



# **Le Plan local de Déplacements, déclinaison locale du Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France**



# Le contexte en Ile-de-France

Ile-de-France est dans une situation particulière puisqu'elle fait exception au droit commun de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982.

En Ile-de-France, l'organisation des transports urbains est à la charge du STIF, qui est la seule autorité organisatrice des transports. En conformité des règles de coordination des transports, le STIF fixe les relations à desservir, désigne les exploitants, définit le mode technique d'exécution des services, les conditions générales d'exploitation et la politique tarifaire.

Des structures intercommunales en Ile-de-France ont pu se doter d'une "compétence déplacements", mais pas de la compétence transport, au sens de la LOTI.

En effet, le groupement intercommunal se donne une "compétence déplacement" indirectement, au travers d'autres compétences qui peuvent influencer effectivement sur une politique de déplacements :

- développement économique (création et gestion des zones d'activité) ;
- aménagement de l'espace communautaire : création ou aménagement et entretien de voiries, signalisation, parcs de stationnement ; SCOT, PLU, ZAC ;
- environnement et cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances.

## Définitions

### Le PLD

Le PDU, arrêté le 15 décembre 2000, a décliné ses objectifs en actions. Si certaines sont mises en oeuvre au niveau régional, le PDU a aussi fixé des actions qui n'ont de sens que déclinées localement. Par exemple, contrairement à certains PDU de province, il n'a pas localisé les zones 30 de l'agglomération francilienne, mais en a prescrit le principe. C'est pourquoi le PDU prévoit que des "PLD sont élaborés sur la base des orientations fixées au niveau régional".

Pendant la phase d'élaboration du PDU, plus de vingt démarches locales ont été initiées par des groupements de communes. Ces regroupements, auxquels étaient dans certains cas associés d'autres personnes, ont été appelés "comités locaux". Il conviendrait, à présent, de les réintégrer dans une démarche de PLD, dans le respect des procédures prévues par le nouvel article 28-4 de la LOTI.



Désormais, la transcription des orientations du PDU à un niveau local pertinent se fait au travers des PLD. En effet, le législateur, prenant en compte la spécificité de la région Ile de France et notamment l'impossibilité de définir à l'échelle régionale l'ensemble des éléments contenus dans un PDU a introduit dans la loi SRU une modification de la LOTI, prévoyant l'élaboration de documents précisant le PDU :

"En région Ile de France, le Plan de Déplacements Urbains peut être complété, en certaines parties, par des Plans Locaux de Déplacements qui en détaillent et précisent le contenu".

## Les territoires

### Le PDU Ile-de-France distingue :

■ Un territoire au-delà de la zone agglomérée dense, qui s'étale sur une partie de la grande couronne.

Dans cette zone, le PDUIF vise "plus de centralité" en mettant en place une politique de déplacements à l'échelle du bassin de vie. Bien qu'elles fassent partie de l'aire urbaine, certaines agglomérations sont considérées comme faisant partie de ce territoire : il s'agit notamment des villes nouvelles.

■ La zone agglomérée dense, constituée par l'aire urbaine au sens de l'INSEE 1990.

Dans ce territoire, le réseau principal de voirie et de transport collectif a d'ores et déjà été défini. L'objectif du PDU pour cette zone est d'orienter son développement vers "une nouvelle urbanité", en reconstruisant la ville sur la ville.

**Ces zones ne correspondent pas aux limites administratives des départements.**

■ Paris.

Élaborer un PLD relève de l'initiative d'une structure intercommunale. Comme il n'en existe pas à Paris, la ville élabore le Plan de Déplacements de Paris. Ce Plan de Déplacements de Paris explicitera les prescriptions du PDU et précisera les mesures pour atteindre les objectifs que la ville se donne en matière de qualité de l'air, de qualité des espaces publics, de lutte contre l'insécurité routière et le bruit, et proposera des orientations pour les actions qui relèvent sur le territoire parisien d'un partenariat entre les différents acteurs du PDU.

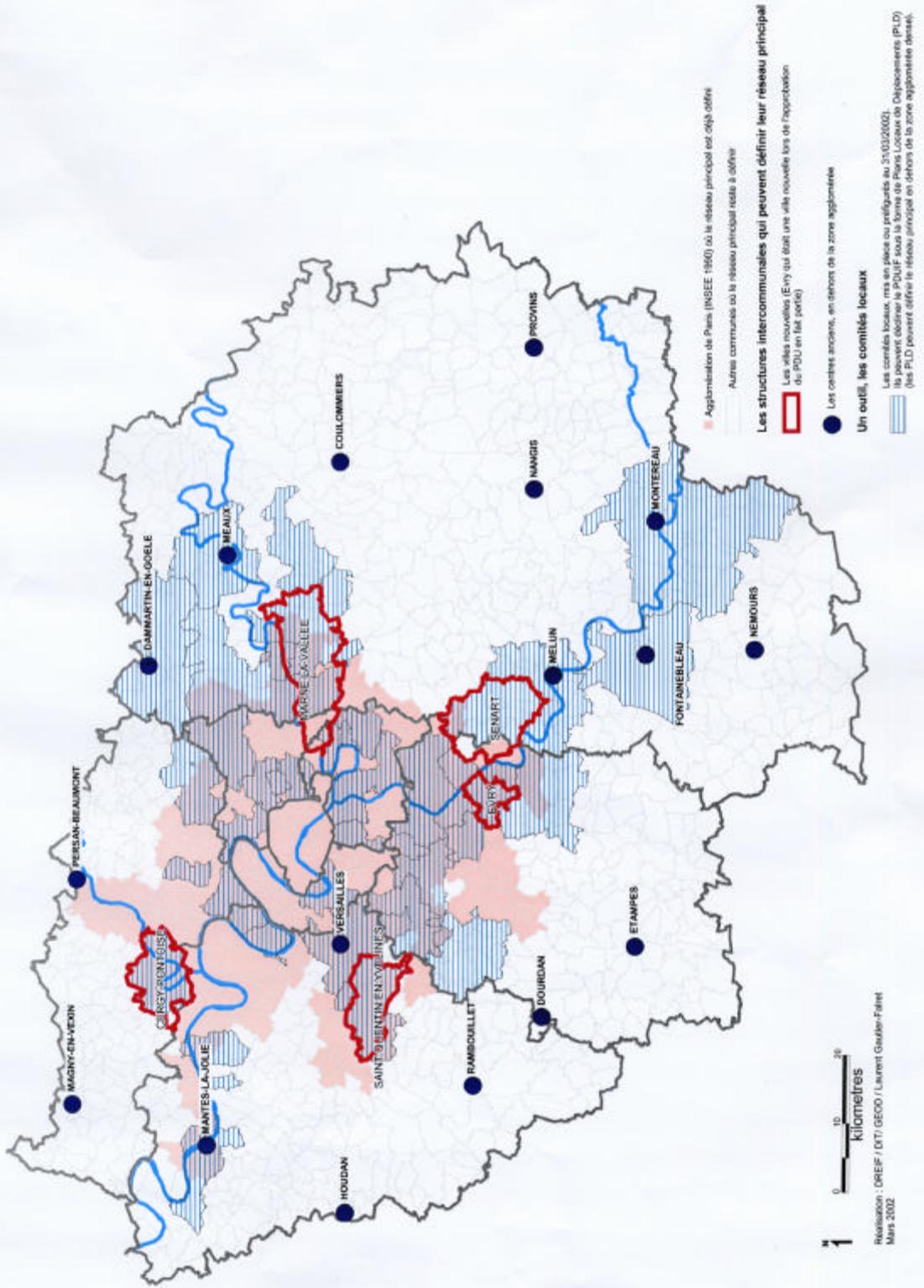
La Commission Extra-Municipale des Déplacements est l'organe qui élabore pour le Conseil de Paris le Plan de Déplacements de Paris. Elle fait aussi fonction de comité d'axe pour les lignes du Mobilien. Elle réunit les mêmes partenaires qu'un comité local PLD, communes et départements limitrophes compris. Elle a mis en place quatre groupes de travail autour des principaux enjeux du futur Plan de Déplacement de Paris : circulation et stationnement, programmation des aménagements, transports et déplacements des personnes, enfin modes d'acheminement et de livraison des marchandises.

Près de 200 personnes, élus, associations ou professionnels participent activement à ces travaux. L'élaboration du Plan de Déplacements de Paris s'inscrit dans une démarche conjointe de révision du Plan Local d'Urbanisme et du Programme Local de l'Habitat. Une concertation commune entre ces procédures est menée à l'échelle des arrondissements pour associer pleinement les Parisiens dans la réflexion sur les enjeux municipaux ou locaux. Cette démarche facilitera la promotion des modes de proximité, la définition d'une nouvelle politique de stationnement, l'instauration de quartiers verts et la définition d'un nouveau plan de circulation.

Les aspects réglementaire et administratif ne s'appliquent pas au Plan de Déplacements de Paris, les éléments techniques peuvent en revanche concerner Paris.



## QUI PEUT DEFINIR LE RESEAU PRINCIPAL BUS ?





## Les acteurs

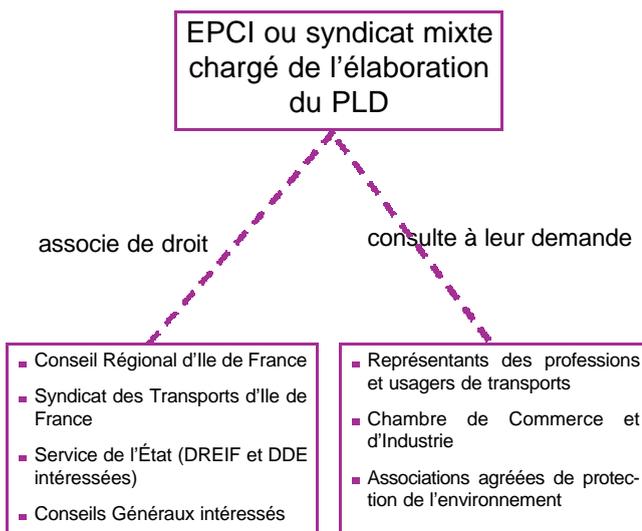
### Comité local et Plan Local de Déplacement

L'article 28-4 de la LOTI prévoit que les PLD sont élaborés à l'initiative des EPCI ou syndicat mixte. Les communes qui souhaitent élaborer un PLD sont donc invitées à se regrouper dans un établissement public. L'expression usuelle "comité local" désigne l'EPCI ou le syndicat mixte chargé d'élaborer le PLD.

Les comités locaux sont créés à l'initiative des communes ou de leurs groupements, préférentiellement sur la base d'établissements publics existants. L'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte propose un périmètre au préfet qui l'arrête.

Les comités locaux sont composés des délégués des communes qui désignent leur président en leur sein.

### **L'élaboration du PLD définie par l'article 102 de la loi SRU**



En dehors de la procédure légale présentée dans le schéma ci-dessus, une consultation est possible sous forme de communication ou de concertation.

### **Le comité local doit assurer les interfaces :**

- avec les autres démarches en cours au sein du territoire du PLD et qui ont trait à la problématique des déplacements (comités d'axes, comités de pôles, démarche de Contrat local de sécurité, démarches au titre de la politique de la ville). Si des comités de pôles et d'axes préexistent au comité local PLD, une cohérence maximale doit être trouvée entre ces différentes instances, cohérence qui passe notamment par leur composition, la transmission des comptes-rendus, l'analyse fine des interfaces, voire des études communes (cf. stationnement) ;
- mais aussi avec les démarches de PLD engagées sur les territoires voisins, afin d'assurer une continuité et une cohérence dans les actions.

### **Comité technique**

La constitution d'un comité technique n'est pas obligatoire. Néanmoins, il permet, d'une part d'assurer le suivi technique des différentes étapes d'élaboration d'un PLD, d'autre part de préparer les réunions du comité local PLD. Il pourrait être une émanation technique de l'EPCI ou du syndicat mixte et des partenaires associés et consultés.

### **Comités de pôles et d'axes**

Le PDU a identifié, pour la zone agglomérée dense, le réseau principal bus et, pour l'ensemble de son territoire, les pôles du réseau principal. Les études relatives à ces différents thèmes et le suivi de la mise en œuvre relèvent des comités de pôles et comités d'axes.

Les comités de pôles et d'axes rendent compte régulièrement de l'avancement des projets aux comités locaux PLD et à l'instance départementale de concertation. Le comité local PLD s'assure de la cohérence des études conduites par ces comités. Dans l'hypothèse où une autorité



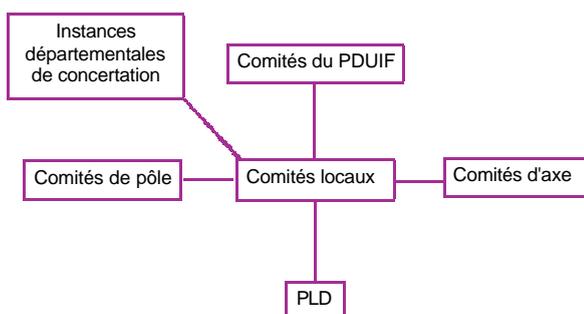
compétente a mis en place un comité local PLD, ces comités peuvent être des commissions internes au comité local PLD.

Il existe, au niveau régional, des pôles grands générateurs de trafic : aéroports, grands centres commerciaux, ports, .... Ces générateurs de trafic sont traités en dehors du comité local PLD, qui devra cependant prendre en compte les comités correspondants, dans son action de coordination des structures de projet. En outre, le comité local PLD a tout intérêt à identifier, sur son territoire, les générateurs de déplacement tels que les lycées qui devront être intégrés au PLD.

### Instances départementales de concertation

Présidées par le Préfet de département, elles sont le lieu privilégié de la démarche ascendante de mise en oeuvre du PDU. Elles rassemblent outre les services de l'Etat le Conseil Général, les élus des collectivités locales, la Région, le STIF, les entreprises de transport, les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations d'environnement et d'usagers.

Elles assurent la cohérence des actions des différents comités et sont des lieux de débat et d'information sur les travaux effectués par les comités locaux, de pôle ou d'axe.



## **Les actions**

**Les actions sont déclinées par thème. On peut distinguer :**

- prescription : action prioritaire, dont la mise en oeuvre est rendue obligatoire par le PDU.
- recommandation : action dont la mise en oeuvre passe par l'édition de normes, souvent techniques, pour leur mise en place par les partenaires concernés.
- orientation : action dont la mise en oeuvre nécessite la coopération de certains partenaires mais à laquelle le PDU ne donne pas le caractère obligatoire des prescriptions. Une telle action repose plus particulièrement sur le volontariat des acteurs concernés.

Les actions peuvent relever du court (mise en oeuvre rapide), du moyen (d'ici 2005 ou 2006) ou du long terme (au-delà de l'horizon du PDU).

D'autre part, les actions proposées dans le PDU ne s'adressent pas toutes aux mêmes acteurs.

L'innovation, ainsi que l'expérimentation, jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs du PDU, compte tenu de la diversité des besoins et des caractéristiques territoriales.

*Un exemple d'innovation, la desserte de la zone d'activité de Gennevilliers par des monospaces.*

*Photo : DREIF communication*



# Objectifs du PLD



## Des objectifs différents selon les territoires

Accompagnant le mouvement de décentralisation, en parallèle avec les dotations de l'Etat aux collectivités, des cofinancements entre les différents niveaux institutionnels sont mis en œuvre. Cette coopération peut se réaliser par la voie contractuelle ou par la création d'établissements publics. Des cofinancements de principe sont aussi trouvés pour les actions des plans de déplacements urbains qui concernent plusieurs niveaux institutionnels.

Pour l'élaboration du PDU, l'organisation mise en place en Ile-de-France a été celle d'une démarche participative associant les collectivités locales, qui auront à prendre les mesures permettant la mise en œuvre concrète des orientations, le monde professionnel et les associations. Les formes souples d'association de tous les acteurs ont permis d'éviter de se poser continuellement la question du territoire pertinent.

"Pour diminuer le trafic automobile et atteindre les objectifs fixés par la loi", le PDU d'Ile-de-France préconise de "mettre en œuvre une politique globale et articulée à chaque échelle : métropole, agglomération dense, villes nouvelles, centres anciens, quartiers".

### Les échelles de réflexion sont très variables selon les zones :

- en zone agglomérée, il faut privilégier l'espace public non dédié à la voiture particulière. Dans cette zone, élaborer un PLD permet de répondre au projet politique d'une ville.
- au-delà, les centres anciens et les villes nouvelles doivent pouvoir vivre de façon plus autonome. Les axes principaux qui seront définis dans le cadre du PLD se verront appli-

quer les actions d'aménagements et d'exploitation relatives aux axes principaux de la zone agglomérée, en particulier lorsque l'axe traverse une zone urbaine.

Tous les territoires sont en outre concernés par les réflexions sur le partage de la voirie, à l'échelle du quartier, qui est le plus petit dénominateur commun des communes d'Ile-de-France.

## Un outil pour la mise en œuvre du PDU

Le PLD est, comme le PDU, un document de planification, soumis à enquête publique. De la même façon, sa force réside dans la concertation.

### Ce qui le distingue néanmoins relève :

- des échelles des territoires : le PDU concerne toute la région Ile-de-France. Le PLD est une nécessité, dans cette vaste région, pour adapter localement le document régional. A titre de comparaison, le PDU d'Ile-de-France concerne près de 11 millions d'habitants, contre 140 000 dans l'agglomération de Pau, 127 000 dans celle d'Annecy et 255 000 dans l'agglomération du Havre. Le PDU local du district de Melun a été élaboré sur un périmètre qui regroupe 104 000 habitants ;
- du niveau de précision : le Plan Local de Déplacements a pour objet de détailler et préciser le contenu du PDU. Si tous les thèmes ne sont pas obligatoirement traités, les actions doivent porter sur des opérations précises ;
- de la relation hiérarchique entre les deux documents : le PLD est un outil de mise en œuvre du PDU. Le PLD doit donc proposer une série d'actions qui soient compatibles avec les objectifs du PDU.



En outre, d'autres documents de planification (SCOT, PLU) doivent prendre en compte la problématique des déplacements et être compatibles avec le PDU. La réalisation d'un PLD peut alors faciliter cette prise en compte d'objectifs régionaux au niveau local et éviter ainsi des erreurs d'interprétation ou des oublis qui seraient préjudiciables à la cohérence, voire même à la pertinence de ces outils.

Le PLD est un document de référence pour toutes les décisions des pouvoirs publics, voire pour d'autres acteurs : aménageurs, transporteurs, etc... Il a une valeur juridique et s'impose, en particulier, aux PLU.

## **Une réponse à des enjeux nouveaux**

Il apparaît une conscience grandissante de la population face aux problèmes de la qualité de l'air, de l'insécurité routière, d'émission de gaz à effet de serre, de la préservation des espaces publics... Cependant, cette attente, qui s'exprime de manière collective, se concilie souvent difficilement avec l'intérêt particulier, notamment dans les choix de mobilité ou de localisation résidentielle.

L'élaboration d'un PLD est l'occasion de répondre aux enjeux du développement durable. Le développement durable est un principe qui vise à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

Le PLD se présente comme un outil visant à terme à offrir aux habitants une meilleure qualité de vie. Il s'agit en effet de concilier à l'échelle locale les besoins de mobilité et la préservation de la santé. L'enjeu majeur de cette démarche est de réduire les nuisances induites par l'augmentation continue du trafic automobile, à savoir le bruit, la pollution atmosphérique, l'insécurité routière... Et de redonner à des espaces urbains

jusqu'ici prioritairement dédiés à l'automobile un caractère plus convivial, où chaque mode trouve sa place, une organisation de l'espace plus favorable au maintien de l'activité et de l'animation des centres et des quartiers.

*La plupart des infrastructures de 2015 sont déjà construites : il faut, désormais les améliorer.*

*Photo : DREIF communication*



## **Des mesures concrètes pour améliorer l'existant**

Le PLD est un outil pour la mise en œuvre du PDU, grâce à la programmation d'actions concrètes.

Le PDU a pour principal objectif d'améliorer l'existant. Le PLD doit donc se traduire par un programme pluriannuel de réalisations (aménagement, équipements, ...), présentant les clés de répartition des financements entre les différents partenaires. Cela peut se concrétiser par des mesures simples d'aménagement, d'exploitation...en vue d'améliorer la qualité de service du réseau cyclable, du réseau de bus. Il ne s'agit en



aucun cas de lancer une politique de grands travaux, ni de définir le contenu du prochain contrat de plan État-Région, même si les réflexions sur le temps long ne sont pas exclues.

### **Un engagement sur des projets argumentés**

Le PLD va permettre d'établir un cadre de référence pour aider les élus à faire des choix cohérents dans l'espace et dans le temps, alliant une vision à la fois prospective (des objectifs à moyen et long termes) et la recherche d'actions concrètes à mettre en œuvre rapidement.

La démarche d'élaboration est pour partie financée par l'État et la Région (*cf. chapitre III*). La mise en œuvre des actions développées par le PLD peut, sous certaines conditions, bénéficier de financements au titre du contrat de plan État-Région.

Le projet de PLD est soumis à enquête publique. Cette étape permet de rendre compte à la population et de s'engager auprès d'elle et avec elle. L'approbation du PLD par l'autorité compétente lui donne, en outre, une valeur juridique et une légitimité.

### **Une démarche partenariale**

Un Plan Local de Déplacements est moins l'aboutissement d'une étude qu'un état d'esprit partagé entre les acteurs locaux. Cet état d'esprit se concrétise par une démarche partenariale.

Élaborer un PLD est l'occasion de prendre conscience de l'interdépendance entre les différents territoires et entre les différents domaines de la voirie, des transports publics, de l'urbanisme. Agir sur un thème de manière isolée peut s'avérer inefficace, voire en totale contradiction avec des

décisions prises par ailleurs, dans un domaine ou un territoire proche.

Le PLD va permettre de coordonner des politiques sectorielles, de mettre en cohérence les diverses composantes du système de déplacements. En effet, atteindre les objectifs du PDU nécessite :

- la mise en œuvre simultanée de mesures d'aménagement, d'équipement, d'exploitation, de sensibilisation et de communication ;
- d'agir sur les différentes réglementations, que ce soit en matière de circulation, de stationnement, d'itinéraires cyclables, ...

et cela en interface avec les autres volets de la planification urbaine tels que les documents d'urbanisme, la prise en compte de l'environnement, la programmation des logements...

Ainsi, un grand nombre de prescriptions fixées par le PDU relève du pouvoir de police du maire ou de leur prise en compte dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), tandis que d'autres relèvent de l'État, de la Région ou des Départements.

La démarche nécessite une concertation entre l'ensemble des acteurs des déplacements, élus, techniciens, usagers, afin de comprendre les intérêts et les projets de chacun, d'établir des convergences, de rompre le cloisonnement et de développer l'interdisciplinarité.

Pour que le PLD se traduise par des actions volontaristes et ne reste pas un catalogue de vœux pieux, une des conditions principales réside dans le caractère collectif du travail.

En outre, cette démarche globale sur différents territoires permet d'avancer vers plus d'intercommunalité et de nouvelles solidarités territoriales. Le sujet des transports et des déplacements est une thématique moteur de l'intercommunalité.

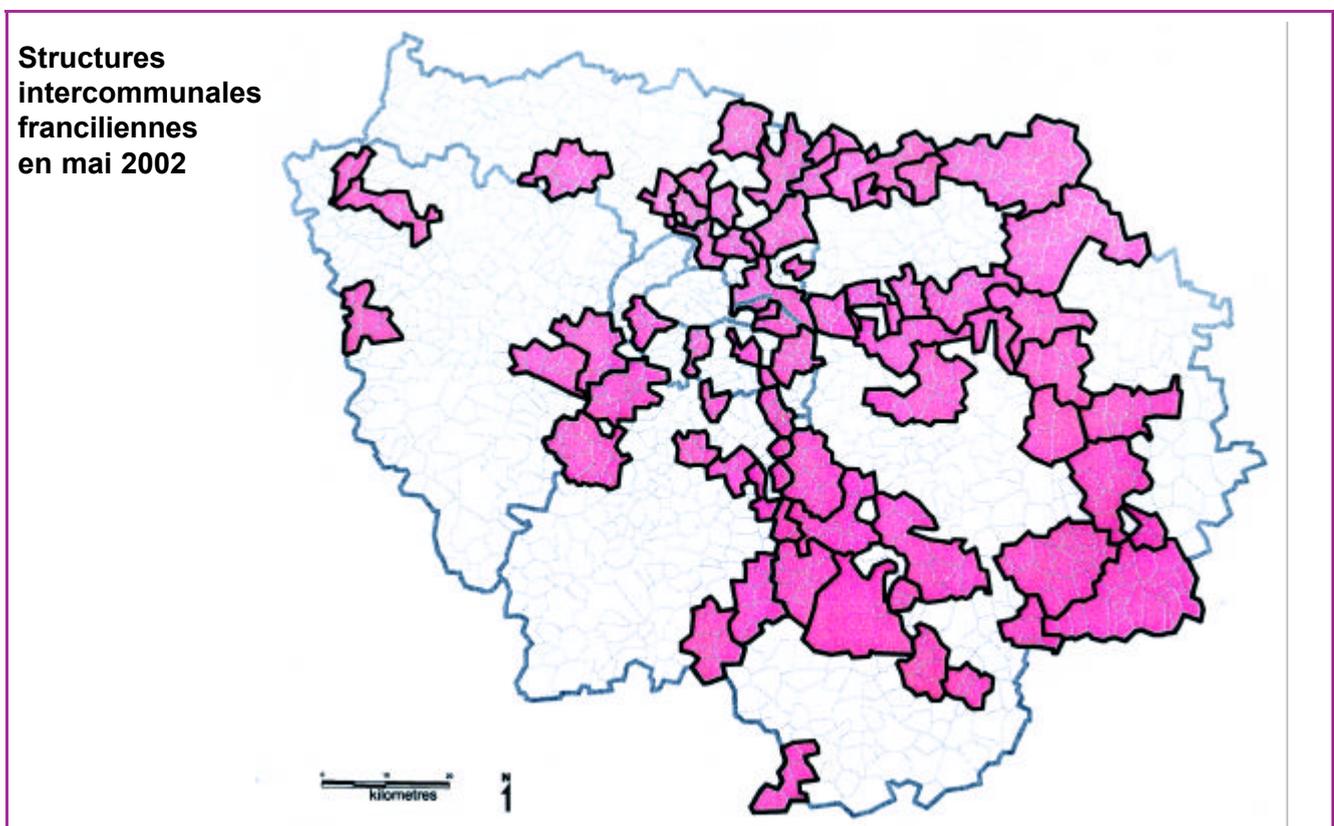


# Démarche pour l'élaboration du projet de PLD

## *Initiative et périmètre*

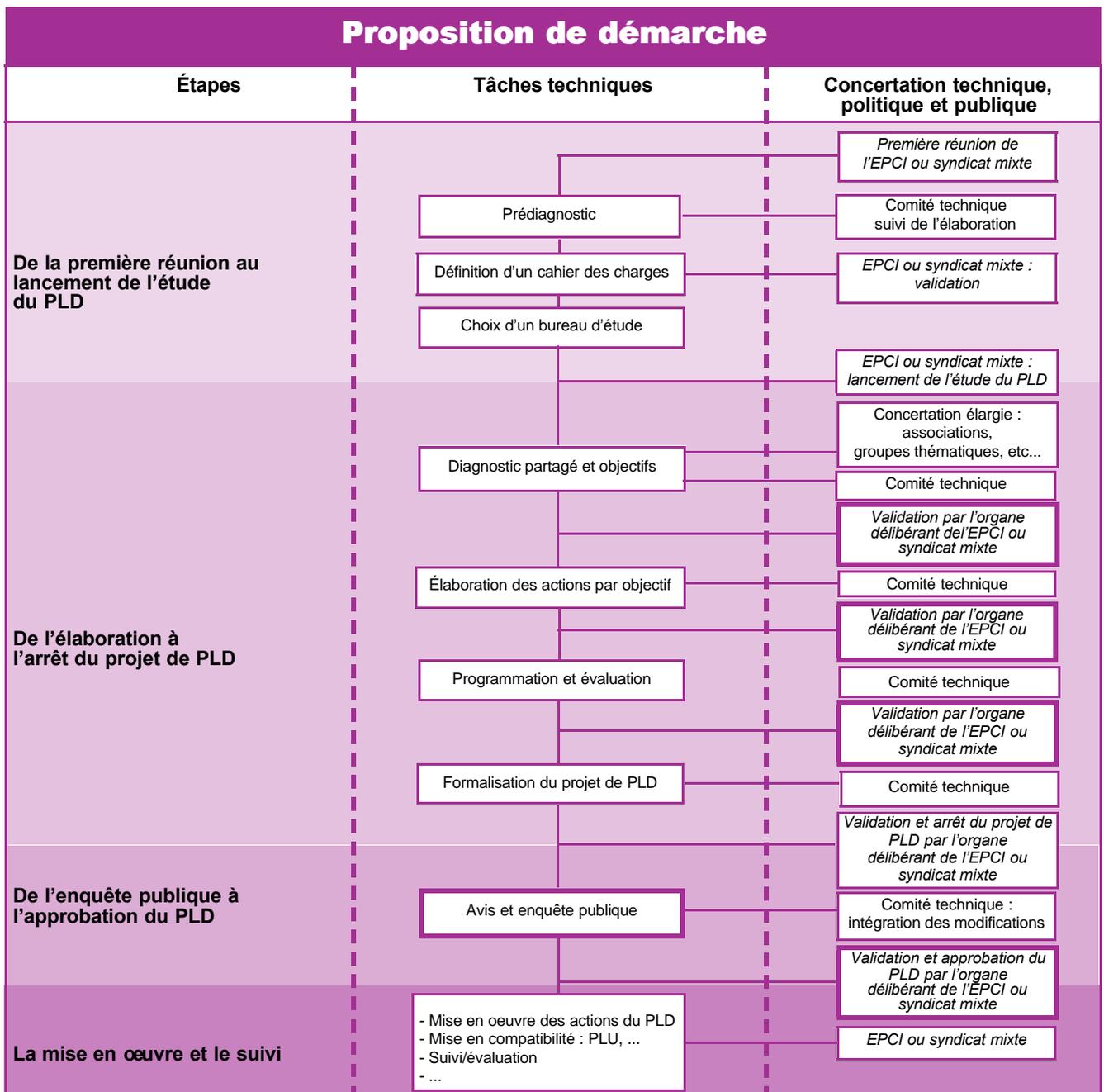
Le périmètre de mise en œuvre du PLD doit correspondre à une logique territoriale, à une communauté d'intérêts pour l'organisation des déplacements, mais aussi plus largement à une volonté de plus grande coopération entre les communes. C'est pourquoi on dit de ce périmètre qu'il doit être pertinent. Au terme de l'article 28-4 de la LOTI, modifiée par la loi SRU, le PLD est "élaboré à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte". Le périmètre sur lequel il sera établi "est arrêté par le représentant de l'État dans le département dans un délai de trois mois après la demande formulée".

Ce n'est pas une obligation légale que le périmètre d'un PLD coïncide avec celui d'un EPCI ou d'un syndicat mixte préexistant. Le périmètre doit seulement être cohérent. Alors, soit le périmètre de l'autorité compétente est ajusté, soit une structure compétente ad hoc est créée. Les services de l'État et des autres partenaires publics peuvent assurer, auprès des collectivités locales, une concertation préalable à la présentation du projet de périmètre au préfet.





## L'élaboration : des étapes croisant les phases techniques et politiques

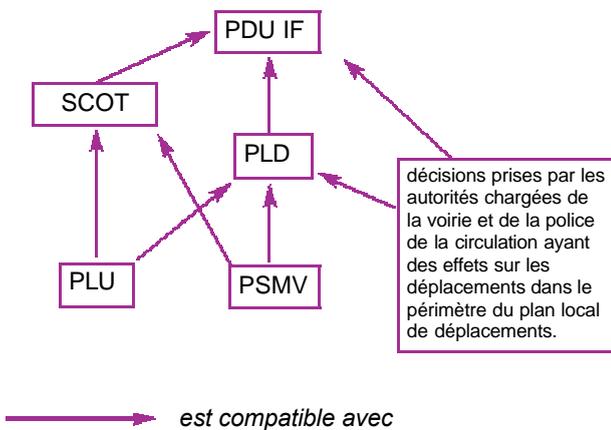


Remarque : les étapes obligatoires sont signalées par un encadré plus épais



## Liens entre le Plan Local de Déplacements et les documents d'urbanisme

L'article 28-4 de la LOTI précise que "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 du plan local de déplacements doivent être compatibles avec ce dernier dans un délai de six mois. Les PLU et les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) doivent être compatibles avec le Plan de Déplacements Urbains de l'Ile-de-France et les Plans Locaux de Déplacements quand ils existent."



En conséquence, pour les démarches d'élaboration de PLD engagés ou approuvés, et afin de satisfaire aux modalités légales permettant de conférer au document toute sa portée juridique, il convient de reprendre la procédure :

- compétence de l'entité chargée de l'établissement d'un PLD ;
- arrêté préfectoral définissant, sur proposition de l'entité initiatrice, le périmètre d'établissement du PLD ;
- existence d'une délibération de l'organe compétent arrêtant le projet de PLD (au sens de l'article 102 de la loi) ;
- avis des collectivités (communes concernées, Département(s), Conseil régional), du STIF et des services de l'État préalables à l'enquête publique ;
- enquête publique selon les modalités prévues par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement ;
- amendements éventuels pour tenir compte des observations formulées lors de l'enquête ou par le commissaire enquêteur et adoption définitive par délibération de l'organe compétent de l'entité initiatrice du PLD.

## Le cas des PDU locaux, antérieurs à la loi SRU

C'est l'article 28-4 de la LOTI, modifiée par la loi SRU, qui institue, pour l'Ile-de-France, les plans locaux de déplacements (PLD).

De ce fait, les documents baptisés sous le terme générique de PDU locaux, achevés avant la promulgation de la loi SRU, n'ont pas de valeur normative.

Il convient de veiller particulièrement au respect de leur ordonnancement selon les termes de la loi sous peine de vicier la procédure globale.

Le travail de diagnostic et de définition d'actions effectué auparavant devrait permettre toutefois de doter rapidement le PDU local du statut de PLD.