

**RAPPORT ET AVIS N° 2009 – 07
PRÉPARÉS PAR M. DANIEL RABARDEL
AU NOM DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS**

13 mai 2009

**CONTRIBUTION A LA REVISION DU PDUIF :
ANALYSE, BILAN ET PREMIERES
PROPOSITIONS**

• Daniel RABARDEL

Disponible gratuitement auprès du CESR
29, rue Barbet-de-Jouy – 75700 Paris – Tél : 01.53.85.66.25 – Télécopie : 01.53.85.65.89

Mél : cesr@iledefrance.fr – Internet : www.cesr-iledefrance.fr

1 – PRÉAMBULE	3
2 – LÉGISLATION	3
3 – LES OBJECTIFS ET MOYENS DU PDUIF DE 2000.....	6
4 – RAPPEL DES TERMES DE L’AVIS DU CESR EN DATE DU 21 SEPTEMBRE 1999.....	7
La qualité de service	7
Les marchandises	7
Les modes alternatifs	7
Le stationnement.....	7
Le tourisme	8
5 – RAPPEL SYNTHÉTIQUE DE L’ÉVALUATION.....	8
6 – ENGAGEMENT DE LA RÉVISION DU PDU.....	10
7 – DES IDÉES POUR AGIR... ..	12
7.1 LES TRANSPORTS DE PERSONNES.....	13
Favoriser les transports collectifs.....	13
Améliorer le fonctionnement des taxis	14
Encourager le développement des circulations douces.....	14
Actions en direction des personnes en situation de handicap et / ou à mobilité réduite (PMR)	15
Développer l’expérimentation.....	15
7.2 LES PDE ET LES PDA	16
7.3 FAVORISER L’ACCESSIBILITÉ DES GRANDS ÉQUIPEMENTS ET DES ZONES D’EMPLOIS	17
7.4 LE TRANSPORT DES MARCHANDISES	17
Les flux routiers	17
Les modes alternatifs à la route et l’intermodalité.....	18
Les sites logistiques	18
Les livraisons	18
7.5 LES DIFFÉRENTS MOYENS DE REGULATION.....	19
Stationnement.....	19
Partage de l’espace.....	19
7.6 LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE	20
7.7 LE LIEN AVEC LES PLD	20
7.8 LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF ET LA MISE EN ŒUVRE	20
Mise en œuvre.....	20
Évaluation	20
Lien avec les autres outils	20
Gouvernance	21
Financement.....	21
8 – CONCLUSION.....	22

1 – PRÉAMBULE

Le PDUIF – Plan de Déplacements Urbains d’Île-de-France – est un document d’orientation et de préconisation à moyen terme. Il définit les principes de l’organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

Le PDU a pour objectif de rechercher un équilibre durable entre les besoins de mobilité et de facilité d’accès d’une part, et la protection de l’environnement et de la santé d’autre part. Il définit des mesures d’aménagement et d’exploitation à mettre en œuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine.

Il doit promouvoir l’usage coordonné de tous les modes, notamment par une affectation articulée de la voirie. Il vise à diminuer le trafic automobile, à développer les transports collectifs et les moyens de transport économes en énergie et les moins polluants ; il doit prévoir des mesures de partage de la voirie et d’information sur la circulation, organiser le stationnement, se préoccuper du transport et de la livraison des marchandises, et inciter au partenariat avec les entreprises pour qu’elles facilitent l’accès de leur personnel aux transports collectifs et au covoiturage.

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

Le PDU doit être accompagné d’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 incluant la structure des transports collectifs et du stationnement).

Il n’a pas pour vocation première de traiter des investissements en infrastructures dont les objectifs à long terme sont repris dans le SDRIF et, à moyen terme, dans le CPER.

2 – LÉGISLATION

Les plans de déplacements ont vu le jour avec la LOTI (Loi d’Orientation des Transports Intérieurs ou loi FITERMAN) du 30 décembre 1982. L’Île-de-France relevant de dispositions particulières en matière d’organisation des transports n’était pas concernée.

Modifiant la LOTI, la LAURE (Loi sur l’Air et l’Utilisation Rationnelle de l’Énergie du 30 décembre 1996 ou loi LEPAGE) a réaffirmé l’élaboration de plans quinquennaux de déplacements urbains dans toutes les agglomérations de plus de 100.000 habitants et introduit le plan régional de la qualité de l’air (PRQA). Cette loi précisait également qu’en Île-de-France le PDU devait être élaboré à l’initiative de l’Etat pour l’ensemble de la Région.

Une circulaire du 24 mars 1997 du Ministre de l’Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme précise que « pour l’Île-de-France, l’élaboration du PDU doit permettre d’établir les orientations et les prescriptions d’intérêt régional, de définir les dispositions nécessaires à la mise en œuvre cohérente de ces prescriptions, notamment celles applicables aux réseaux principaux et à leurs interfaces, et enfin préciser les dispositions applicables au niveau local ».

La loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a modifié les PDU afin de les articuler plus fortement avec les documents d'urbanisme. En Île-de-France, le PDU doit être compatible avec les orientations du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) et le Plan régional de la qualité de l'air (PRQA). Les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent quant à eux être compatibles avec le PDU. Cette loi a par ailleurs prévu pour la région capitale que le PDUIF puisse être complété par des plans locaux de déplacements (PLD) élaborés à l'initiative d'un groupement de communes qui en détaillent et précisent le contenu.

Approuvé le 15 décembre 2000 par arrêté inter-préfectoral au terme d'une très large enquête publique, le premier Plan de Déplacements Urbains d'Île-de-France a été élaboré sous l'égide de la Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France en application de cette loi.

La loi du 13 août 2004 décentralise la procédure de révision du PDUIF. En effet, l'article 40 modifie l'article 28-3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) dont la nouvelle rédaction est la suivante :

« Art. 28-3. – Dans la région d'Île-de-France, le plan de déplacements urbains est élaboré ou révisé à l'initiative du Syndicat des transports d'Île-de-France, pour le compte des collectivités qui le constituent. Les services de l'État sont associés à son élaboration. Ses prescriptions doivent être compatibles avec les orientations du schéma directeur de la région d'Île-de-France », aujourd'hui adopté par le Conseil régional d'Île-de-France et « prévu par l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme », il doit l'être aussi avec le plan régional de la qualité de l'air¹. « Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur ainsi que les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec ce plan.

Les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres consulaires et les associations agréées de protection de l'environnement sont consultés à leur demande sur le projet de plan.

Le projet de plan est arrêté par délibération du conseil régional d'Île-de-France sur proposition du STIF. Dans un délai de trois mois, le conseil régional recueille l'avis des conseils municipaux et généraux, ainsi que des organes délibérants des groupements de collectivités territoriales ayant compétence en matière de déplacements. L'avis qui n'est pas donné dans un délai de six mois après transmission du projet est réputé émis.

Le projet est ensuite soumis à enquête publique par le conseil régional dans les conditions prévues par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement.

Éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête, le plan est approuvé par le conseil régional qui recueille préalablement l'avis du représentant de l'État dans la région d'Île-de-France et du préfet de police, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

¹ Cf. Code de l'environnement : article 14 du Décret du 25 mai 2001.

Le plan est approuvé par décret en Conseil d'Etat lorsque l'Etat et le conseil régional d'Île-de-France ne sont pas parvenus à un accord sur le projet de plan dans un délai de six mois à l'issue de l'enquête publique ou lorsque sa mise en œuvre serait de nature à compromettre gravement la réalisation ou l'exploitation d'une infrastructure de transport d'intérêt national ou la réalisation d'une opération d'intérêt national mentionnée à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec ce plan.

Au terme d'une période de cinq ans à compter de son approbation par le conseil régional, le plan fait l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, d'une révision ».

Le 12 décembre 2007, le conseil d'administration du STIF a voté le lancement de la révision du PDUIF sur la base des résultats de son évaluation.

Aujourd'hui, le STIF² ambitionne de :

- « proposer une politique de transport adaptée à l'évolution des modes de vie, à la question du réchauffement climatique, aux nouveaux enjeux urbains et à l'évolution des attentes sociales,
- de faire du PDUIF un instrument opérationnel pour développer les moyens de transport alternatifs à la route. »

Le CESR a d'ores et déjà été associé à cette révision au sein des comités des partenaires (plénier et thématiques³) dont la première rencontre s'est tenue le 17 juin 2008 ainsi que dans les groupes d'experts dont les activités ont débuté en septembre 2008 (voir le détail dans la partie 6 – Engagement de la révision du PDU).

Un projet devrait être rédigé au cours du 2^{ème} semestre 2010. Un calendrier indicatif a été proposé :

- automne 2010, délibération du Conseil régional arrêtant le projet de PDUIF, le CESR devrait être consulté,
- 1^{er} semestre 2011, saisine pour avis des collectivités territoriales ayant compétence en matière de transport (délai de réponse 6 mois),
- 2^{ème} semestre 2011, début 2012 enquête publique,
- 1^{er} semestre 2012, intégration de modifications éventuelles à l'issue de l'enquête publique et demande de l'avis de l'Etat et du Préfet de Police,
- 2^{ème} semestre 2012, approbation du nouveau PDUIF par le conseil régional après avis du CESR.

² Cf. audition de Madame Laurence Debrincat, Responsable de la Mission Études Générales du STIF, par la commission des transports du CESR en date du 9 juillet 2008.

³ Transport collectifs, modes individuels motorisés, modes doux et marchandises.

3 – LES OBJECTIFS ET MOYENS DU PDUIF DE 2000

Le PDUIF a été adopté par arrêté inter-préfectoral du 15 décembre 2000.

Afin de modifier les pratiques de mobilité des Franciliens, il proposait plusieurs objectifs :

- diminution de 3% du trafic automobile en VK (véhicules/kilomètres) variables selon la densité des zones et la qualité de la desserte en transports collectifs,
- diminution de la part de la voiture particulière pour les déplacements internes à la grande couronne pour la ramener à 85% des déplacements,
- augmentation de l'usage des transports collectifs de 2% en déplacement dont 1/3 des déplacements domicile-travail et domicile-école,
- augmentation de 10% de la part de la marche pour les déplacements inférieurs à 1 Km,
- doublement du nombre de déplacements à vélo,
- augmentation de 3% de la part des tonnages de marchandises acheminées par le transport fluvial et ferroviaire.

Pour atteindre ces objectifs, le PDUIF définissait le réseau magistral et le réseau principal de voirie. ⁴Est qualifié de magistral, un réseau d'infrastructures ayant pour fonction d'assurer les déplacements des voyageurs et des marchandises à l'échelle de la métropole régionale. Le réseau principal de voirie assure quant à lui les déplacements au sein de la zone dense tout en offrant une trame de requalification urbaine et structure les déplacements dans les villes nouvelles et les centres anciens et à l'intérieur des mailles du réseau magistral régional.

Le PDUIF s'appuyait aussi sur une organisation nouvelle basée sur des comités locaux. 176 fiches actions ont ainsi été élaborées en matière de transports collectifs (inter modalité, qualité de service...) et de transport routier. En outre, une place particulière avait été accordée au fret et à la logistique.

Parallèlement à la priorité accordée aux transports collectifs dans les systèmes de financement classiques (création / extension du réseau d'infrastructures, rénovation du matériel roulant et amélioration de la qualité de service et de l'exploitation), il concrétisait la part importante de financement qui leur était destinée dans le CPER 2000-2006, lequel prévoyait en particulier une dotation de 2,6 Mds de francs (0,4 Mds€) au titre de la qualité de service dans la mise en œuvre du PDU et du réseau principal de bus (Mobilien). En outre, de nouveaux financements ont été créés afin de favoriser les travaux des comités d'axe (études et réalisation), des comités de pôles (études et réalisation) et des Plans Locaux de Déplacements (études).

⁴ Cf. page 147 du PDUIF du 15 décembre 2000.

4 – RAPPEL DES TERMES DE L’AVIS DU CESR EN DATE DU 21 SEPTEMBRE 1999

Le CESR avait été sollicité au cours de l’élaboration de ce document par l’État. En 1999, il avait approuvé les orientations du projet de PDUIF car il s’inscrivait dans une priorité depuis longtemps avancée par notre assemblée à savoir le développement durable. Le CESR avait néanmoins formulé les recommandations suivantes :

La qualité de service

Il réaffirmait la priorité à donner aux transports collectifs. Il souhaitait un développement des liaisons banlieue/banlieue et l’amélioration de la qualité de service, la sécurité, la fiabilité, l’accessibilité, l’information multimodale, la tarification et le renforcement du service aux heures creuses et le week-end.

Il souhaitait aussi une adaptation des taxis aux besoins et aux attentes de la population.

Les marchandises

Le CESR remarquait la prise en compte des marchandises dans le PDUIF mais souhaitait qu’un soutien plus important soit apporté au développement des transports en site propre et des techniques combinées.

Il demandait une concertation pour que la réglementation parisienne soit étendue aux communes de proche couronne et aux pôles urbains anciens de grande couronne et recommandait la création de magasin de quartier (bureau ou desserte de ville).

Enfin, il proposait la mise en place d’une instance de coordination des transports de marchandises pilotée par la Région.

Les modes alternatifs

Le CESR estimait indispensable que soient pris en compte les déplacements des piétons et des cyclistes lors de l’élaboration des plans de circulation (reconquête des trottoirs, cheminements sans obstacles, itinéraires cyclables continus et sécurisés).

Le stationnement

Pour le CESR, la politique de stationnement devait jouer un rôle déterminant dans le choix du mode de déplacement :

- par l’harmonisation de la tarification des parcs relais et celle du stationnement sur la voirie,
- par une réflexion visant à définir les modalités d’une tarification combinant stationnement et transport public,
- par une réduction du nombre de places de stationnement pour les nouvelles implantations d’entreprises en cas d’offre de transport collectif abondante,
- par le respect des couloirs et des arrêts réservés aux autobus,
- par la prise de mesures pour améliorer le respect de la réglementation et le recouvrement des amendes.

Le tourisme

Le CESR préconisait un développement des billets combinés transports/musées, une meilleure identification des taxis et l'organisation du stationnement des autocars.

En conclusion, le CESR recommandait la mise en place de dispositions incitant à l'intercommunalité et avançait l'idée que toute politique financée ou subventionnée par la Région fasse l'objet d'une analyse du volet déplacement et, compte tenu de l'ambition du PDUIF, il préconisait que soient mobilisés les moyens financiers nécessaires tant pour le fonctionnement que pour l'investissement.

5 – RAPPEL SYNTHÉTIQUE DE L'ÉVALUATION

En 2007, un bilan en demi-teinte a été dressé par le STIF. Il a mis en évidence des difficultés de mise en œuvre des outils opérationnels, difficultés liées au complexe contexte francilien, aux modalités de financement, au retrait de l'État (-71 millions d'euros (M€) sur les projets validés avant le 1/01/2007) 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. Ce bilan fait apparaître une prise de conscience collective sur l'enjeu de la mobilité et attire l'attention sur l'émergence d'une culture de déplacements. Enfin, la nécessité de maintenir la dynamique s'avère indispensable.

Les trafics entre 2000 et 2007 :

- dans Paris la baisse du trafic routier a dépassé les objectifs (- 4,1% par an), en dehors de Paris les objectifs n'ont pas été atteints (+ 0,4% par an en petite couronne et +0,5% par an en grande couronne), correspondant à une augmentation du trafic automobile de + 0,3% par an en Île-de-France ;
- pour les transports collectifs les évolutions sont de + 1,2% par an à Paris, + 2,6% par an en petite couronne et de + 1,9% par an en grande couronne soit + 1,9% par an pour la région ;
- concernant les modes doux la croissance se situe entre + 30% et + 50% essentiellement à Paris pour le vélo. Il n'a pas été possible d'apprécier les évolutions de la marche ;
- en matière de marchandises : hors transit entre 2001 et 2005, le trafic a augmenté de 6%. Les objectifs de la DREIF portaient sur une augmentation des tonnages acheminés par voie d'eau et par fer. En fait, 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 proviennent pour 27% des transports routiers dont 56% sont imputables aux voitures particulières ;
- la constitution du réseau principal qui devait être l'armature d'un réseau de transports collectifs de surface 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 été tardif : en 2007, 4 sur 143 étaient achevés, 20 étaient 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 en ne reprenant pas l'objectif de réduction du trafic de l'automobile, 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 :

- « de repositionner le PDUIF dans la politique de mobilité francilienne et de la mise en cohérence des 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 (Mds€) dont 50% au titre du CPER, 25% pour la Région et 25% pour le STIF (source STIF).

De son côté, le CESR constate que :

- les moyens financiers n'ont pas toujours suivi, le désengagement de l'Etat n'a d'ailleurs fait qu'accentuer ce phénomène ;
- les collectivités locales, si elles ont commencé à prendre conscience des enjeux du PDUIF, l'ont inégalement intégré dans leur réflexion dans les POS et les 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, il se félicite, enfin, de la création d'une l'instance de concertation pilotée par la Région⁵, 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.

6 – ENGAGEMENT DE LA RÉVISION DU PDU

Le nouveau PDU doit définir le cadre de la politique des transports à l'horizon 2020 et 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.

Pour élaborer le nouveau document, le STIF privilégie l'approche partenariale comportant un pilotage politique et technique, des comités de partenaires et une série de groupes d'experts thématiques (voir l'organigramme ci-dessous).

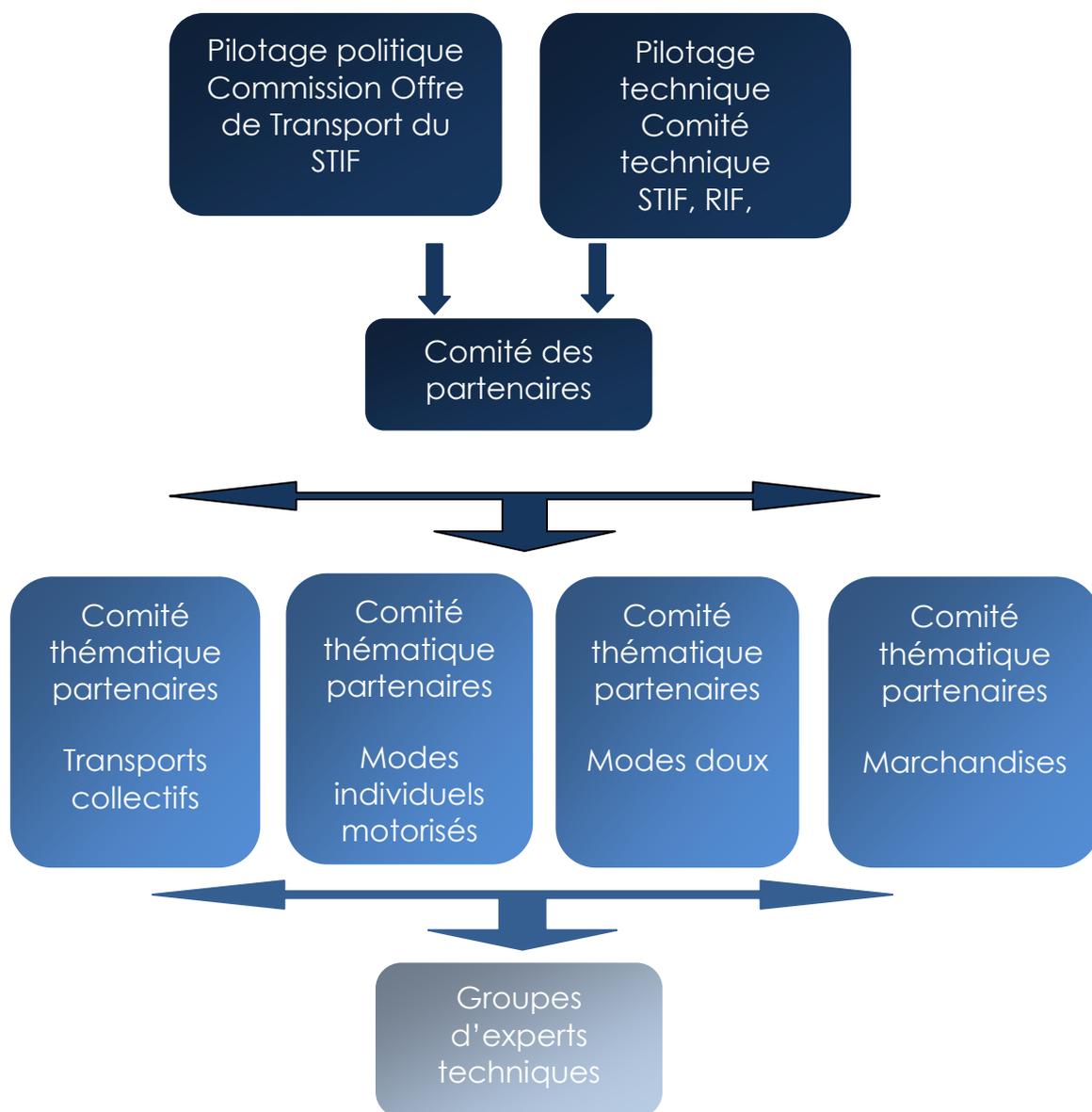
Le CESR participe aux comités des partenaires et à plusieurs groupes d'experts.

Le travail du STIF s'organise autour de 18 thématiques suivantes :

- G1 – Mobilité
- G2 – Offre de transports collectifs
- G3 – Intermodalité des transports collectifs
- G4 – Tarification
- G5 – Information voyageurs multimodale
- G6 – Stationnement
- G7 et G8 – Exploitation et Sécurité Routière
- G9 – Partage Espace Public
- G11 – Lien Aménagement Transport
- G12 – Personne à Mobilité Réduite
- G13 et G14 – Management de la Mobilité - Taxis et transport à la demande
- G15 – Marchandises
- G16 – Financement
- G17 – Environnement
- G18 – Gouvernance

⁵ L'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.

Une démarche de révision fondée sur l'association des partenaires et l'expertise technique :



Afin de les hiérarchiser dans le temps, les actions envisagées devront faire l'objet d'une évaluation a priori sur leurs impacts, leurs coûts et leur faisabilité. La mise en œuvre du PDUIF devra faire l'objet d'un suivi en continu.

C'est dans ce contexte que le CESR se propose d'apporter quelques réflexions pendant l'élaboration du projet de PDUIF.

7 – DES IDÉES POUR AGIR...

Rappelons que le PDUIF doit être compatible avec le SDRIF en vigueur au moment de son élaboration et avec le PRQA. Il devra être conçu comme un instrument d'application du SDRIF, dès le moyen terme et dans le respect de la loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie (LAURE).

Les engagements du PDUIF devront également :

- tenir 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 collectifs (information, régularité, propreté, sécurité), des grands équipements commerciaux, culturels et de loisirs,
- et favoriser une meilleure liaison entre les pôles et surtout à l'intérieur même de ces pôles.

Ces évolutions conditionnent le dimensionnement des équipements à réaliser comme, par exemple, les gares routières qui sont bien entendu du ressort du SDRIF et du CPER, mais qui ne seront pas sans influence sur le PDUIF. De même que les contournements TGV et la réalisation de rocade ne seront pas sans influence sur la fluidité du trafic en Île-de-France. Certaines propositions sont plus du ressort des PLD (Plans Locaux de Déplacements).

Il devra promouvoir l'usage du vélo et de la marche et affirmer la place des taxis et des transports spécialisés. Il lui faudra aussi réfléchir à la place de la voiture en ville et à la maîtrise du stationnement.

Pour les marchandises, une meilleure connaissance des flux est nécessaire. Une difficulté apparaît, celle de concilier le développement du fret et l'attribution des sillons au transport de voyageurs (RER, Transilien, Intercités, TER et TGV). Le bon usage de la capacité des infrastructures devra être étudié dans son ensemble : routier, voie d'eau et ferroviaire afin de rechercher un nouvel équilibre de répartition entre les modes. La problématique des livraisons devra être abordée.

Aujourd'hui, le PDU décliné en PLD est le seul document spécifique qui traite des déplacements urbains des personnes et des biens à l'échelle de la Région (transports collectifs, circulations automobile, deux roues motorisés, taxis, transport de marchandises...). Actuellement en cours de diagnostic, le projet devra servir d'appui à l'élargissement des compétences du STIF liées à la mise en œuvre d'une politique globale de mobilité des biens et des personnes.

Pour ce faire, il sera 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. Il souhaitait que son rôle de garant de la cohérence et de l'unicité du système de transport collectif, soit non seulement préservé, mais renforcé et qu'il puisse disposer des 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 devront être assorties d'engagements contractuels au niveau intercommunal quant à la mise en œuvre du PLD (aménagement de voirie, stationnement...) déclinaison locale du PDUIF.

7.1 LES TRANSPORTS DE PERSONNES

L'objectif est de réduire la place et l'usage de la voiture particulière et de poursuivre l'amélioration de la qualité de service dans les transports collectifs dans le cadre d'une complémentarité entre les modes. En tenant compte des prérogatives du SDRIF et du CPER, les propositions suivantes peuvent être avancées :

Favoriser les transports collectifs

- la qualité de service et l'information :
 - accroître l'attractivité des transports collectifs au sens large (cadencement, fréquence, amplitude, sûreté...),
 - développer l'information réciproque SNCF/RATP/OPTILE (notamment en situation perturbée),
 - prévoir des panneaux à messages variables sur la voirie routière informant de la situation des transports collectifs et des parcs relais,

- l'offre et la tarification :
 - dimensionner les aménagements, les équipements et les accès (entrée et sorties) en fonction des évolutions prévisibles de la demande,
 - adapter l'offre pour favoriser l'accessibilité aux pôles d'emploi, notamment depuis les territoires les plus « enclavés »,
 - mieux prendre en compte l'augmentation continue des déplacements liés aux achats et aux loisirs,
 - améliorer le volet transport scolaire, étudiant... : rechercher la cohérence avec les bassins de formation,
 - aller plus loin dans l'intégration tarifaire afin de favoriser l'intermodalité. Par exemple, aujourd'hui, un voyageur occasionnel ayant acheté un billet valable pour un parcours en train ou RER entre Paris et la Banlieue (ou vice-versa), a la possibilité d'emprunter, en correspondance, le réseau métro ou RER dans la partie intra-muros de Paris. Cette faculté, dont tient compte le prix du billet, devrait pouvoir être étendue à l'emprunt, en correspondance, du réseau de bus dans Paris,
 - L'extension de cette faculté, devra intégrer le principe d'intermodalité de la chaîne des transports pour les personnes en situation de handicap utilisant les transports spécialisés dans la région Ile de France,
 - étendre le ticket horaire intermodal au métro à l'exemple de ce qui se fait pour les correspondances bus/bus et bus/tram depuis 2007,

- l'inter modalité :
 - hiérarchiser l'usage de la voirie et introduire des mesures favorisant le développement des transports collectifs et les itinéraires sécurisés pour les modes doux,
 - améliorer la desserte des aéroports internationaux par les transports collectifs,
 - améliorer la desserte des parcs d'expositions par les transports collectifs,
 - améliorer les solutions alternatives de rabattement vers les gares,

Améliorer le fonctionnement des taxis

- revoir l'organisation des taxis en Île-de-France,
- homogénéiser et simplifier la profession de taxis au niveau régional.

Encourager le développement des circulations douces

Elles sont le complément indispensable pour les parcours de rabattement ou de faibles distances.

Pour mémoire, le Conseil régional mène des actions depuis au moins 1985. Cette année-là, en effet, il s'est prononcé en faveur d'un programme d'aménagement au profit des deux roues qui énonçait les trois priorités suivantes :

- la sécurisation des dessertes des établissements scolaires, des pistes et des itinéraires de banlieue,
- la construction de parcs de stationnement spécifiques incluant un volet protection des véhicules
- et la réalisation de réseaux complets (CR 85-22 du 25 juin 1985).

C'est en 1996 que le Conseil régional (CR 18-96 du 28 juin 1996) a redéfini les modalités de son action sur la base d'un projet de plan régional des circulations douces réalisé par l'IAURIF. Cadre de référence pour les aménagements des collectivités locales, ce plan finalisé en mai 1996 était en fait un document d'information, de formulation d'objectifs et de proposition d'actions. Il comportait trois volets : les réseaux verts, les itinéraires de longue distance et de loisirs ainsi que des actions de sensibilisation. Sollicité spécifiquement sur l'action régionale en faveur des circulations douces, le CESR avait formulé quelques recommandations dans son avis n°96-07 du 18 juin 1996.

Par la suite, le conseil régional a successivement adopté :

- une charte régionale des circulations douces⁶ pour promouvoir et renforcer la politique régionale auprès des acteurs et maîtres d'ouvrage franciliens (CR 27-00 du 21 juin 2000). Elle s'articule autour de quatre axes principaux : la réduction des nuisances (pollution, insécurité, encombrement et occupation de l'espace public), la convivialité de l'espace public, la complémentarité avec les transports collectifs et la prise en compte de la démarche en amont des choix d'aménagements des maîtres d'ouvrage ;
- puis une actualisation de son dispositif d'aides de 1996 (études et travaux) en faveur des réseaux verts⁷ et des déplacements à vélo⁸ en Île-de-France (CR 03-03 A du 27 mars 2003).

⁶ Article 1 : « La charte concerne la politique consacrée à l'ensemble des différents modes de déplacements des usagers non motorisés (à l'exception toutefois des pratiques sportives) : piétons, PMR, cyclistes, utilisateurs de patins en ligne et planches à roulettes..., sur de moyennes et longues distances ainsi que pour des trajets de proximité... Cette charte vise à favoriser d'une part les modes de déplacements non motorisés grâce à un meilleur partage et une mixité de la voirie, et, d'autre part, à accentuer leur articulation avec le développement des infrastructures de transport en commun. »

⁷ Article 2 : « On entend par réseaux verts, un ensemble de dispositions comprenant à la fois la mise en place : d'un réseau de rues à dominante piétonne et cycliste, de rues à circulation automobile réduite et maîtrisée, soit sous la forme de rues où l'accès est résidentiel, soit limité à 30 Km/h, et d'itinéraires en faveur de la bicyclette prévoyant notamment un stationnement adapté... »

⁸ Article 4 : « La participation financière s'applique aux travaux des itinéraires cyclables d'intérêt régional, pour les quatre priorités suivantes :

- améliorer la sécurité pour la desserte par pistes ou itinéraires cyclables des établissements d'enseignement secondaires et supérieurs (collèges, lycées, centres de formation d'apprentis,...) ;

Voici quelques pistes de réflexions :

- sensibiliser les décideurs sur les enjeux d'une politique en faveur des circulations douces,
- encourager les démarches « Pédibus », ce nouveau mode de ramassage scolaire consistant en un accompagnement à pied des enfants par des parents volontaires,
- réaliser la déclinaison régionale du schéma national des « vélos routes » et « voies vertes »,
- sécuriser les pistes cyclables,
- réfléchir à des formules intégrant l'utilisation des parkings à vélos sécurisés dans les parcs relais au prix du transport collectif,
- étendre la démarche Vélib' ou similaire,

Actions en direction des personnes en situation de handicap et / ou à mobilité réduite (PMR)

- faire appliquer la loi du 11 février 2005, lors de la mise en place de transports qualifiés comme « expérimentaux » notamment Voguéo ou bien « d'éco-concept » dans les cahiers des charges des autorités organisatrices,
- développer et accroître, dans le cadre du Schéma Directeur d'Accessibilité, les moyens d'inter-modalité dans la chaîne des transports pour les personnes en situation de handicap et à mobilité réduite ;
- favoriser et intégrer la mise en place d'une tarification inter-départementale homogène et la prise en charge des clients des transports spécialisés, quel que soit leur lieu de résidence en Ile-de-France ;
- rendre effective l'utilisation des voies en site propre existantes et programmées, pour les transports à la demande des personnes à mobilité réduite, bénéficiant d'une reconnaissance administrative des CDAPH,
- autoriser sur les voies réservées (vsp et voies bus/taxis) les trajets qualifiés « à vide » des modes de transport à la demande afin de garantir une régulation qualitative des prestataires et la ponctualité des tournées (près de 60% des trajets concernent un trajet domicile/travail),
- proposer des règles d'accessibilité obligatoires pour les voies routières nouvelles ou rénovées / problèmes de continuité de l'aménagement,
- proposer des règles d'accessibilité obligatoires pour les voies routières nouvelles ou rénovées et généraliser les équipements sonores au droit des carrefours disposant de feux tricolores,
- agir au niveau de l'accessibilité des gares routières et ferroviaires.

Développer l'expérimentation

Dans certains contextes de desserte à faible demande ou besoins spécifiques, la mise en place de transports collectifs traditionnelle ne s'avère pas toujours pertinente. La

-
- développer les aménagements cyclables associés aux réseaux de transport public : création de sites propres bus et tramways, exploitation des opportunités de passage le long des ouvrages d'art et des délaissés des emprises de réseaux lourds, desserte des pôles et des gares, accessibilité des espaces (quais, ...) ;
 - encourager la réalisation de réseaux complets et jalonnés d'itinéraires cyclables intercommunaux le long des axes compatibles avec le plan régional des circulations douces et le schéma de réseau cyclable structurant du Plan de déplacement urbain d'Île-de-France ;
 - réaliser, hors réseau vert, des espaces de stationnement en faveur des deux-roues non motorisés. »

recherche et l'expérimentation de modes de transports de personnes innovants devront alors être encouragées.

7.2 LES PDE ET LES PDA

En principe, la mise en place d'un PDE – Plan de Déplacements d'Entreprises – relève d'une démarche volontaire (il n'y a pas de seuil minimal en ce qui concerne le nombre de salariés). En Île-de-France pourtant, l'arrêté inter préfectoral n°2008-1926-1 en date du 30 octobre 2008 impose à plus d'une centaine d'établissements fortement générateurs de trafic⁹ d'en élaborer un (liste consultable sur le site de la DRIRE Île-de-France) pour se conformer à la mesure n°1 du plan de protection de l'atmosphère. Institué par la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000), le PDE est une démarche globale et intégrée, d'analyse et d'optimisation des déplacements générés par une entreprise, un organisme public ou un parc d'activités.

Il vise à rationaliser l'organisation des transports et des déplacements des salariés mais aussi à développer les modes de transports alternatifs à la voiture individuelle : auto partage, covoiturage, vélo, marche ou création d'itinéraires spécifiques de bus...

Les correspondants PDE des établissements franciliens assujettis à l'obligation de réalisation d'un PDE devront remettre à la DRIRE avant le 30 juin 2009 :

- des diagnostics,
- des objectifs quantifiés de report d'utilisation de la voiture particulière vers les modes alternatifs de transport,
- des objectifs de réduction des déplacements.

Plus largement, au-delà des entreprises concernées par cette nouvelle obligation, une forte mobilisation des acteurs publics concernés (ADEME¹⁰, DRIRE¹¹, Région, CCI, ...) vise à promouvoir cette démarche, encore trop peu développée en Ile-de-France, notamment dans les zones d'activité.

L'ADEME et la DRIRE proposent des outils d'aide à la mise en place des PDE. Elles peuvent financer et soutenir techniquement les entreprises concernées. La Région, impliquée dans le projet PRO'MOBILITE¹² et dans le programme pilote européen CO²MMERCE¹³, peut également apporter son soutien.

⁹ Annexe n° 1 de l'arrêté :

- « est considéré comme fortement générateur de trafic un établissement dont le nombre d'utilisateurs de la voiture particulière, obtenu en calculant le produit du nombre de salariés par le taux moyen d'utilisation de la voiture particulière parmi les personnes travaillant dans la commune d'implantation de cet établissement est supérieur à 700...
- le taux d'utilisation de la voiture particulière parmi les personnes travaillant dans la commune de l'établissement est défini à partir des données issues du recensement général de la population de 1999. Ce taux est accessible pour chacune des communes d'Île-de-France sur demande auprès de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement d'Île-de-France, 10 rue Crillon, 75194 Paris cedex 4 ou à l'adresse électronique : www.pdeiledefrance.fr,
- les établissements d'une même personne morale distants de moins de 200 mètres sont considérés comme un seul établissement. »

¹⁰ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

¹¹ Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.

¹² Cf. l'adoption du rapport CR 05-09 par le Conseil régional au cours de sa séance du 26 mars 2009.

¹³ (COMMERCE : Creating Optimal Mobility Measures to Enable Reduced Commuter Emissions), dont l'objectif est de développer la dynamique des PDE en Europe

Lorsque ce plan de déplacements vise une administration, il est appelé Plan de Déplacements d'Administration ou PDA et obéit aux mêmes règles qu'un PDE.

Le futur PDUIF pourrait proposer des mesures favorisant leur mise en place en respectant les orientations du PDUIF. Par exemple, les frais engagés par ces entreprises ou administrations (études, travaux, autres réalisations...) pourraient faire l'objet d'une déduction partielle du versement transport en guise de compensation. Cela pourrait être réalisé concomitamment avec une revalorisation des plafonds de ce versement transport et constituer ainsi une bonne mesure en faveur du développement durable. En tout état de cause, le niveau de recettes du versement transport devra être maintenu par une ressource ad hoc. En effet, «¹⁴Pour 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 ».

C'est pourquoi le CESR propose que d'autres pistes de financement soient explorées, notamment celles qui consistent à solliciter financièrement les différentes formes de valorisations foncières, commerciales et financières induites par un équipement de transport (centres commerciaux, parcs de loisirs, centres d'affaires...).

7.3 FAVORISER L'ACCESSIBILITÉ DES GRANDS ÉQUIPEMENTS ET DES ZONES D'EMPLOIS

- à l'image de ce qui s'est fait en 1998 pour le grand stade, il convient de favoriser l'usage des transports collectifs pour accéder aux grands équipements et aux zones d'emplois mais aussi d'apporter des solutions intermodales pour le stationnement des autocars. Une limitation du nombre de places de stationnement pour véhicules légers doit parallèlement être mise en place dans ces secteurs.

7.4 LE TRANSPORT DES MARCHANDISES

Sur la période 2001-2005 :

- 255 millions de tonnes (Mt) par an de marchandises ont été générées par l'Île-de-France : 50% y sont restées et 25% sont demeurées dans le département d'origine ;
- et 378 Mt par an de marchandises sont imputables aux flux international et de transit. 90% d'entre elles ont emprunté la route pour une distance moyenne 137 Km ;
- enfin, le trafic hors transit a augmenté de 6%, la part de la route a continué à progresser et 62% de ce trafic est passé par une plateforme d'échange.

Pour faire face à cette évolution, plusieurs pistes pourraient être explorées :

Les flux routiers

- intégrer les coûts externes à la route, sachant que, contrairement au ferroviaire qui supporte des péages en zone dense, la charge du réseau routier est entièrement assumée par les collectivités publiques,

¹⁴ cf. avis sur le financement des transports de la région d'Île-de-France en date du 20 mars 2003, article 2.

- limiter le recours aux véhicules légers (trois fois plus polluants que les poids lourds à la T/Km),

Les modes alternatifs à la route et l'intermodalité

- développer les modes alternatifs,
- favoriser l'intermodalité avec le fer et la voie d'eau,
- développer le transport combiné et le ferroutage,
- aménager la grande ceinture ferroviaire et moderniser l'axe de contournement dans le Bassin parisien,
- soutenir la réalisation de la liaison à grand gabarit Seine Nord Europe, l'amélioration des dessertes fluviales du Port du Havre avec la jonction du Grand Canal ou canal de Tancarville et l'écluse de Port 2000 ainsi que l'aménagement de la Seine Amont jusqu'au Port de Nogent sur Seine à un gabarit uniforme,
- préserver des capacités suffisantes de sillons ferroviaires pour le fret,
- appuyer la mise en place d'une autorité de régulation des attributions de sillons ferroviaires,

Les sites logistiques

- élaborer le « schéma interrégional de la logistique et des infrastructures de fret » proposé par le SDRIF adopté le 25 septembre 2008 par le conseil régional (page 90, dernière phrase). Devront obligatoirement y figurer :
 - les sites logistiques et les infrastructures existantes en zone dense à préserver,
 - les nouvelles plateformes logistiques à développer,Le CESR précise que les projets futurs ne doivent pas signifier la disparition ou la fermeture des sites ferroviaires actuels ;
- proposer des mesures conservatoires pour éviter de perdre des réserves foncières pendant l'élaboration de ce schéma et conserver les installations existantes,

Les livraisons

- hiérarchiser l'usage de la voirie pour faciliter les livraisons,
- harmoniser les réglementations pour les livraisons en zone dense,
- améliorer le positionnement des aires de livraison et leur respect,
- développer les points relais/colis,
- harmoniser les horaires de livraison, les poids et types des véhicules dans la zone dense et dans les périmètres urbains.

7.5 LES DIFFÉRENTS MOYENS DE REGULATION

Stationnement

- limiter le stationnement en centre ville, créer des parcs auprès des gares et hiérarchiser les zones,
- développer l'offre de stationnement partagée,
- poursuivre la politique de restriction de stationnement hors voirie pour les constructions d'immeubles de bureaux en zone dense et notamment à Paris,
- favoriser le stationnement de courte durée,
- développer les systèmes d'information sur la disponibilité dans les parcs de stationnement,
- harmoniser et multiplier les abonnements spécifiques notamment en faveur des professionnels,
- améliorer le contrôle du stationnement, la verbalisation et le recouvrement des amendes,
- développer les parcs de stationnement des autocars de tourisme près des lieux bien desservis par les transports collectifs et le fleuve,
- déléguer la gestion de la politique de stationnement aux intercommunalités dans le cadre d'une concertation entre elles afin d'éviter certaines aberrations et relever de façon substantielle le prix du stationnement ainsi que le montant des amendes comme à Londres. Pour mémoire, voici le texte contenu dans l'article 4 de l'avis du 20 mars 2003 sur le financement des transports « des ressources substantielles pourraient être obtenues en attribuant aux transports une part du produit des redevances de stationnement sur la voie publique (dont le tarif devrait pour certaines zones être augmenté), et en réévaluant le montant des amendes dont la moitié est déjà affectée au transport public. Il demande que soient recherchés les moyens d'en améliorer le recouvrement, actuellement très insuffisant. Cela pourrait résulter d'une dépenalisation des amendes de stationnement, en confiant la fixation des règles et le recouvrement aux collectivités locales pour en accroître la rapidité et l'efficacité. »,
- offrir des tarifs de stationnement en ouvrage compétitifs avec le stationnement sur voirie,
- unifier les modes de paiement,
- créer des titres combinés associant le stationnement aux modes de déplacement.

Partage de l'espace

- hiérarchiser les réseaux,
- créer un réseau pour les circulations douces,
- hiérarchiser les modes dans toutes les réflexions sur l'aménagement : piétons, vélos, transports collectifs, livraisons, transport de fret, voitures particulières et deux roues motorisés,
- développer des couloirs mixtes bus/vélos d'une largeur minimum de 4,50 mètres,
- densifier l'habitat près des lieux bien desservis par les transports collectifs,
- contrôler l'accès de certains espaces aux poids lourds grâce à un système de GPS spécifique embarqué et relayer les informations sur le réseau autoroutier.

7.6 LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

- mieux exploiter le réseau des magistrales routières par le développement de l'information des usagers et des systèmes d'aide à l'exploitation,
- adapter la vitesse à la nature du réseau et à sa fréquentation,
- placer le piéton au centre de toute réflexion,
- limiter la vitesse, développer les zones 30 et les « zones de rencontre »,
- améliorer le confort et la sécurité de la traversée des carrefours,
- tenir compte de la spécificité des deux-roues motorisés ou non dans les aménagements de voirie et sensibiliser les usagers.

7.7 LE LIEN AVEC LES PLD

« Spécificité francilienne, les Plans Locaux de Déplacements (PLD) sont l'instrument de la mise en œuvre du PDUIF au niveau local... Ils dotent les acteurs locaux des moyens d'agir sur le système des déplacements, au cœur des bassins de vie et dans le respect des orientations générales »¹⁵. Le futur PDUIF pourrait :

- rendre prescriptives les mesures proposées,
- renforcer les compétences des intercommunalités,
- et bien encadrer les orientations contenues dans les PLD.

7.8 LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF ET LA MISE EN ŒUVRE

Mise en œuvre

- renforcer le caractère prescriptif du PDUIF,
- clarifier les compétences/adéquation bassins de vie et géographie des AOP,
- s'inscrire dans une réflexion intégrant des éléments de long terme en cohérence avec le SDRIF,
- confier au STIF le suivi de la mise en œuvre en lien avec les EPCI et les AOP (autorités organisatrices de proximité).

Évaluation

- créer une autorité d'évaluation associant l'ensemble des partenaires concernés dont le CESR,
- mieux évaluer les projets en amont.

Lien avec les autres outils

- développer les compétences du STIF : transports collectifs taxis, logistique, livraisons, stationnement, circulation...,
- tenir compte de la « vérité des coûts » pour la collectivité francilienne (nuisances de tout ordre, occupation de l'espace, santé, bruit, sécurité et sûreté des déplacements... pour l'ensemble des modes).

¹⁵ Source : site [http://www.stif.info/les-developpements-avenir/plan-deplacements-urbains-mobilien/...](http://www.stif.info/les-developpements-avenir/plan-deplacements-urbains-mobilien/)

Gouvernance

- vérifier la cohérence de l'ensemble des outils existants : PRQA, PPA, SCOT, PLU, PLD, contrats départementaux, contrats d'agglomérations avec le SDRIF.

Financement

La réussite du PDUIF dépendra fortement de l'implication des collectivités territoriales (départements, intercommunalité, communes). Des moyens financiers importants devront accompagner ceux du STIF et de la Région qui n'auront bien souvent qu'un caractère incitatif.

Il faudra :

- mieux utiliser les financements existants en sélectionnant les projets pour leur caractère exemplaire au regard du développement durable,
- rechercher de nouvelles sources de financements en provenance des bénéficiaires indirects,
- expérimenter une forme de péage urbain sur un secteur à déterminer, les recettes allant à l'amélioration des transports collectifs,
- simplifier les procédures de financement (financements croisés),
- contractualiser avec les collectivités locales.

8 – CONCLUSION

Ces propositions du CESR n'ont qu'un but, enrichir la réflexion des groupes thématiques du STIF pour le projet de PDUIF en cours d'élaboration.

Deux enjeux majeurs ont conduit cette réflexion pour 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 de la préservation de la santé des habitants 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 d'améliorer la mobilité des professionnels et des livreurs de bénéficier ainsi 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.