

AVIS N° 2009 - 07

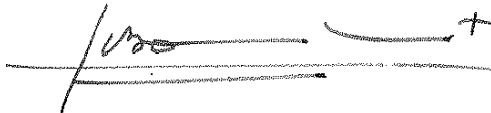
DU 13 MAI 2009

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

**présenté au nom de la Commission des transports
par Monsieur Daniel RABARDEL**

CERTIFIE CONFORME

LE PRESIDENT



JEAN-CLAUDE BOUCHERAT

VU :

- le Code général des collectivités territoriales ;
- le projet de Schéma Directeur de la Région d'Île-de-France approuvé par le conseil régional le 25 septembre 2008,
- le Plan de Déplacements Urbains approuvé le 15 décembre 2000 par arrêté inter-préfectoral,
- 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,
- la décision de mise en révision du PDUIF du conseil d'administration du STIF en date du 12 décembre 2007,
- le bilan dressé par le STIF en 2007,

- les avis du CESR d'Île-de-France :
 - différents avis relatifs à la révision du SDRIF notamment,
 - 18 sept. 08 : Projet de SDRIF amendé suite à l'enquête publique et soumis au conseil régional pour adoption les 25 et 26 sept. 2008, Pierre Moulié,
 - 5 juil. 2007 : Projet de SDRIF soumis à l'enquête publique, Pierre Moulié,
 - 8 fév. 2007 : Projet de SDRIF avant son arrêt par le CRIF, Pierre Moulié,
 - 12 oct. 2006 : Projet de SDRIF, contributions complémentaires, Pierre Moulié,
 - 8 juin 2006 : Vision régionale du CRIF, Pierre Moulié,
 - 17 février 2005 : Les transports et la révision du SDRIF de 1994 : Bilan, orientations et premières propositions, Lucien Dumont-Fouya et Jean-Michel Paumier,
 - 20 déc. 2004 : Révision du SDRIF, premières contributions, Pierre Moulié,
 - 17 oct. 07 : Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF, Jean-Michel Paumier et Daniel Rabardel,
 - 8 fév. 2007 : Projet de CPER 2007-2013, Daniel Rabardel,
 - 23 mars 2006 : Tarification des transports collectifs de voyageurs en Île-de-France, Francis Clinckx,
 - 4 novembre 2003 : Voie d'eau et infrastructures portuaires d'Île-de-France, Jean-Marc Schaeffer,
 - 3 juillet 2003 : Territoires prioritaires d'Île-de-France inscrits au CPER 2000-2006, Pierre Moulié,
 - 20 mars 2003 : Financement des transports de la région Île-de-France, perspectives à moyen terme, Jean-Michel Paumier,
 - 3 oct. 2001 : actualisation du rapport sur le développement. du transport combiné de marchandises en Île-de-France, Lucien Dumont-Fouya et Michel Fève,
 - 26 avril 2000 : PRQA en Île-de-France, Michel Fève,
 - 24 fév. 2000 : Projet de CPER 2000-2006, André Granouillac,
 - 21 sept. 1999 : Plan de Déplacements Urbains de la région d'Île-de-France, Daniel Rabardel,

- 10 déc. 1998 : Déplacement des personnes à mobilité réduite en Île-de-France, Michel Hermelin,

CONSIDÉRANT :

- que la notion de développement durable, assurant la compatibilité entre le développement économique et social et la protection de l'environnement et des ressources naturelles, constitue un élément essentiel pour l'avenir et la qualité de vie des grandes métropoles qui touche, notamment :
 - la lutte contre l'effet de serre et la pollution atmosphérique.
 - l'écologie urbaine, alliant la mixité sociale et fonctionnelle à un meilleur équilibre entre les modes de déplacements,
 - la qualité de service et la sécurité des transports en commun, facteurs importants de leur attractivité,
 - le développement des circulations douces ;
- que les aspirations environnementales et la recherche d'une plus grande urbanité pour les agglomérations de demain ne doivent pas conduire à négliger la demande croissante de mobilité, indispensable au développement économique et social de la région, ni à rejeter toute nouvelle infrastructure ;
- que l'utilisation de la voiture particulière doit être maîtrisée mais reste, aujourd'hui, un outil indispensable pour certains (usagers professionnels) pour qui la mise en oeuvre du PDU devrait constituer une amélioration des conditions de travail. Elle est aussi nécessaire pour une partie de la population dans les cas où l'offre de transport en commun est insuffisante ;
- qu'en dépit du polycentrisme voulu par l'Etat et la Région, les conditions de mise en oeuvre du SDRIF de 1994 n'ont pas permis une maîtrise suffisante de l'urbanisation et de son étalement, ce que reconnaît d'ailleurs le bilan du PDUIF réalisé par le STIF en 2007, voir ci-après,
- que le type d'urbanisme privilégié par nombre de communes, notamment en grande couronne, n'est pas sans conséquence sur les modes de déplacement : les différentes formes d'étalement urbain étant peu propices au développement des transports collectifs traditionnels ;
- que l'utilisation optimale d'un réseau de transports collectifs va de pair avec un urbanisme privilégiant moins le tout individuel qu'une certaine densification réunissant à la fois qualité architecturale, accompagnement végétal et insertion dans l'existant ;
- que l'objectif de meilleurs équilibres locaux de l'habitat et de l'emploi préconisés par le CESR face aux trop fortes concentrations d'activités reste d'actualité ;
- que les enlèvements et les livraisons de marchandises sont indispensables au fonctionnement de la cité et qu'il convient de les prendre en compte dans l'organisation des déplacements et dans les opérations nouvelles d'urbanisme ;
- que le trafic de transit, en particulier de marchandises peut être utilement effectué par des itinéraires adaptés y compris hors d'Ile-de-France notamment dans le cadre du Bassin parisien, afin de libérer des capacités nouvelles pour la région, ce qui peut justifier le financement interrégional de certaines interventions ;
- que le CESR, associé dès le départ à l'élaboration du PDUIF approuvé par arrêté inter-préfectoral du 15 décembre 2000, a pu, au sein du Comité de pilotage et des commissions thématiques, faire prendre en compte ses préoccupations et ses propositions ;

- que le bilan du PDUIF dressé en 2007 par le STIF a mis en évidence :
 - une difficulté de mise en œuvre des outils opérationnels, notamment la mise en place dans les secteurs difficiles à desservir de « magasins de quartiers » utiles pour les livraisons de marchandises,
 - des défaillances au niveau du financement,
 - l'émergence d'une culture de déplacements, une bonne adhésion des parties prenantes nécessitant un effort de vigilance et le maintien d'une certaine dynamique pour éviter l'essoufflement,
 - un décalage avec le SDRIF de 1994 qui laisse une place importante à l'automobile et le PDU correspondant aux objectifs de la loi SRU,
 - une faible prise en compte des orientations du PDU au sein des SCOT,
 - une intégration relative des volets déplacement et stationnement au sein des PLU,
 - la nécessité de repositionner le PDUIF dans la politique de mobilité francilienne et de mise en cohérence des documents de planification régionaux,
 - l'impératif de redéfinition du rôle des acteurs dans le pilotage et la mise en œuvre du PDUIF,
 - le besoin de renforcement du caractère opérationnel du PDUIF (clarification des objectifs, des prescriptions, des actions en précisant le système de financement notamment),
 - l'obligation d'intégration à la démarche d'une dimension de suivi – évaluation efficace,

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

ARTICLE 1 - Préambule

Le CESR indique sa satisfaction d'avoir été associé dès le départ à la révision du PDUIF au sein des comités de pilotage plénier et thématiques et des groupes d'experts.

ARTICLE 2 – Généralités

Le CESR rappelle que le PDUIF décliné en différents plans locaux de déplacements est le seul document spécifique qui traite des déplacements urbains des personnes et des biens à l'échelle de la région : transports collectifs, circulation des automobiles, des deux-roues motorisés ou non, taxis, transports de marchandises...

Le futur document révisé devra :

- être compatible avec le SDRIF et le PRQA en vigueur au moment de son adoption,
- être conçu comme un instrument d'application du SDRIF, dès le moyen terme, et dans le respect de la loi LAURE,

- 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 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,
- favoriser une meilleure liaison entre les pôles et une meilleure desserte interne de ces pôles,
- réfléchir à la place de la voiture en ville et à la maîtrise du stationnement,
- promouvoir l'usage du vélo et de la marche,
- affirmer la place des taxis et des transports spécialisés,
- réfléchir au bon usage de la capacité des infrastructures dans leur ensemble, tous modes, tant pour le transport de passagers que pour celui des marchandises.

ARTICLE 3 – Vers une évolution 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.

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 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.

ARTICLE 4 – Les 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.

Cependant 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.

ARTICLE 5 – Le transport 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, des propositions peuvent être avancées.

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 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 ;

Encourager l'expérimentation de modes de transports innovants adaptés à certains types de dessertes à faible demande ou à besoins spécifiques.

ARTICLE 6 – Les plans de déplacements des entreprises et des administrations

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 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, «¹ pour 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 ».

¹ cf. avis sur le financement des transports de la région d'Île-de-France en date du 20 mars 2003, article 2.

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...).

ARTICLE 7 – L'accessibilité aux grands équipements

Le CESR souhaite que soit favorisé 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.

ARTICLE 8 – Le transport de marchandises

Le PDUIF devra prendre en compte le transport de marchandises et faire des propositions pour optimiser les livraisons. Des réflexions ont déjà été engagées, elles devraient être mise en œuvre :

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-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. Le CESR précise que les projets futurs ne doivent pas signifier la disparition ou la fermeture des sites ferroviaires actuels. 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.

ARTICLE 9 – 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 ainsi 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.

ARTICLE 10 – 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 :

Le stationnement sur voirie, sa gestion 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. En parallèle, il sera 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...

ARTICLE 11 – Le Lien avec les plans de déplacements locaux (PLD)

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

ARTICLE 12 – Le fonctionnement du dispositif et la 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, 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 ;

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 ;

Les financements de la mise en œuvre des préconisations du futur PDUIF impliquent 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.

ARTICLE 13 – Conclusion

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 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 d'améliorer la mobilité 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.