périphérie, bien au-delà de la première couronne, même si le centre de l'agglomération augmente en population.

Le phénomène de péri-urbanisation bouleverse les distances et les périmètres de déplacements quotidiens des habitants. La modification des usages est plus rapide que la création et l'évolution des différents modes et systèmes de transports publics.

Pour répondre à ce défi, il est nécessaire de renforcer l'intégration des réseaux, afin d'offrir un service unifié, performant et facilitant les déplacements.

A cette fin, Jean-Jack Queyranne, Président du Conseil régional Rhône-Alpes, Michel Mercier, Président du Conseil général du Rhône, Gérard Collomb, Président du Grand Lyon, Bernard Rivalta, Président du SYTRAL, et Louis Gallois, Président de la SNCF, ont décidé de réunir leurs efforts dans une démarche sur les principes suivants :

- coordination de l'ensemble des offres de transports publics en particulier le maillage des réseaux existants,
- mise en place de dessertes ferroviaires cadencées,
- mise en place d'une tarification intégrée et de supports de titres de transport unifiés et utilisables dans tous les réseaux de transports,
- adaptation des services aux besoins des personnes à mobilité réduite,
- organisation de rabattement en transports collectifs sur les axes structurants,
- modernisation et création de pôles d'échanges et développement de parkings de rabattement attractifs pour les automobilistes et les cyclistes,
- développement de systèmes d'information communs pour les voyageurs.

Ces principes seront déclinés dans un plan d'actions qui sera arrêté d'ici juin 2005, comprenant un volet court terme et un volet moyen terme.

Ce programme précisera notamment :

- les conditions de mise en place d'un titre de transport unique, avec une tarification commune selon une approche zonale. Une première étape de déploiement d'un support carte à puce commun sera réalisée d'ici fin 2006.
- Le calendrier de déploiement du réseau express d'agglomération: l'objectif de la Région Rhône-Alpes est le cadencement de l'ensemble du bassin de vie lyonnais en 2008, avec le soutien de RFF et de la SNCF, dans le cadre de l'étude de faisabilité du cadencement de l'ensemble du réseau rhônalpin.

Afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre de ces actions coordonnées, une première réalisation d'ici 2007, à titre expérimental, portera sur l'axe Mâcon-Lyon-Vienne, en lien avec les autorités responsables de transport concernées.

Il comprendra, en outre, des opérations ciblées qui sont déjà programmées :

- Décembre 2006 : mise en service de LEA, le tramway entre la Part Dieu et Meyzieu Z.I. qui assurera aux habitants de l'Est de l'agglomération un accès rapide et fréquent au centre de l'agglomération.
- 2007 : mise en service de Leslys, tramway express entre Lyon Part Dieu et l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry. Au-delà de la seule desserte de l'aéroport, cette liaison permettra de relier efficacement les trois grandes gares de l'agglomération lyonnaise.
- 2009 : mise en service de la halte ferroviaire Jean Macé, nouveau nœud ferroviaire de correspondance entre le réseau TER et le réseau urbain (ligne B du métro et T2 du tramway), améliorant pour les voyageurs fréquentant le réseau ferroviaire, l'accès aux quartiers de la Part Dieu et de Gerland.
- Avant 2010 : mise en service de la première phase de modernisation et de développement des transports ferroviaires régionaux dans l'Ouest lyonnais.

Le rôle de chacun

Conformément à la loi, la région Rhône-Alpes organise et finance les services régionaux ferroviaires de voyageurs.

Le département du Rhône, organisateur des services de transports interurbains, contribue au présent protocole par la restructuration de son réseau en articulation avec les axes structurants ferroviaires, par la réalisation de parkings de rabattement à partir de la voirie départementale, à proximité des gares ferroviaires, et par la réalisation de la liaison Leslys.

Le SYTRAL, organisateur des services de transports urbains de l'agglomération lyonnaise, contribue au présent protocole par la réalisation de lignes fortes et des parcs relais inscrits au plan de déplacements urbains et par l'adaptation du réseau TCL aux améliorations du niveau de service sur les axes ferroviaires structurants.

Le Grand Lyon réalise des parkings de rabattement, facilite l'accès aux stations intermodales situées sur son territoire et veille à ce que le développement de l'urbanisation s'appuie sur les axes structurants de transports en commun.

La SNCF, exploitant du réseau ferroviaire régional de voyageurs, met en œuvre les orientations données par la région Rhône-Alpes, notamment en matière de cadencement, de billetterie, d'information et de services aux voyageurs et d'aménagement des gares.

La SNCF et les autres opérateurs oeuvrent à réunir les conditions techniques nécessaires à la réalisation du réseau express à l'échelle du bassin de vie lyonnais, porté par les collectivités et les autorités responsables de transport.

La méthode

Le suivi de ce protocole d'accord et la réalisation du plan d'actions sont placés sous le contrôle d'un comité stratégique rassemblant les exécutifs des institutions signataires ; ce comité se réunira chaque semestre. Il sera élargi à RFF et, autant que de besoin, aux autres autorités responsables de transports concernées.

Un comité technique réunissant les directions de chacune des institutions se réunit chaque trimestre. Il lui appartient de veiller à l'instruction et à la mise en œuvre du programme d'actions et d'en faire rapport au comité stratégique. Le secrétariat technique de cette démarche partenariale est assuré conjointement par la région et la SNCF.

Lors de la prochaine réunion du comité stratégique, en juin 2005, les signataires statueront sur le programme détaillé des actions concourant à la réalisation du présent protocole.

Fait à Lyon, le mardi 22 février 2005

**Le Président du Conseil
régional Rhône-Alpes**

Jean Jack QUEYRANNE

Le Président du SYTRAL

Bernard RIVALTA

**Le Président du Conseil
général du Rhône**

Michel MERCIER

**Le Président du Grand
Lyon**

Gérard COLLOMB

Le Président de la SNCF

Louis GALLOIS

Annexe 15
Liste des aires urbaines de plus de 100 000 habitants (INSEE – RP 1999)

LES AIRES URBAINES (chiffres 1999)

N° aire	Nom aire urbaine	Population
1	Paris	11 174 743
2	Lyon	1 648 216
3	Marseille - Aix-en-Provence	1 516 340
4	Lille	1 143 125
5	Toulouse	964 797
6	Nice	933 080
7	Bordeaux	925 253
8	Nantes	711 120
9	Strasbourg	612 104
10	Toulon	564 823
11	Douai - Lens	552 682
12	Rennes	521 188
13	Rouen	518 316
14	Grenoble	514 559
15	Montpellier	459 916
16	Metz	429 588
17	Nancy	410 508
18	Clermont-Ferrand	409 558
19	Valenciennes	399 677
20	Tours	376 374
21	Caen	370 851
22	Orléans	355 811
23	Angers	332 624
24	Dijon	326 631
25	Saint-Étienne	321 703
26	Brest	303 484
27	Le Havre	296 773
28	Le Mans	293 159
29	Reims	291 735
30	Avignon	290 466
31	Mulhouse	271 024
32	Amiens	270 870
33	Béthune	268 439
34	Dunkerque	265 974
35	Perpignan	249 016
36	Limoges	247 944
37	Besançon	222 381

38	Nîmes	221 455
39	Pau	216 830
40	Bayonne	213 969
41	Genève(CH)-Annemasse	212 248
42	Poitiers	209 216
43	Annecy	189 674
44	Lorient	186 144
45	Montbéliard	180 064
46	Troyes	172 497
47	Saint-Nazaire	172 379
48	La Rochelle	171 214
49	Valence	167 155
50	Thionville	156 433
51	Angoulême	153 781
52	Boulogne-sur-Mer	135 116
53	Chambéry	131 280
54	Chalon-sur-Saône	130 825
55	Chartres	130 681
56	Niort	125 594
57	Calais	125 584
58	Béziers	124 967
59	Arras	124 206
60	Bourges	123 584
61	Saint-Brieuc	121 237
62	Quimper	120 441
63	Vannes	118 029
64	Cherbourg	117 855
65	Maubeuge	117 470
66	Blois	116 544
67	Colmar	116 268
68	Tarbes	109 892
69	Compiègne	108 234
70	Charleville-Mézières	107 777
71	Belfort	104 962
72	Roanne	104 892
73	Forbach	104 074
74	Saint-Quentin	103 781
75	Laval	102 575
76	Bourg-en-Bresse	101 016
77	Beauvais	100 733
78	Nevers	100 556

Annexe 16
*Contribution au débat sur la coordination des politiques publiques de transport et
d'aménagement*
André LAUER (CGPC/S3)

Remarques préliminaires

Le texte qui suit est rédigé sous forme de texte réglementaire. Cette forme est une commodité pédagogique à certains égards, mais elle peut aussi induire en erreur.

Il était utile pour la bonne compréhension de l'ensemble de voir **certain**s détails d'articulation. Pour autant à ce stade de réflexion on est loin de la mise au point de l'**ensemble** des détails. Le lecteur devra donc simplement retenir les idées fondamentales (et seulement les quelques détails importants pour leur articulation).

Les idées de base sont:

compatibilité des politiques publiques, responsabilité de l'Etat, indépendances des collectivités locales et subsidiarité (volontaire).

Article 1 – Lorsque le représentant de l'Etat constate que les politiques territoriales conduites ou envisagées par des collectivités territoriales au titre des compétences que la loi leur a données présentent des incompatibilités ou un risque fort d'incompatibilité, il engage la procédure d'harmonisation décrite dans les articles 2 à 9.

Article 2 – Le représentant de l'Etat arrête un périmètre de coordination et informe de son intention d'établir une directive de coordination l'ensemble des collectivités locales ayant, dans ce périmètre, des compétences susceptibles d'être concernées par la coordination envisagée. Cette intention est motivée.

Article 3 – Les collectivités locales disposent d'un délai de 2 mois pour faire connaître leurs observations au représentant de l'Etat.

Article 4 – A l'issue de ce délai le représentant de l'Etat peut confirmer son intention et engager la phase d'élaboration.

Article 5 – Il invite les collectivités locales à participer à une conférence de coordination. Chaque collectivités locale désigne un représentant et un suppléant pour la représenter dans cette conférence. La conférence est informée de l'élaboration du projet de directive. Les représentants des collectivités locales conseillent le représentant de l'Etat pour lui permettre d'aboutir à la directive la plus appropriée.

Article 6 – Le représentant de l'Etat peut ordonner l'engagement d'études destinée à éclairer le problème. Celles-ci sont financées à 50 % par l'Etat et à 50 % par les communes ou leur groupement, avec une réputation entre elles ou eux, au prorata de la population.

Article 7 – Lorsque le représentant de l'Etat s'estime suffisamment informé pour décider où s'il estime qu'un prolongement de l'instruction n'a que peu de chances d'apporter des arguments substantiels complémentaires, il arrête un projet de directive de coordination qu'il adresse avec un courrier motivé à toutes les collectivités locales participant à la conférence de coordination.

Article 8 – Les collectivités locales font connaître leurs observations dans un délai de 2 mois.

Article 9 – A l'issue de ce délai le représentant de l'Etat valide le projet ou décide de l'abandonner ou de le modifier.

Article 10 – Les collectivités locales respectent la directive de coordination à partir du moment où elle leur est notifiée.

Article 11 – A tout moment du processus les collectivités locales peuvent décider de déléguer à un syndicat qui les regroupe ou à une collectivité particulière la responsabilité d'établir des directives de coordination qu'elles respecteront. Dans ce cas le représentant de l'Etat, cesse son action de coordination dès que toutes les décisions nécessaires au fonctionnement effectif de ce dispositif de substitution sont prises.

Nota

Le dispositif ci-dessus vise une coordination à une échelle plutôt locale, typiquement une agglomération et son aire d'influence ou une aire métropolitaine. Il n'est pas incompatible avec une idée de conférence régionale permanente.

Annexe 17

Proposition d'une conférence « urbanisme – déplacements » au niveau des aires urbaines ou aires métropolitaines

Jean FREBAULT (CGPC/S5)

1- L'idée est de favoriser la mise en place (sur la base du volontariat) d'une conférence permanente de coordination entre les autorités en charge de l'urbanisme et celles des déplacements, pour tenter de remédier à la situation fréquemment constatée de fragmentation territoriale (périmètres institutionnels respectifs souvent décalés et trop restreints), temporelle (élaboration décalée dans le temps des documents de planification), ou en matière de gouvernance politique (autonomie excessive des instances responsables les unes par rapport aux autres). Le rôle de cette conférence serait notamment de prendre en compte plus efficacement les évolutions urbaines et les besoins des territoires dans la planification des systèmes de transports, mais aussi à l'inverse de mieux se concerter sur les organisations urbaines futures et les projets d'aménagement en fonction des préoccupations de déplacements (cf dispositions de la loi SRU sur ce point)

2- Composition : une telle conférence regrouperait les autorités responsables du ou des SCOT du périmètre concerné, la ou les AOTU compétentes dans le périmètre concerné, le(s) département(s) et la région en tant qu'organisateur(s) de services de transports suburbains (ferroviaires ou autres), et toute autre instance importante qui pourrait être concernée par ces enjeux stratégiques sur tout ou partie du territoire concerné (par exemple autorité responsable du PLH, du PDU si elle est distincte de l'AOTU, des parkings d'échange ou pôles intermodaux, conférence de concertation de région urbaine..)

3- Le périmètre à prendre en compte doit intégrer les territoires péri-urbains qui, autour de l'agglomération, sont concernés par les pratiques de mobilité quotidienne, les évolutions de l'urbanisation et les pressions foncières. C'est au minimum celui de l'aire urbaine (voir définition à partir du critère déplacements). Ce serait déjà un progrès considérable car on peut observer que la plupart des intercommunalités opérationnelles (CU, CA, AOTU..), et même un nombre non négligeable de SCOT ont des périmètres inférieurs à celui de l'aire urbaine.

Dans certaines configurations territoriales, il convient même de prendre en considération des périmètres plus larges qu'on appellera « aires métropolitaines », qui intègrent à l'aire urbaine principale des territoires dont le développement et le fonctionnement urbain sont en connexion et en symbiose directes avec celle-ci. Exemples : la région urbaine de Lyon (avec 7 SCOT), le sillon lorrain (Metz-Nancy...)

4- Plusieurs exemples récents montrent qu'une telle démarche peut effectivement se mettre en place à travers la dynamique des acteurs locaux, mais qu'il n'y a pas de modèle unique de coordination institutionnelle

Exemples : la coordination interScot dans l'aire métropolitaine lyonnaise amorçant une réflexion avec les AOTU et la RUL, l'initiative des agences urbanisme du sillon lorrain de rencontre des AOTU, l'initiative du préfet à Toulouse de constituer une sorte de conférence de l'aire métropolitaine, puis passant le relais à un président élu après un an, la démarche de l'agence des déplacements des Alpes-Maritimes souhaitant élargir sa compétence à l'urbanisme, etc...

Il conviendrait donc de laisser une grande souplesse sur les modalités d'organisation et d'animation de ces conférences.

Elle devraient s'appuyer à la fois sur un échelon de pilotage et de coordination politique dont la légitimité est reconnue, et sur des appuis techniques faisant le plus souvent appel à des organismes existants invités à davantage travailler ensemble

5- La question qu'il conviendrait d'approfondir est la mise en place des dispositifs d'incitation à la création de telles conférences, qui n'auraient pas un caractère obligatoire et ne concerneraient que les aires urbaines au-delà d'un certain seuil à définir.

Ces incitations ne passent pas forcément par la loi. Elles peuvent être financières. Elles pourraient être favorisées par des mécanismes de consultation croisée rendue obligatoire. Elle pourraient être liées au soutien apporté à l'ingénierie territoriale dans le champ urbanisme et déplacements

Une autre modalité est de donner un pouvoir d'initiative (par défaut ?) au préfet de département ou au préfet de région selon les cas. C'est le pouvoir régulateur de l'Etat qui est mis en avant

6- Si l'hypothèse de création de conférences régionales est retenue, ces dernières auront forcément une fonction de nature différente sur des territoires beaucoup plus larges. Elles auraient notamment à traiter des questions de coordination des systèmes de transports entre les différentes agglomérations ou aires urbaines d'une même région . Il conviendrait alors de préciser l'articulation entre ces deux niveaux.

Annexe 18
Notes de Ruth Marques (DGHHC/MMU-MAD)

Les échanges récents montrent un consensus sur la nécessité d'une meilleure coordination entre AOT d'une part, et plus largement, entre urbanisme et déplacements, sans doute au niveau régional.

Pour mémoire, ce consensus provient notamment des éléments suivants :

1. l'offre de transports publics, l'offre routière et la stratégie de planification et de localisation des activités et équipements urbains font système
2. s'il est bien prévu que le Scot soit le document central où s'élabore des stratégies cohérentes, la taille de chacun d'eux est généralement inférieure à celle des bassins de vie ou de mobilité
3. Si le SCoT est bien conçu comme le document stratégique essentiel de la planification intercommunale, chargé de déterminer les grandes orientations d'aménagement et d'encadrer les documents sectoriels, dont le PDU, la compatibilité exigée par la loi SRU entre les différents documents (SCoT/ PDU, SCoT/PLH) ne suffit pas à garantir une cohérence entre les différentes politiques et programmations sectorielles (PDU et PLH notamment)
4. les temporalités et les échelles d'élaboration de ces différents documents ne contribuent pas à leur bonne cohérence, la programmation (PDU et PLH), ayant généralement été faite préalablement à la stratégie (Scot)
5. les logiques institutionnelles et les périmètres de compétences font que les multiples acteurs concernés par l'interface entre urbanisme et déplacement un bassin de mobilité, (AOT et EPCI des Scot) ne sont qu'exceptionnellement réunis

Le groupe s'interroge ainsi en toute logique sur l'opportunité du caractère obligatoire de différents dispositifs de coordination envisagés, et sur la mise en place de dispositifs d'incitation à la création de ces nouvelles instances de coordination.

Or il convient de rappeler que la coordination 1) ne se décrète pas, 2) n'est pas une fin en soi. En d'autres termes, ce n'est pas parce que le préfet de région réunira les acteurs concernés que la coordination sera féconde.

Rappelons à cet égard que les différentes collectivités et sont généralement dans une logique concurrentielle qui les empêche (sauf dans quelques cas exceptionnels) de raisonner sur le territoire en termes d'intérêt général.

Or une véritable coordination est un espace où s'élabore **la compréhension de l'interaction** entre les différentes échelles territoriales), les différentes institutions et autorités communales ou supracommunales, et les politiques sectorielles, et où les effets pervers des contradictions territoriales et des compétences sectorielles peuvent être contrecarrés **par l'émergence de logiques transversales et correctives.**

Un tel processus, très complexe, s'élabore et se construit localement, sans doute en plusieurs phases, mais avec deux temps qui paraissent incontournables :

1. Une première phase, qui peut être rapide, d'interviews de chacun des acteurs, permettrait de recueillir, point par point, sa propre vision de la situation et des enjeux locaux.

2. Une seconde étape, plus longue, de synthèse des constats et propositions individuelles, consisterait à mettre en évidence les points essentiels de convergence ou de divergence, et de les confronter à une analyse du territoire, en proposant le cas échéant des scénarios alternatifs d'objectifs ou d'actions

Les acteurs concernés sont réunis à différentes étapes clés de ce processus pour le piloter, l'orienter ou l'infléchir dans un débat ouvert mais préparé, participant alors véritablement à la construction d'une vision prospective partagée.

L'équipe technique chargée de l'élaboration en question, pour être neutre et donc admissible par les parties en présence, me paraît devoir être extérieure aux parties en présence, c'est à dire émaner, soit de l'Etat (mais en a-t-il la capacité ?), soit d'un prestataire ou d'un ensemble de prestataires extérieurs.

Il apparaît donc très probablement qu'aucune coordination ne sera effective sans que soient dans le même temps dégagés les crédits d'ingénierie permettant la conduite de ce travail.

Compte tenu de la complexité des questions et de la multiplicité des acteurs, le montant à dégager pour chaque région considérée ne saurait être inférieur à 150 000€

Comme cela a été fait en son temps pour la création de nouvelles agences d'urbanisme, une hypothèse pourrait être de mobiliser ces crédits dans le cadre d'un CIADT, en commençant par les territoires à enjeux.

Le principes généraux du cahier des charges de la mission à confier au prestataire pourraient être élaborés dans le cadre du programme IUD 1 (Suites de la loi SRU dans le champ de la planification et des déplacements).

L'état par définition garant de l'intérêt général, assurerait bien entendu le secrétariat de ces « coordinations ».

Annexe 19

Problématique de coopération entre autorités organisatrices de transport et entre autorités organisatrices de transports et autorités en charge des questions de planification et d'aménagement urbains.

Patrick LABIA (DTT/TC)

Les travaux du groupe PEIGNE, comme ceux menés dans le cadre du programme interministériel "interface – urbanisme - déplacements", dans le cadre du Commissariat Général au Plan ou de la mission PHILIP font ressortir deux types de besoins : celui d'une meilleure articulation dans le temps et l'espace des exercices de planification et de programmation urbaines (SCOT – PDU - PLH) et de gestion des services et réseaux correspondants, celui d'une coopération entre autorités organisatrices de transport pour permettre sur des bassins de mobilité clairement identifiés d'assurer une régulation complète et intégrée des réseaux de transport relevant d'autorités et de sources de financement hétérogènes (transports urbains au sein des P.T.U., transports interurbains routiers relevant des compétences départementales et régionales, transports ferroviaires régionaux de voyageurs relevant de compétences régionales).

Pour répondre à ce double besoin et pour tenir compte des échanges déjà intervenus dans le groupe de travail, la présente note propose les hypothèses de travail suivantes :

Organiser au niveau régional une conférence de coordination, placée sous le pilotage conjoint du Conseil régional et du Préfet de région, des autorités organisatrices de transport (AOTU, Conseils Généraux, Conseil régional) et des autorités en charge de l'élaboration des documents de planification urbaine (DTA quand il en existe, SCOT).

La loi pourrait poser le principe de l'obligation d'une telle coordination, sous forme de conférence semestrielle, des différentes autorités en charge des compétences de planification urbain et de gestion des réseaux de déplacements correspondants, qu'ils soient organisés au niveau de l'agglomération, de l'interurbain routier départemental ou du ferroviaire régional.

Le bon espace de mise en cohérence ou d'examen des convergences fondamentales de ces politiques devrait être le niveau régional, ce qui milite pour que cette conférence soit initiée par le Président du Conseil régional et l'Etat en la personne du Préfet de région.

Le niveau régional est déjà investi de missions particulières en matière de schéma régional de transport (article 14-II de la LOTI), ce dernier constituant le volet transport du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Il est rappelé que ces schémas ont pour objet de déterminer les objectifs des services rendus aux usagers, d'évaluer les évolutions prévisibles de la demande de transport, d'analyser les effets des différents modes de transport sur l'environnement, la sécurité et la santé et de récapituler les actions à mettre en œuvre pour optimiser l'utilisation des réseaux existants et améliorer leurs connexions.

Seuls le principe d'une telle conférence devrait être inscrit dans la loi, ainsi que la présentation du contenu de ses principales missions (examen de la compatibilité des documents de planification et de programmation, avancement des documents correspondants, identification des priorités d'investissement et articulation avec les contrats de plan Etat-région et autres documents contractuels de type contrats d'agglomération ou de pays).

Organiser, à titre obligatoire au niveau de bassins de mobilité cohérents (a priori les aires urbaines de plus de 250.000 habitants, hors Ile-de-France), une autorité de régulation dénommée agence transport et appelée à se substituer à ses membres (Conseil régional, Conseil général, AOTU, le cas échéant R.F.F.) pour l'exercice et le financement d'actions communautaires dépassant le seul niveau et le seul intérêt de chacun de ses membres.

Au risque de caricaturer à l'extrême, l'organisation des réseaux de transport relève en France de deux types d'approches : celui extrêmement intégré de l'Ile-de-France où une autorité organisatrice unique composée de l'ensemble des collectivités supra communales d'Ile-de-France (Départements + Régions + Ville de Paris + Etat) dispose d'une compétence d'organisation et de financement des services dans une logique multimodale avec des mécanismes d'intégration tarifaire sophistiquée et de mutualisation des ressources, celui atomisé du reste du territoire où des autorités de niveau différent et disposant de ressources différentes (impôt transport, produit des amendes, fiscalité locale, DGD scolaire et DGD "ferroviaire") organisent leurs réseaux de transport avec des contrats spécifiques, définissent leurs propres priorités d'investissement et déploient des efforts significatifs pour réussir des actions de coordination entre réseaux, notamment en matière tarifaire (intégration ou titres multiservices). Cette situation peut générer surenchères entre collectivités, absence de hiérarchisation entre priorités d'investissement, et compliquer la mise en œuvre de la continuité de la chaîne de déplacement.

Il ne saurait être question de dupliquer sur les grands bassins de mobilité l'organisation francilienne, articulée autour d'une autorité organisatrice unique mutualisant l'ensemble des financements dédiés à l'exploitation. La situation francilienne a déjà 45 ans de pratique, l'offre de transport est assurée à plus de 90 % par deux opérateurs historiques en situation de monopole et la différence entre transports urbains et transports interurbains n'existe pas.

La transposition autoritaire d'une organisation de ce type "en province" serait vouée à l'échec et ne pourrait être analysée que comme un dessaisissement des prérogatives respectives des différents niveaux d'autorités organisatrices et des systèmes de transport qui ont été mis en place depuis plusieurs décennies.

La proposition qui est faite, à titre d'hypothèse de travail, consisterait à partir d'une différenciation des fonctions de gestion de réseaux qui doivent continuer de relever des compétences propres des diverses autorités organisatrices et des fonctions communautaires qui dépassent le seul intérêt propre de chaque niveau d'autorité organisatrice, à créer un établissement public local, composé à titre obligatoire dans chaque aire urbaine de plus de 250.000 habitants ou entre aires urbaines contiguës, dénommé agence de transport, qui aurait pour charges, pour le compte de ses membres (ACOTU, Conseil général et Conseil régional, d'exercer sur le périmètre de l'aire urbaine telle que définie par l'INSEE, l'ensemble des fonctions communautaires portant sur l'intégration tarifaire, l'information multimodale, la création et la gestion de pôles d'échanges, la création et l'exploitation d'infrastructures et réseaux d'utilité commune, de type tram-train ou desserte d'aéroport d'intérêt national, et la coordination multimodale des réseaux.

Pour l'ensemble de ces fonctions et sur le périmètre précité, cet établissement public local serait substitué à ses membres, au titre de l'intérêt communautaire. En revanche, et sauf décision contraire de l'autorité organisatrice concernée, l'établissement public ne serait pas substitué à ses membres pour la gestion des réseaux correspondants (réseau de l'AOTU par exemple au sein du P.T.U.) ou la perception de l'impôt transport au sein du P.T.U.

Cet établissement public serait habilité en revanche à prélever hors du périmètre de transport urbain et au sein du périmètre de l'aire urbaine un versement transport dont le taux pourrait être modulé jusqu'à 1 %. Il n'est pas proposé de reproduire le dispositif de VT additionnel mis au point pour le syndicat mixte de la loi SRU, compte tenu de son caractère inopérant.

Le financement des fonctions communautaires serait donc assuré par le VT (ce qui correspond à l'élargissement de son périmètre de collecte à l'aire urbaine et permet de gommer les effets de frontière résultant des PTU) et par les moyens financiers mis à disposition par ces membres (VT de l'AOTU, fiscalité locale, DGD, fonds de concours).

Les membres de cette agence devraient être les AO départementales et régionales, les AOTU et le cas échéant R.F.F. (réalisation de tram-train, réutilisation d'emprises ferroviaires).

En première analyse, cette proposition vise à gommer les insuffisances des syndicats mixtes SRU (compétences "molles", absence de coercition, volontariat du périmètre, illisibilité du dispositif de financement) en mettant en œuvre, à titre obligatoire, sur l'échelle appropriée des aires urbaines de plus de 250.000 habitants, un mécanisme de régulation portant sur les seules fonctions communautaires qui excèdent les besoins propres et isolés de ces membres.

Cette formule n'apparaît pas a priori contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales, en ce qu'il n'entraîne pas un dessaisissement des missions de base de chaque autorité organisatrice concernée et en ce qu'il optimise les fonctions communautaires d'intégration qui transcendent les seuls besoins propres ou isolés de chacun de ses membres. Il n'entraîne pas non plus de tutelle a priori d'une collectivité sur l'autre et notamment de la région sur les pouvoirs d'agglomération, puisque le conseil régional sera amené à définir avec chaque pouvoir d'agglomération les fonctions d'intégration qu'il mutualise sur le périmètre d'une aire urbaine.

*

* *

Une première esquisse de rédaction des dispositifs législatifs correspondants est jointe à la présente note en annexe I et II.

Annexe 19 a

CREATION D'UNE CONFERENCE REGIONALE DE COORDINATION

Art.L...du code général des collectivités territoriales : « Une conférence de coordination de l'exercice des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements, ainsi que de l'Etat et de ses établissements publics en matière d'aménagement de l'espace et de transports est créée dans chaque région.

Elle est composée du président du Conseil régional, des présidents de Conseils généraux et du représentant de l'Etat dans la région, membres de droit.

Participent également à ses réunions, les présidents de groupements de collectivités territoriales compétents en matière de schéma de cohérence territoriale ,les maires ou présidents de groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'organisation des transports urbains .

Elle est co-présidée par le président du Conseil régional et le préfet de la région.

Elle se réunit au moins deux fois par an sur un ordre du jour fixé conjointement par les membres de droit de la conférence.

Elle a pour objet, notamment, de permettre l'échange des informations, de débattre de questions d'intérêt commun, d'assurer la cohérence d'ensemble des documents de planification et de programmation applicables dans la région, d'assurer un suivi de leur état d'avancement et de mise en oeuvre, de proposer toute mesure tendant à favoriser la coopération entre les autorités organisatrices de transport et les entreprises de transport, la complémentarité et la connexion des réseaux dans une approche intermodale et de définir les objectifs prioritaires en matière d'investissement et d'exploitation des infrastructures et de services de transports, y compris les infrastructures routières.

CREATION D'AGENCES TRANSPORT SUR LES AIRES URBAINES DE PLUS DE 250 000 HABITANTS.

(LOTI)

Article 1er : Il est créé dans chaque aire urbaine de plus de 250 000 habitants ou sur les périmètres d'aires urbaines voisines ou contiguës atteignant ce même seuil, une agence des transports publics de personnes. Cet établissement public local est constitué, pour le périmètre concerné, de la région, du département, des communes, établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes ayant compétence en matière de transports intérieurs publics terrestres de personnes. Réseau Ferré de France peut demander son adhésion à cet établissement public au titre des missions qu'il exerce sur le réseau ferré national.

Article 2 : L'agence est substituée de plein droit à ses membres pour la mise en œuvre et le financement d'actions d'intérêt communautaire portant sur l'intégration tarifaire, l'information multimodale à destination des voyageurs, la création ou la gestion de pôles d'échanges entre réseaux, la création ou la gestion d'infrastructures de transport présentant une utilité commune pour ses membres et la coordination des différents réseaux concernés.

L'agence peut également être substituée à ses membres qui le décident dans leurs droits et obligations, notamment en matière d'exploitation des réseaux, sans que le co-contractant puisse prétendre à une résiliation ou indemnisation. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures sauf accord contraire des parties.

La collectivité, l'établissement public ou le syndicat mixte qui transfère, tout ou partie de ses compétences à l'agence en informe ses co-contractants.

Ce transfert de compétences est prononcé par arrêté du représentant de l'Etat.

Article 3 : L'agence est administrée par un conseil d'administration. Elle est dirigée par un directeur, qui est désigné par le conseil d'administration.

Le conseil d'administration est composé de 9 membres. Il comprend :

- le président du conseil général ou son représentant et un membre du conseil général élu par cette assemblée.
- le président du conseil régional ou son représentant et un membre du conseil régional élu par cette assemblée.
- le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte ayant compétence en matière d'organisation des transports urbains et quatre membres représentant la commune ou l'établissement public.
- Le président du Conseil général ou son représentant, le président du conseil régional ou son représentant, le maire ou le président de l'établissement public compétent assurent alternativement pour une période de deux ans la présidence de l'agence.

(autre variante à rédiger pour aire urbaine avec plusieurs ACOTU ou concernant deux départements).

Article 4 : L'agence peut être substituée aux communes, établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes compétents en matière de transports publics de personnes qui le décident, dans leurs compétences relatives au versement prévu par les articles L.2333-64 et suivants du Code général des collectivités territoriales..

L'agence institue, hors des périmètres de transport urbain, un versement particulier destiné au financement des transports publics. Les conditions d'assujettissement de recouvrement et de remboursement de ce versement sont identiques à celles prévues par les articles L.2333-64 et suivants du même code, à l'exception du seuil de population communale requis.

Le taux de ce versement particulier ne peut excéder 1 %. Il peut être modulé sur le périmètre de l'aire urbaine.

Article 5: L'agence élabore et contribue à la mise en œuvre d'un schéma de transport à l'échelle de l'aire urbaine considérée, en liaison avec le schéma régional de transport prévu par l'article 14-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 et les plans de déplacements urbains quand ils existent.

Article 6 :: Les recettes de l'agence comprennent notamment :

- 1°) les contributions des collectivités territoriales ou groupements auxquels elle est substituée pour les missions d'intérêt communautaire fixées à l'article 2.
- 2°) le versement destiné au financement des transports publics prévu à l'article 4..
- 3°) le versement au titre du FCTVA,
- 4°) les subventions de l'Etat, des collectivités locales ou de leurs groupements et de la communauté européenne.
- 5°) le produit des emprunts.

Article 7°: L'agence est soumise pour ce qui la concerne à la première partie du livre II du Code des juridictions financières. Le comptable est un comptable public nommé par le Ministre chargé du Budget.

Article 8 : Les présentes dispositions ne sont pas applicables en Ile-de-France et dans les départements d'Outre-Mer.

Article 9 : Les modalités d'application des présentes dispositions sont fixées en tant que de besoins par décret en Conseil d'Etat.

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45