

LE PDUIF DE 2000 EST MIS EN REVISION

Le PDUIF, Plan de Déplacements Urbains d'Île-de-France, est **le seul document à l'échelle de la région qui traite des déplacements urbains de personnes et de biens** : transports collectifs, deux-roues, taxis, auto, camions, bateaux, trains...

Il précise les orientations et les préconisations pour le moyen terme :

- recherche d'un équilibre durable entre les besoins de mobilité et de facilité d'accès par l'usage coordonné de tous les modes d'une part,
- protection de l'environnement et de la santé d'autre part.

Il doit être accompagné par une étude sur les modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient (réflexion sur la tarification de l'ensemble des déplacements urbains y compris la structure des transports collectifs et le stationnement).

Il définit des mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre pour renforcer la cohésion sociale et urbaine. Rappelons, toutefois, qu'il n'a pas vocation à traiter des investissements en infrastructures dont les objectifs à long terme relèvent du Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) et le financement, à moyen terme, du Contrat de projets (CPER) 2007-2013.

Il doit être évalué au terme de cinq ans et révisé le cas échéant.

Les textes

- la loi d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982,
- la loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie du 30 décembre 1996,
- la loi Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000,
- la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales.

Approuvé le **15 décembre 2000 par arrêté inter-préfectoral** au terme d'une très large enquête publique, le premier PDUIF a été élaboré sous l'égide de la Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France (DREIF).

Les objectifs poursuivis :

- en matière de transport de personnes : d'une manière générale, la diminution du trafic automobile, notamment le recours à la voiture particulière pour les déplacements internes à la Grande Couronne. Et l'accroissement de l'usage des transports collectifs, de la part de la marche pour les courts trajets, des déplacements à vélo ;
- en matière de transports de marchandises : l'augmentation de la part des tonnages acheminés par les modes alternatifs à la route à savoir, le fer et la voie d'eau.

La stratégie et les moyens :

- définition d'un réseau magistral et d'un réseau principal de voirie ;

- introduction d'une nouvelle organisation axée sur l'initiative locale à travers la mise en place de comités d'axes et de pôles ;
- proposition de 176 fiches – actions thématiques de nature différente (prescription, recommandations et orientations) pour préserver le fonctionnement métropolitain, développer une nouvelle urbanité en zone agglomérée ainsi qu'une plus grande centralité autour de la zone denses et enfin permettre à chacun de se réappropriier l'usage de la rue ;
- mise à disposition d'une palette d'outils financiers : les systèmes classiques accordaient une priorité aux transports collectifs, les projets présentés dans le PDUIF étaient inscrits dans le CPER 2000-2006 (0,4 M€ pour la qualité de service et le réseau principal de bus Mobilien) et de nouveaux crédits avaient été créés pour favoriser les travaux des comités d'axes, des comités de pôles et les plans locaux de déplacements (PLD).

Le 12 décembre 2007, le conseil d'administration du Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF) a décidé de réviser ce document.

C'est en 2007, en effet que ses services ont réalisé une évaluation en demi-teinte qui a mis en évidence les difficultés de mise en œuvre des outils opérationnels, difficultés liées à la complexité du contexte francilien, aux modalités de financement, au retrait de l'État (-71 millions d'euros sur les projets validés avant le 1^{er} janvier 2007) et aux délais d'appropriation et de concertation à l'échelle locale.

En matière de gouvernance, si le PDUIF a rencontré une bonne adhésion, un effort de vigilance s'impose pour éviter son essoufflement.

On peut, toutefois, se réjouir d'une prise de conscience collective sur l'enjeu de la mobilité ainsi que de l'émergence d'une culture de déplacements.

Enfin, la nécessité de maintenir la dynamique s'avère indispensable.

Principaux éléments du bilan en demi-teinte réalisé par le STIF sur le PDUIF de 2000

L'évolution des trafics entre 2000 et 2007 :

- dans Paris, la baisse du trafic routier a dépassé les objectifs (- 4,1% par an). En dehors de la capitale, les objectifs n'ont pas été atteints (+ 0,4% par an en petite couronne et + 0,5% par an en grande couronne). Au total, la région enregistre une augmentation annuelle du trafic automobile de + 0,3% en regard de la diminution globale escomptée de 3% ;
- la fréquentation annuelle des transports collectifs a augmenté : + 1,2% à Paris, + 2,6% en petite couronne et + 1,9% en grande couronne, soit une hausse moyenne de 1,9% pour l'ensemble de la région très proche de l'objectif de 2% ;
- la part des modes doux a connu une croissance évaluée entre 30% et 50%, essentiellement à Paris pour le vélo. Il n'a pas été possible d'apprécier les évolutions de la marche ;
- le trafic de marchandises hors transit a augmenté de 6% entre 2001 et 2005. Pendant cette période, la part de la route est passée de 88,3% à 89,9%, celle du fer de 4,9% à 3,6%, de la voie d'eau de 4,9% à 5,3% et des transports combinés de 1,9% à 1,2% ;
- les gaz à effet de serre provenaient pour 27% des transports routiers dont 56% sont imputables aux voitures particulières ;

NOTE DE SYNTHÈSE : CONTRIBUTION A LA REVISION DU PDUIF :

ANALYSE, BILAN & PREMIERES PROPOSITIONS

La mise en place du réseau principal :

- conçu pour devenir l'armature d'un réseau de transports collectifs de surface, ce réseau principal a tardé à se mettre en place et commence à se structurer. Le réseau Mobilien manque encore de cohérence et de lisibilité. Pour améliorer le réseau de bus, des aménagements de voirie étaient nécessaires. Ils ont été intégrés au sein des contrats d'axe : Sur 149 comités d'axe identifiés, 11 étaient achevés en 2007, 36 validés et 56 en cours d'études. Pour améliorer l'attractivité du réseau de bus et faciliter les correspondances avec le réseau lourd, des comités de pôles ont été mis en place. Leur démarrage a accusé un certain retard : en 2007, sur 143 comités, 4 étaient achevés, 20 en travaux, 35 validés et 44 en cours d'élaboration.

L'articulation entre le PDU et les documents d'urbanisme :

- il existe un décalage avec le SDRIF de 1994 laissant une place importante à l'automobile et le PDU répondant aux objectifs de la loi SRU,
- les SCOT – Schéma de Cohérence Territoriale – ne font que peu référence aux orientations du PDUIF : l'objectif de réduction du trafic de l'automobile n'est pas repris, même si l'amélioration du transport ferré de voyageurs est mise en avant,
- les PLU intègrent le volet déplacement et stationnement.

La synthèse de cette évaluation réalisée par le STIF établit la nécessité :

- de repositionner le PDUIF dans la politique de mobilité francilienne et de mettre en cohérence les documents de planification régionaux,
- de redéfinir le rôle des acteurs dans le pilotage, la mise en œuvre du PDUIF en général et sur l'ensemble des thématiques, en particulier pour les transports collectifs, les modes doux, le stationnement et les marchandises,
- de renforcer le caractère opérationnel du PDUIF notamment en redéfinissant plus clairement les objectifs, les prescriptions, les actions et en précisant le système de financement,
- d'intégrer une dimension de suivi-évaluation efficace.

« ... Pour finaliser et valoriser les actions déjà engagées il est indispensable de :

- remédier au désengagement de l'Etat,
- redonner du rythme au PDUIF,
- cibler les actions pour obtenir des résultats à court terme,
- mettre à disposition des outils méthodologiques et opérationnels,
- créer un observatoire de la mobilité. »

Enfin, le financement du PDU entre 2001 et 2007 est estimé à environ 2,2 milliards d'euros dont 50% au titre du CPER, 25% pour la Région et 25% pour le STIF (source STIF).

Les constats du CESR sur le PDUIF de 2000

- les moyens financiers n'ont pas toujours suivi, le désengagement de l'Etat n'a d'ailleurs fait qu'accentuer ce phénomène ;
- si elles ont commencé à prendre conscience des enjeux du PDUIF, les collectivités locales l'ont inégalement intégré dans leur réflexion relatives aux POS et aux PLD ;
- l'évolution des mentalités et aussi du coût d'utilisation de la voiture particulière ont cependant fait prendre conscience aux collectivités locales de la nécessité de définir un nouveau PDUIF qui prenne mieux en compte les problèmes de congestion de la voirie et des réseaux de transports collectifs et qui soit rendu plus contraignant pour les différents intervenants en Île-de-France ;
- pour les marchandises, le CESR se félicite, enfin, de la création d'une l'instance de concertation pilotée par la Région¹, mais aurait souhaité une mise en place plus rapide dans les secteurs difficiles à desservir de « magasins de quartiers » appelés « desserte de ville » dans le projet de PDU.

LES PROPOSITIONS DU CESR

Agissant pour le compte des collectivités qui le constituent, le STIF a opté pour une approche partenariale comportant un pilotage politique et technique, des comités de partenaires ainsi qu'une série de groupes d'experts thématiques. Le CESR a été associé à ce dispositif.

Aujourd'hui, la mission confiée au STIF consiste à définir le cadre de la politique des transports à l'horizon 2020 et à décliner les actions à mettre en œuvre à court terme en tenant compte de l'évolution de la structure de la population et de la mobilité individuelle.

Contexte et besoins de déplacements

Le CESR précise que les besoins de déplacements croissants en Île-de-France ne pourront être satisfaits par une seule politique d'optimisation de l'existant et d'amélioration de l'exploitation mais nécessitent la réalisation d'infrastructures nouvelles, notamment de rocade ferroviaires ainsi que les maillons routiers manquants.

Ces projets sont pour la plupart contenus dans le projet de SDRIF adopté par le Conseil régional le 25 septembre 2008. Le CPER 2007-2013 en retient un certain nombre.

En définitive, le PDUIF est à même d'apporter une réponse à l'urgence des besoins par une amélioration de l'exploitation des réseaux de transports collectifs.

¹L'Etat et la Région ont créé le 13 décembre 2000 l'instance régionale de concertation sur les marchandises qui réunit les institutions régionales, départementales, les grandes collectivités, les représentants des professionnels du monde économique et des trois modes de transport, les usagers. Son objet est de produire des données et statistiques, de lancer et coordonner des études thématiques et d'offrir un lieu de débat sur des thèmes souhaités par les membres.

Le CESR souhaite que le futur document :

- soit compatible avec le SDRIF et le PRQA en vigueur au moment de son adoption,
- soit conçu comme un instrument d'application du SDRIF, dès le moyen terme, et dans le respect de la loi LAURE,
- tienne compte des évolutions de la structure de la population et de la motorisation, du coût des carburants, des bassins de vie et d'emploi, des aspirations sociales en matière de transport collectif (information, régularité, propreté, sécurité...), des grands équipements commerciaux, culturels et de loisirs. Ces évolutions conditionnent, en effet, le dimensionnement des équipements à réaliser contenus dans le projet de SDRIF et dans le CPER notamment,
- favorise une meilleure liaison entre les pôles et une meilleure desserte interne de ces pôles,
- réfléchisse à la place de la voiture en ville et à la maîtrise du stationnement,
- promeuve l'usage du vélo et de la marche,
- affirme la place des taxis et des transports spécialisés,
- s'intéresse au bon usage de la capacité des infrastructures dans leur ensemble, tous modes, tant pour le transport de passagers que pour celui des marchandises.

Vers un élargissement des compétences du STIF

Actuellement en cours de diagnostic, le futur document devra servir d'appui à l'élargissement des compétences du STIF liées à la mise en œuvre d'une politique globale de mobilité des personnes et des biens.

Il sera ainsi nécessaire de trouver de nouveaux modes de financement et d'améliorer la gouvernance du PDU dans le futur projet. À cet effet, le CESR rappelle les propositions contenues dans son avis du 17 octobre 2007 relatif à l'évolution des compétences du STIF, à savoir pas seulement la préservation mais le renforcement de son rôle de garant de la cohérence et de l'unicité du système de transport collectif, et, parallèlement la mise à disposition de moyens et ressources appropriés.

Si cette proposition devait aboutir, le STIF devrait pouvoir dans le même temps déléguer davantage de compétences à des autorités organisatrices de proximité (AOP) de niveau intercommunal. Ces délégations devraient être assorties d'engagements contractuels quant à la mise en œuvre des Plans Locaux de Déplacements (aménagement de voirie, stationnement...) déclinaisons locales du PDUIF.

Le transport des personnes

Réduction de la place et de l'usage de la voiture particulière en parallèle de la poursuite de l'amélioration de l'attractivité des transports collectifs sont les principaux objectifs en matière de transport de personnes.

En tenant compte des prérogatives du SDRIF et du CPER, le CESR estime que le PDUIF en cours de révision devra :

- favoriser les transports collectifs par une amélioration de la qualité de service (information, développement de l'offre de transport, adaptation de la tarification, amélioration du confort et de la sécurité), conjuguée avec plus d'intermodalité et en adéquation avec l'urbanisation ;
- améliorer le fonctionnement du service des taxis considéré comme un complément des transports collectifs par une évolution de leur organisation au sein de la Région ;
- encourager le développement des circulations douces en réalisant une continuité des itinéraires sécurisés car elles sont le complément indispensable pour les parcours de rabattement et les faibles distances ;
- développer l'accessibilité notamment en direction des personnes en situation de handicap en accélérant l'élaboration et la mise en œuvre du Schéma Directeur régional d'Accessibilité ;
- encourager l'expérimentation de modes de transports innovants adaptés à certains types de dessertes à faible demande ou à besoins spécifiques.

Les PDE & PDA

Le CESR propose de créer un dispositif d'incitation pour les entreprises et les administrations qui mettraient en œuvre un plan de déplacements. Une déduction partielle du versement transport pourrait ainsi leur être appliquée.

Cette mesure devrait en tout état de cause permettre de maintenir cette source de financement au minimum à son niveau actuel. À défaut, une nouvelle ressource devra venir compenser le manque à gagner. En effet, «²Pour le fonctionnement du transport public, le CESR réaffirme son attachement au principe du dispositif actuel de financement, qui associe la participation directe du voyageur, le versement transport par les entreprises et les contributions publiques ».

L'accessibilité aux grands équipements et aux zones d'emplois

Le CESR milite en faveur de l'usage des transports collectifs pour accéder aux grands équipements et aux zones d'emplois diffuses ou non.

Une limitation du nombre de places de stationnement pour véhicules légers devra parallèlement être mise en place dans ces secteurs.

Le transport de marchandises

Le futur PDUIF devra davantage prendre en compte le transport de marchandises et faire des propositions pour optimiser les livraisons :

- Les modes alternatifs à la route devront être développés, notamment en préservant des capacités suffisantes de sillons pour le fer, en réservant les emprises actuelles et en favorisant l'intermodalité. Ils devront l'être également par la modernisation des axes de contournement ferroviaire du Bassin Parisien, la réalisation de la liaison fluviale Seine

² cf. avis sur le financement des transports de la région d'Île-de-France en date du 20 mars 2003, article 2.

Nord Europe, la desserte de Port 2000 et l'aménagement de la Seine Amont qui, sans être du ressort du PDUIF, peuvent être efficaces dans le cadre d'une politique globale des déplacements et de la mobilité ;

- Les sites logistiques devraient voir leurs emprises pérennisées par la mise en place du Schéma interrégional du transport de fret proposé par le SDRIF. Dans celui-là devront non seulement figurer les sites et les infrastructures existants en zone dense à préserver, mais aussi les nouvelles plates-formes à développer bien reliées avec le fer et / ou la voie d'eau. Ce qui nécessite de prendre des mesures conservatoires pour éviter de perdre les réserves pendant l'élaboration de ce schéma et maintenir les installations existantes ;
- Les flux routiers terminaux pourraient être réduits par une limitation du recours aux véhicules légers trois fois plus polluants que les poids lourds à la TKm (tonne – kilomètre) et plus consommateurs d'espace. Une meilleure prise en compte des coûts externes serait aussi de nature à répondre à la réduction des pollutions ;
- Les livraisons : indispensables à la vie économique de la région, elles ont une forte influence sur la fluidité de la circulation routière. Il est donc important d'harmoniser les réglementations dans la zone dense et les périmètres urbains.

La sécurité routière

La sécurité routière est tributaire d'une meilleure exploitation du réseau de magistrales routières, notamment par le développement de l'information des usagers et des systèmes d'aide à l'exploitation. Des moyens doivent être mis en œuvre pour adapter la vitesse à la nature du réseau et à sa fréquentation.

Quelle que soit la nature du réseau, une attention particulière doit être accordée aux deux-roues, motorisés ou non. En tous lieux, la sécurité des piétons doit rester au cœur des réflexions en matière d'aménagements.

Les différents modes de régulation

La régulation des modes de déplacements sera un des axes majeurs de réflexion pour les prochaines mesures à prendre dans le PDUIF :

- La gestion du stationnement sur voirie pourrait être déléguée aux intercommunalités, son niveau de prix être relevé de façon substantielle, ainsi que celui du montant des amendes. Cela pourrait résulter d'une dépenalisation qui permettrait aux collectivités locales de profiter d'une recette qui serait affectée aux transports collectifs. Le principe à retenir est de limiter le stationnement en centre ville, de créer des parcs auprès des gares et de hiérarchiser les zones. Il sera, par ailleurs, nécessaire de poursuivre la politique de restriction de stationnement hors voirie pour les constructions d'immeubles de bureaux en zone dense et notamment à Paris ;
- Le partage de l'espace : ce dernier est, en zone dense, particulièrement limité, une hiérarchisation de l'usage des infrastructures s'impose. Les documents d'urbanisme devront prendre cet aspect en considération : sites propres, aires de livraisons, stations de taxis urbains, limitation de l'accès à certaines catégories d'usagers...

Les PLD

Les PLD sont l'instrument de mise en œuvre du PDUIF au niveau local pour agir sur le système de déplacements. Le CESR préconise un renforcement des compétences des intercommunalités dans ce domaine.

Fonctionnement et mise en œuvre

- La mise en œuvre du PDUIF nécessite de renforcer son caractère prescriptif et de confier au STIF son suivi en lien avec les EPCI et les AOP ;
- L'évaluation pourrait être réalisée sous l'égide du STIF ou du Conseil régional, trouver toute sa place au sein d'une autorité où seraient représentés tous les partenaires concernés dont le CESR. Par ailleurs, les projets présentés pour le futur document devraient être mieux évalués en amont ;
- La gouvernance impose que des outils existants – PRQA, PPA SCOT, PLU, PLD, CPER, contrats départementaux, contrats d'agglomérations et PDU – soient mis en cohérence avec le SDRIF ;
- L'ampleur des financements nécessaires à la mise en œuvre des préconisations du futur PDUIF suppose un investissement conséquent des collectivités territoriales (départements, intercommunalités, communes) pour accompagner ceux provenant du STIF et de la Région. Aussi, une sélection s'imposera-t-elle pour assurer une priorité aux projets qui apporteront une réponse aux objectifs de développement durable.

Deux enjeux majeurs sont à l'origine de cette réflexion visant à répondre aux objectifs de développement durable que s'est donnée la Région :

- proposer une alternative à l'usage des modes individuels motorisés en réduisant la place de la voiture particulière et la dépendance à son usage par la recherche d'un équilibre entre les besoins de mobilité et de facilité d'accès d'une part, et la préservation de la santé de la population et la protection de l'environnement d'autre part ;
- diminuer le transport routier de transit en Île-de-France en particulier dans la zone dense. Au-delà des bénéfices qu'un tel objectif apporte à chaque Francilien en terme de réduction des nuisances, il doit permettre également de favoriser les déplacements des professionnels et des livreurs qui pourront ainsi bénéficier d'une mobilité améliorée indispensable pour le développement économique, et touristique de la Région.

L'efficacité du PDUIF révisé passera par une forte implication des collectivités locales et une meilleure articulation des compétences entre les différents acteurs.

Le CESR sera très attentif aux propositions contenues dans l'avant projet de PDUIF.

Il ne manquera pas d'apporter sa contribution lors de l'examen du document définitif.