



Pour faire face au triple défi de la mobilité urbaine - préserver l'accessibilité, réduire l'impact environnemental des déplacements, assurer le droit à la mobilité pour tous - les agglomérations disposent d'un outil, le plan de déplacements urbains (PDU). Depuis les années 80, le PDU a progressivement vu son champ d'action élargi pour devenir aujourd'hui, à la fois document de planification, de programmation et de mise en cohérence des politiques de transports, en articulation avec les documents d'aménagement.

Quelles sont les dernières évolutions des PDU? À quelle échelle réaliser un PDU? Quelques une des questions auxquelles ce Qu'en Savons-Nous s'efforcera de répondre.

Selon l'article 28 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), le PDU définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. [...] 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, il a comme objectifs un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. [...].

A la fois document de planification et véritable programme d'action, le PDU doit permettre de proposer une vision cohérente de la mobilité à moyen terme, et les actions à mener pour l'atteindre.

UNE BRÈVE HISTOIRE DES PDU

Les PDU sont apparus en 1982, dans la loi d'orientation des transports intérieurs, mais l'absence de décret d'application en a limité la portée et rares sont les agglomérations à en avoir mis en place. Il s'agissait à



Face à l'hégémonie de la voiture, comment rééquilibrer l'usage des différents modes de transports ?

l'origine d'un document orienté uniquement sur l'organisation des transports, préconisant une utilisation plus rationnelle de la voiture et assurant la bonne insertion des piétons, véhicules à deux-roues et transports en communs.

Très peu de PDU de première génération, hors Paris et Lyon, seront réalisés et approuvés.

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

en 1996, rend obligatoire la réalisation de PDU sur tous les périmètres de transports urbains de plus de 100 000

habitants. En apportant une approche environnementale aux déplacements, elle précise les points sur lesquels doivent porter les PDU, et introduit en outre, à la place de l'usage plus rationnel de la voiture, la diminution du trafic automobile. Il est précisé que « les orientations du plan de déplacements urbains portent sur :

- la diminution du trafic automobile ;
- le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;
- l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus

efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation ;

- l'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain, notamment la classification des voies selon les catégories d'usagers admis à y faire stationner leur véhicule, et les conditions de sa tarification, selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs, en privilégiant les véhicules peu polluants ;
- le transport et la livraison des marchandises de façon à en réduire les impacts sur la circulation et l'environnement ;
- l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage. »

34 PDU, sur les 58 agglomérations de plus de 100 000 habitants seront approuvés avant le 13 juin 2001. Le PDU de Caen, approuvé le 7 juin 2001, fait partie de cette génération.

Complété et renforcé par la loi "Solidarité et Renouvellement Urbains" (SRU) du 13 décembre 2000, le PDU devient un outil de planification au service d'une politique globale de mobilité. Cette loi organise également la cohérence entre urbanisme, transport et habitat.

Les nouveautés concernent :

- La nécessité de préciser le calendrier des décisions et des réalisations ainsi que l'étude des modalités de financement des actions ;
- Le renforcement de la prise en compte de la sécurité de tous les déplacements et notamment par la mise en place d'un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;
- Le renforcement de la politique de stationnement, en particulier concernant la réglementation des durées et tarifs ;
- La rationalisation des

approvisionnements de l'agglomération, la mise en cohérence des horaires de livraisons, des poids et des dimensions des véhicules entre les communes du PTU ;

- La possibilité de délimiter des périmètres, fonctions de la desserte en transports collectifs, dans lesquels les normes de construction de stationnement peuvent être restreintes, sans obligation d'un minimum de stationnement.

Depuis la loi SRU, 25 nouveaux PDU ont été approuvés. Mais l'ensemble des PDU de la génération antérieure doivent être mis en compatibilité avec les mesures de la loi SRU.

La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 établit que l'accessibilité des personnes à mobilité réduite (PMR) aux transports publics est un

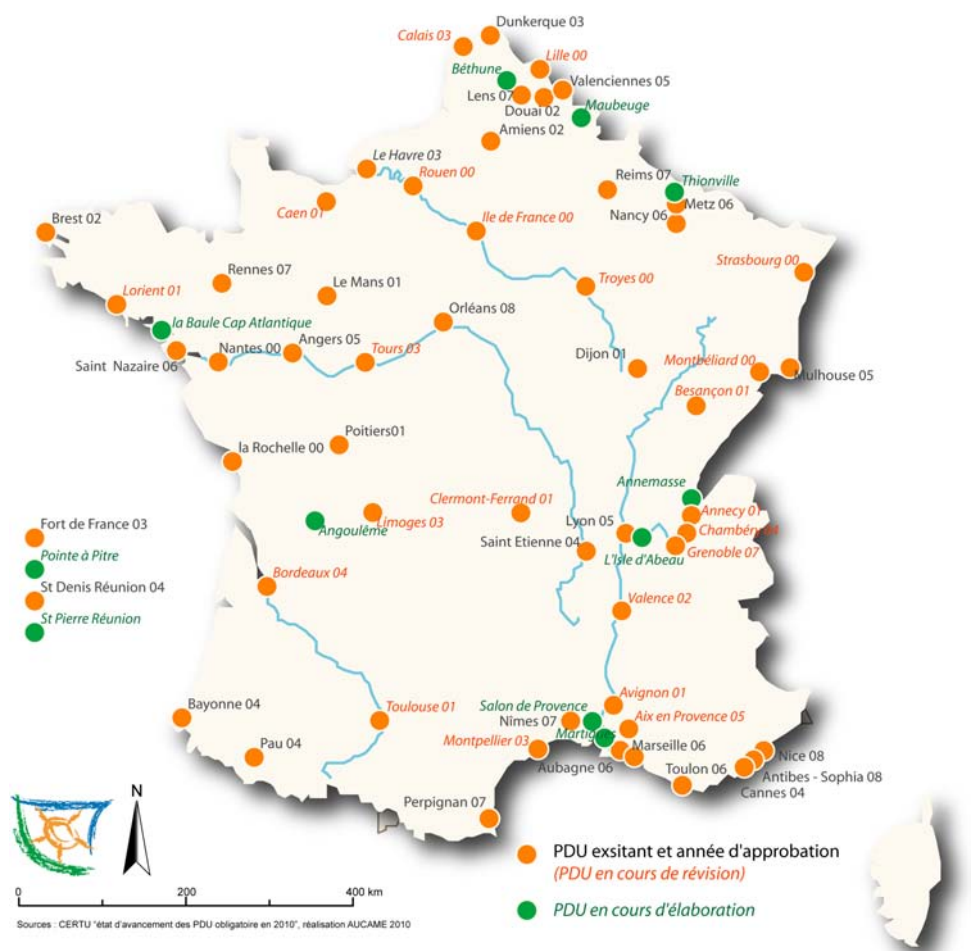
des objectifs du PDU. Elle impose qu'une annexe particulière traitant de l'accessibilité y soit intégrée .

Dans le cadre de la **loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I)**, l'Etat encourage, dans les PDU, « la mise en place de plans de déplacements d'entreprises, d'administrations, d'écoles ou de zones d'activités, ainsi que le développement du covoiturage, de l'auto-partage et du télétravail, de la marche et du vélo, notamment par l'adoption d'une charte des usages de la rue. »

QUI RÉALISE LES PDU, SUR QUELS TERRITOIRES ?

L'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) est compétente pour l'élaboration des PDU, sur le périmètre des transports urbains (PTU). Il peut s'agir de l'intercommunalité compétente

Bilan des PDU obligatoires en France, mars 2010



Source Certu, réalisation AUCAME 2010



Viacités, autorités organisatrices des transports urbains a aussi la charge de la révision du PDU

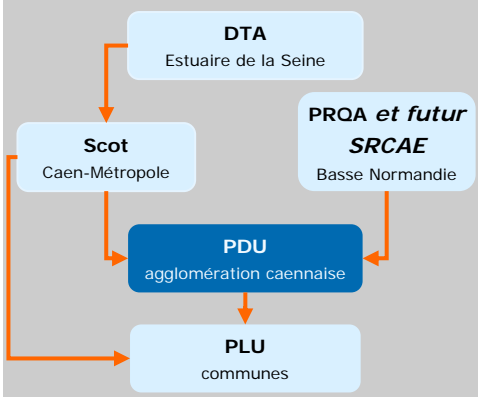
(de nombreuses communautés d'agglomération ont pris la compétence transport) ou d'un syndicat mixte. Localement, le syndicat mixte des transports de l'agglomération caennaise (Viacités),

Le point sur la notion de compatibilité

L'article L122-1 du code de l'urbanisme et l'article 28 de la LOTI prévoient que les PDU doivent être compatibles avec les SCoT correspondants. L'article L123-1 du code de l'urbanisme instaure le même rapport de compatibilité entre les PLU et les PDU, les premiers devant être compatibles avec les seconds.

Si la notion de compatibilité n'est pas définie précisément par les textes de loi, il apparait, selon la doctrine et la jurisprudence, que celle-ci exige simplement que les dispositions d'un PDU ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du SCoT correspondant ou ne remettent pas en question les orientations et équipements prévus au SCoT (le rapport est le même entre le PLU et le PDU).

Les liens de compatibilité du PDU de l'agglomération caennaise :



regroupant la communauté d'agglomération Caen la mer et le département du Calvados est en charge de l'élaboration, et aujourd'hui, de la révision du PDU.

Le territoire couvert par le PDU est donc bien celui de l'AOTU (généralement identique au périmètre de l'agglomération). Si ce périmètre est parfois trop restreint pour appréhender l'ensemble des problématiques de la mobilité en raison de l'élargissement des bassins de vie sous l'effet de la périurbanisation, il est celui d'une meilleure efficacité de la mise en œuvre des actions. Le PDU doit, dans tous les cas, être compatible avec le SCoT, qui prévoit, sur un territoire plus large, l'organisation générale des transports et la maîtrise du développement périurbain.

Cependant, la mise en œuvre des mesures du PDU ne relève pas toujours de l'autorité organisatrice des transports. En effet, la compétence du stationnement sur voirie, l'aménagement de l'espace public, la création d'aménagements cyclables, par exemples, sont généralement de la compétence communale. L'élaboration du PDU doit donc, tout d'abord, faire l'objet d'une large concertation avec les acteurs institutionnels concernés, et prévoir les modalités de réalisation des actions (programmation, financement, maîtrise d'ouvrage).

L'ÉLABORATION D'UN PDU

Les procédures, identiques, d'élaboration et de révision d'un PDU sont définies à l'article 28-2 de la LOTI.

- L'AOTU délibère pour ouvrir à l'élaboration ou à la révision son PDU
- L'AOTU associe les personnes publiques compétentes à chaque stade de la procédure.
- Le PDU doit faire l'objet d'une évaluation environnementale.
- Le projet de PDU est soumis à enquête publique.

En revanche, les étapes de l'élaboration ne sont pas fixées par les textes de loi. Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu) a publié en 1996

un guide méthodologique pour l'élaboration des PDU. Cette démarche, si elle a déjà fait ses preuves, n'est précisée qu'à titre indicatif :

- enjeux et cadrage de la démarche, constitution du comité de pilotage et du comité technique ;
- pré-diagnostic ;
- ébauche des objectifs et définition du cahier des charges ;
- analyse et diagnostic ;
- formalisation des objectifs ;
- élaboration et comparaison des scénarios ;

Les nouveautés de la loi « grenelle II »



En vertu de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), les orientations d'aménagement et de programmation comprendront désormais des dispositions portant notamment sur les transports.

Elles définiront l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles tiendront lieu de plan de déplacements urbains.

Cependant, lorsqu'un PLU sera établi et approuvé par une commune non membre d'un établissement public de coopération intercommunale, ou par un établissement public de coopération intercommunale qui n'est pas autorité compétente pour l'organisation des transports urbains, il ne comprendra pas les règles, orientations et programmations concernant les transports et déplacements.

La loi grenelle II impose aussi d'évaluer les émissions de dioxyde de carbone évitées par la mise en œuvre du PDU et de faire le calcul effectif des émissions générées par les déplacements sur le territoire couvert 5 ans après l'adoption du plan.

Ce dispositif d'évaluation des émissions de dioxyde de carbone vient en complément, mais ne remplace pas, l'évaluation environnemental du projet tel que défini par les décrets de mai 2005 relatifs à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement.

LE PDU DE L'AGGLOMÉRATION CAENNAISE

Elaboré en 1997 et approuvé en 2001, le PDU couvre les 19 communes qui composaient le PTU à cette époque. Il s'articule autour d'un programme en deux phases : un projet opposable pour le moyen terme et un schéma de déplacement, non opposable, pour le long terme. On trouve notamment, dans le PDU de 2001, la réalisation de la ligne de TVR, la diminution du stationnement dans le centre de Caen, la création de parcs-relais, la création de zones 30 dans les centres-villes, l'élaboration d'un réseau cyclable ou bien encore l'ouverture de nouvelles haltes ferroviaires. À long terme sont aussi inscrits les principes d'un futur axe lourd de transports collectifs est-ouest.

Viacités a lancé, le 13 décembre 2006, la procédure de révision de son PDU. Ce dernier doit être révisé pour être mis en conformité avec la loi SRU et intégrer le nouveau périmètre des transports urbains, passé de 19 à 29 communes après l'abandon, en avril 2006 de la procédure de modification visant à élargir le périmètre du PDU. La demande faite à l'AUCAME de réaliser l'évaluation du PDU constituait une étape préalable et nécessaire à la révision.

Cette évaluation témoigne d'un PDU à mi-parcours ; des actions importantes ont été réalisées, notamment le TVR ainsi que certaines mesures d'accompagnement, mais l'absence de hiérarchisation et de planification des actions, en a rendu la mise en œuvre incomplète. De plus, il est difficile d'évaluer l'impact réel du PDU sur les déplacements, en l'absence de référentiel initial. L'enquête ménages déplacements qui va être lancée à l'automne 2010 apportera une somme de connaissances très importante et pourra constituer un état zéro du PDU révisé.



Cette révision donne aujourd'hui l'opportunité de redéfinir un projet global de déplacement pour l'agglomération, près de 10 ans après le TVR, en cohérence avec le projet de SCoT Caen-Métropole et la politique du logement du programme local de l'habitat (PLH) de la communauté d'agglomération Caen la mer.

Pour en savoir plus :

www.certu.fr : le site de référence concernant les plans de déplacements urbains.

Le Qu'en savons nous n° 22 sur les enquêtes ménage déplacements est disponible sur le site de l'AUCAME.

La loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI), la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), les lois Grenelle I et II, et tous les autres textes législatifs cités sont disponibles sur le site www.legifrance.gouv.fr

Sources :

- Viacités, « Plan de déplacements urbains de l'agglomération caennaise », 7 juin 2001
- Certu, fiches « éléments juridiques » sur les PDU à télécharger
- Certu, « état d'avancement des PDU » à télécharger
- Certu, « plan des déplacements urbains, guide » 1996, réédité sous forme de CD-Rom 2006
- Viacités, « évaluation du PDU de l'agglomération de Caen », déc. 2008, AUCAME

Crédits photographiques :

Photos ©AUCAME

Dépôt Légal : 4^{ème} trimestre 2010
ISSN : 1964-5155

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Réalisation et mise en page : ©AUCAME 2010



Agence d'études d'Urbanisme de Caen-Métropole
10, rue du Chanoine Xavier de Saint-Pol—14 000 Caen
tel : 02 31 86 94 00—fax : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr