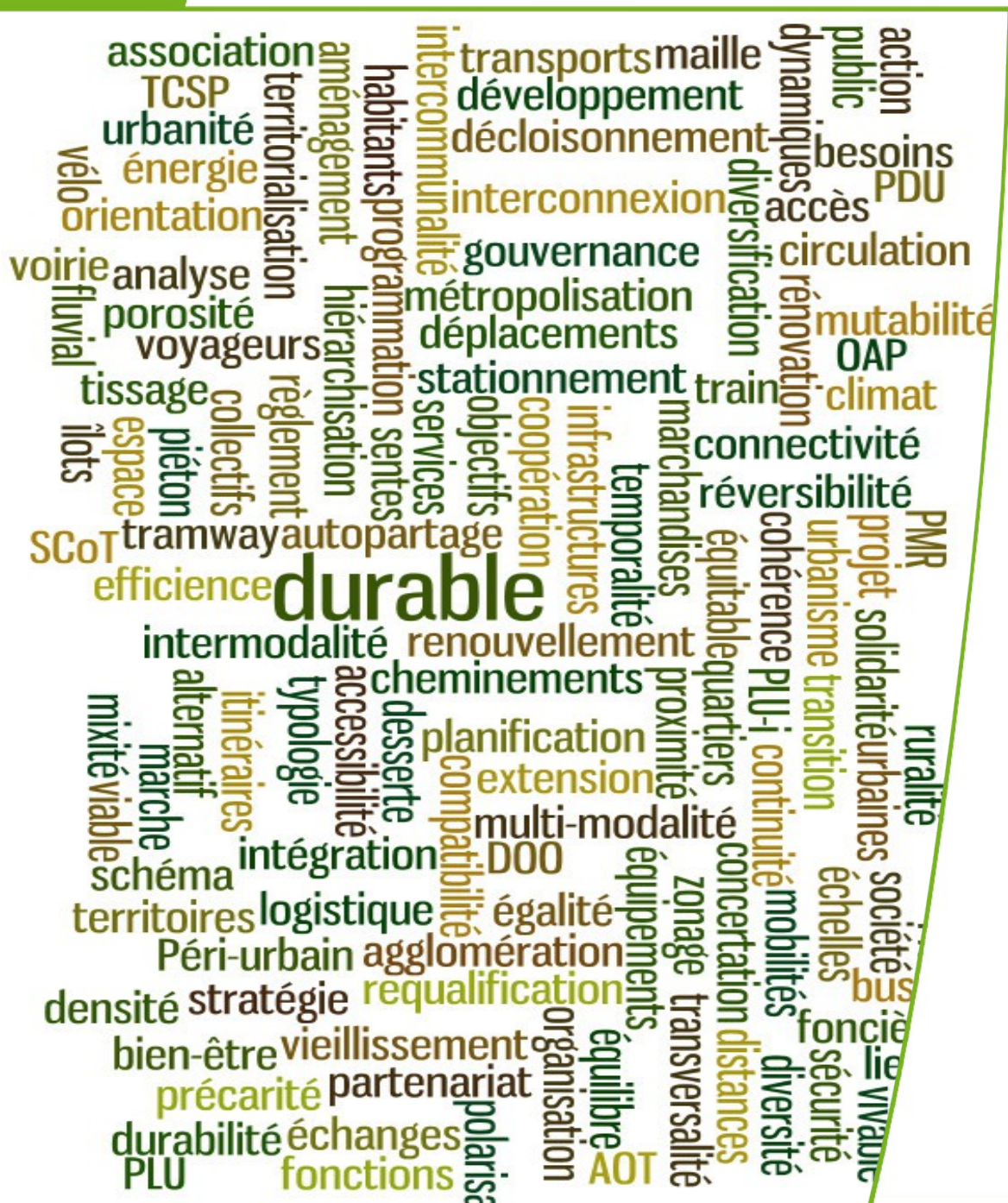


# Référentiel Urbanisme et Déplacements

## La recherche d'une convergence

Septembre 2013



## Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1.0	08/03/13	version consolidée ATO
2.0	10/04/13	version capitalisée interne DREAL
3.0	10/06/13	version partagée comité de pilotage
4.0	05/09/13	version finalisée

## Affaire suivie par

<b>Thomas TOURNAY - Animation Territoriale et Observatoires</b>
Tél. : 03 22 82 90 06
Courriel : <a href="mailto:thomas.tournay@developpement-durable.gouv.fr">thomas.tournay@developpement-durable.gouv.fr</a>

## Rédacteur

Thomas TOURNAY - Animation Territoriale et Observatoires

## Comité de pilotage et partenaires

Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement de Picardie  
Direction Départementale des Territoires de l'Aisne  
Direction Départementale des Territoires de l'Oise  
Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la Somme  
Agence de Développement et d'Urbanisme du Grand Amiénois  
Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie  
Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement de l'Aisne  
Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement de l'Oise  
Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement de la Somme

## Référence(s) internet

<http://www.picardie.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL Picardie – 2 outils pour territorialiser la transition écologique (Études)

<http://www.picardie.developpement-durable.gouv.fr/picardie-2-outils-pour-a1600.html>

Observatoire Régional des Transports (publications sur le domaine des transports)

<http://www.ort-picardie.net>

# SOMMAIRE

<b>PRÉAMBULE.....</b>	<b>4</b>
<b>1 - CONTEXTE NATIONAL, DES ÉLÉMENTS DE CADRAGE FÉDÉRATEURS.....</b>	<b>9</b>
<b>2 - SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE ET DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>11</b>
2.1 - Les attendus du code de l'urbanisme .....	11
2.2 - Une construction méthodologique et une approche systémique.....	13
2.3 - Axes stratégiques et leviers d'action en matière de mobilité et déplacements.....	14
2.3.1 - Structuration du territoire par les infrastructures de transports, support de développement urbain des territoires.....	14
2.3.2 - Articulation de l'organisation du territoire et du système de déplacements.....	14
2.3.3 - Une urbanisation qui favorise les déplacements de proximité et les modes alternatifs à la voiture.....	15
2.3.4 - La prise en compte des besoins spécifiques d'accessibilité aux transports collectifs.....	15
2.4 - Une ré-interrogation du territoire .....	16
2.4.1 - la présence d'infrastructures stratégiques de transport .....	16
2.4.2 - la diminution des distances de déplacement.....	17
2.4.3 - le développement des transports collectifs.....	17
2.4.4 - l'appréhension des liens entre mobilités et espaces urbains.....	18
2.4.5 - proposer des alternatives à la route.....	19
2.4.6 - qualité de vie et bruit.....	19
2.5 - Les points de vigilance et leviers mobilisables.....	19
2.5.1 - sur le fond.....	19
2.5.2 - sur la forme.....	21
<b>3 - PLANS LOCAUX D'URBANISME ET DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>21</b>
3.1 - Les attendus du code de l'urbanisme.....	22
3.2 - Les points de vigilance et leviers mobilisables.....	24
3.2.1 - en pensant les logiques d'échelle.....	24
3.2.2 - en pensant l'urbanité.....	24
3.2.3 - en pensant le cadre et la qualité de vie.....	25
3.2.4 - en pensant les infrastructures.....	25
3.3 - Les outils de l'aménagement.....	26
3.3.1 - OAP.....	26
3.3.2 - ZONAGE.....	26
3.3.3 - REGLEMENT.....	27
3.4 - Le PLU intercommunal (PLUi), un outil de planification transversale.....	28
3.4.1 - les éléments de cadrage.....	28
3.4.2 - la traduction formelle.....	29
3.4.3 - le volet déplacement du PLUi.....	30
3.4.4 - points de vigilance.....	32
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>33</b>
<b>LEXIQUE.....</b>	<b>34</b>

## Préambule

**D**epuis le début des années 80, les déplacements se caractérisent par une hausse constante des distances parcourues. Lié au développement des infrastructures routières, le motif principal de ces mobilités est un motif contraint (travail, études). Derrière ce premier constat, une nette tendance à la diversification des territoires est perceptible à l'échelle nationale avec, d'une part, une diminution des kilomètres parcourus en agglomération et, d'autre part, une forte augmentation hors agglomération. Ces dynamiques sont les conséquences d'une délocalisation de l'emploi à l'extérieur et de la recherche d'un foncier financièrement accessible en matière de logement. En effet, l'étalement urbain est résidentiel de par le souhait d'accéder à la propriété. C'est aussi un éclatement des zones d'activités économiques aux périphéries et à l'extérieur des villes avec pour conséquence directe une forte augmentation depuis 30 ans de la part modale de la voiture.

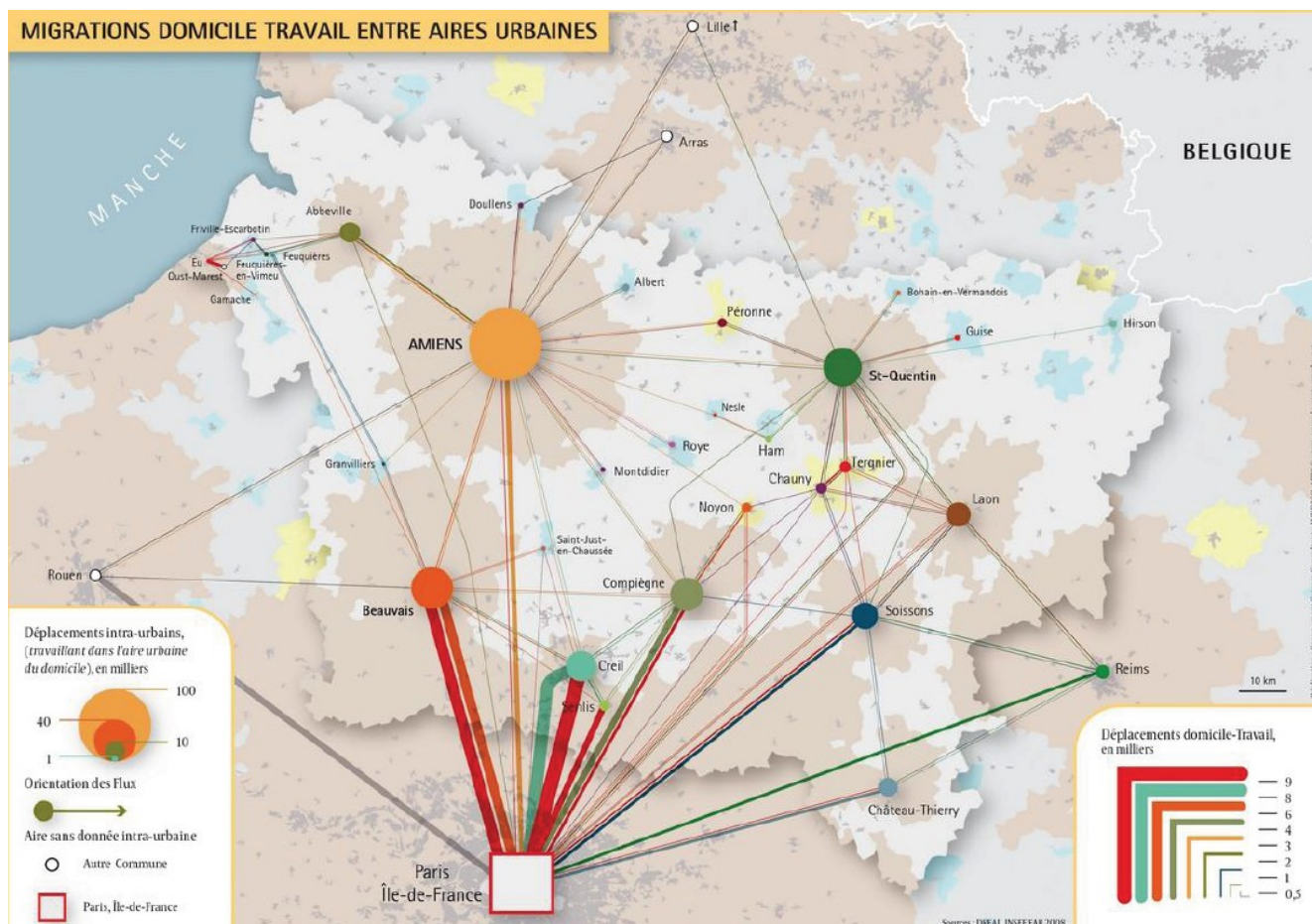
Les problématiques de mobilités ne constituent pas le point d'entrée fondamental de l'analyse des dynamiques territoriales. Toutefois, fonder une stratégie de territoire sans intégrer les enjeux de déplacements, c'est n'appréhender que partiellement le fonctionnement de ces lieux de vie et se priver par conséquent de certains leviers d'action propices à la mise en œuvre d'un véritable projet d'aménagement durable intégrant les modes de vie et les choix individuels. Les transports ne doivent alors plus être considérés comme une réponse technique a posteriori mais comme l'une des composantes d'une réflexion globale et conduite en amont.

La Picardie, de par son armature composée de petites et moyennes villes et sa position en tenaille entre l'Île-de-France et la métropole lilloise, ainsi qu'entre Rouen et Reims, se trouve particulièrement exposée à des nécessités conséquentes en termes de déplacements. Par ailleurs, la croissance démographique est principalement supportée par les petites communes, favorisant ainsi périurbanisation et étalement urbain.

Dans un contexte de changement climatique, et de hausse continue du coût de l'énergie, la mobilité en Picardie s'entend alors comme un enjeu sociétal dans une optique de solidarité territoriale et de résilience face à la fracture énergétique.

A titre d'exemple, les données suivantes, extraites du schéma régional climat air énergie (SRCAE), illustrent clairement les enjeux en la matière :

- 27 km, c'est la distance moyenne des déplacements domicile-travail en Picardie (soit 5 km de plus que la moyenne nationale).
- 70% des déplacements sont réalisés au moyen de véhicules individuels motorisés contre 6% pour les transports en commun.
- Les déplacements individuels motorisés représentent 96% des consommations d'énergie du transport de personnes et 15% des émissions de gaz à effet de serre de la région.
- 36% des émissions de gaz à effet de serre des transports proviennent des déplacements domicile-travail et domicile-études.
- 25% des communes picardes ne sont pas couvertes par un réseau de transport en commun.



Carte des mobilités picardes (Étude territoires picards et transition écologique - 2013)

L'objectif de la présente publication réside à la fois dans la proposition de clefs d'intégration des mobilités aux différentes étapes des démarches de planification, qu'il s'agisse de la définition du diagnostic et des enjeux, du portage des politiques publiques en phase d'association ou pour la phase régalienne d'avis sur arrêt de projet. Dans une optique de co-construction, ce document s'adresse également aux acteurs territoriaux afin de baliser leurs réflexions liées à la mise en œuvre d'un territoire durable.

Volontairement, ce document abordera uniquement les aspects méthodologiques afin d'en circonscrire le champ d'investigation. Les éléments se rapportant à la connaissance fine des territoires font actuellement l'objet d'études spécifiques de la DREAL afin d'accompagner la Picardie vers la transition écologique. Les résultats de ces démarches seront publiés et partagés avec les territoires.

La planification territoriale constitue un terrain privilégié pour favoriser une évolution des modes de vie qui soit plus durable. Les réflexions doivent alors intégrer les spécificités territoriales et faire converger temps long de la planification et immédiateté des modes de vies. En effet, on ne peut parler d'un mais des territoires picards. Si les modèles existent, c'est en intégrant spécificités et diversités des espaces qu'il sera possible d'en appréhender le fonctionnement. Une récente étude prospective sur la mobilité en Picardie, s'est ainsi attachée à caractériser ces identités territoriales pour envisager méthodes et outils permettant d'agir efficacement sur les questions de mobilité. La cartographie de synthèse extraite de cette étude conduite par la DREAL Picardie illustre clairement cette diversité.

## PICARDIE ENJEUX DE MOBILITÉ TYPOLOGIE

**Limites administratives**  
— Région — Département

**Offres de transport**  
— Autoroutes — Routes nationales  
— Voies ferrées

### Typologie

■ Pôle urbain structurant

Espace périurbain (1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> couronnes)

Revenus supérieurs à la moyenne

■ Territoire desservi par les transports collectifs

■ Territoire éloigné des transports collectifs

Territoire sous forte influence francilienne

Revenus supérieurs à la moyenne

■ Forte polarisation interne

■ Faible polarisation interne

Espace périurbain (3<sup>ème</sup> couronne)

■ Proche du réseau TER

■ Éloigné du réseau TER

Espace périurbain & rural maillé de petites villes

■ Densité supérieure à 40 habs./km<sup>2</sup>

■ Proche du réseau TER

■ Densité inférieure à 40 habs./km<sup>2</sup>

■ Éloigné du réseau TER

Espace rural maillé de bourgs

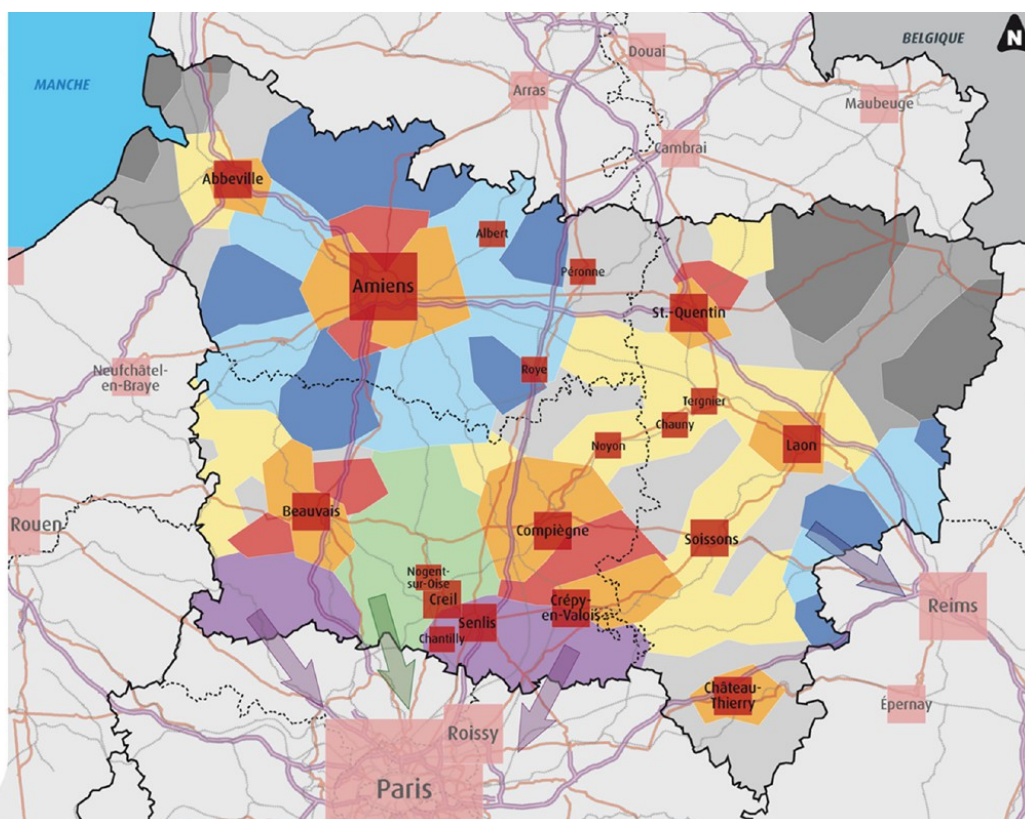
Autonomie de fonctionnement quotidien

■ Proche du réseau TER

■ Éloigné du réseau TER

0 25 km

RCT  
© Cartographie RCT, 2012



*Typologie des territoires au regard des enjeux de mobilité (Étude prospective Mobilité en Picardie - 2012)*

Les Picards sont ainsi confrontés à des situations bien différentes en termes de déplacements qu'ils soient subis ou volontaires. La problématique des mobilités durables trouve sa pleine expression dans les aires métropolitaines, mais ne doit pas s'y limiter. Elle trouve en effet toute sa place dans des territoires périurbains ou ruraux, espaces charnières du fonctionnement du territoire. Les leviers y sont évidemment différents mais l'action demeure nécessaire pour répondre aux objectifs d'un territoire durable et intégrer une réponse aux projets de vie des habitants.

Ces problématiques sont d'autant plus prégnantes qu'elles se trouvent accentuées par un contexte de précarité énergétique (tension sur la disponibilité des énergies fossiles, tensions sur les ressources naturelles, tension sur les équilibres climatiques) et d'incertitudes croissantes sur les dynamiques économiques de localisation de l'emploi notamment.

L'impact, déjà conséquent, sur les mobilités du quotidien va ainsi s'en trouver encore renforcé avec des conséquences fortes pour les habitants. Ces derniers vont devoir faire face à une augmentation du coût de la mobilité dans les prochaines années. Se pose dès lors la question de la capacité d'adaptation des territoires et de la capacité financière des ménages à assumer leurs mobilités en anticipant des situations de captivités.

La notion de mobilité requiert en effet une approche systémique et prospective afin d'atteindre l'objectif de prise en compte des problématiques économiques, environnementales et sociales. Il convient dès lors de chercher à voir plus loin, plus large, plus profond et de dépasser le simple axiome selon lequel « mobilité = transports pendulaires ». C'est ainsi envisager la mobilité au travers de la culture, de l'enseignement, de

l'accès aux soins, de l'emploi, ... en intégrant les différents facteurs territoriaux économiques, démographiques et organisationnels permettant d'expliquer le fonctionnement du territoire :

- La propension et la capacité des populations à se déplacer dépend du nombre de déplacements quotidiens par individu mais aussi du coût du transport rapporté au revenu disponible.
- L'offre de transport se décline et doit se réfléchir au travers de leur attractivité respective mais aussi au travers des modes de vie individuels et collectifs.
- L'organisation des territoires, la répartition des populations ainsi que la connectivité aux infrastructures existantes permettent de comprendre et d'expliquer les besoins de déplacements ainsi que la manière dont ils s'organisent (quels volumes ? quelle dispersion ? quelles fréquences ?)



*Appréhension des mobilités dans une démarche prospective (Étude prospective Mobilité en Picardie - 2012)*

On comprend alors aisément que la problématique des déplacements dépasse la simple adéquation de l'offre et de la demande et nécessite alors d'envisager l'aménagement du territoire à l'aune de la mobilité.

Le législateur en France a ainsi mis en œuvre les outils de planification permettant de structurer l'action territoriale à différentes échelles. Ainsi, Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou Plans de Déplacements Urbains (PDU) constituent le socle fondateur d'une planification soucieuse de :

- limiter les besoins en déplacements
- accompagner et faciliter les mobilités et les modes alternatifs
- développer une offre adaptée et multimodale

*Les travaux de prospective et de planification efficaces peuvent également être prolongés au travers de démarches transversales que sont les agenda 21. Ces derniers, par-delà les questions foncières, se posent comme de véritables outils de gouvernance au service d'un territoire durable soucieux de faire émerger un véritable vivre ensemble.*

degré d'obligation

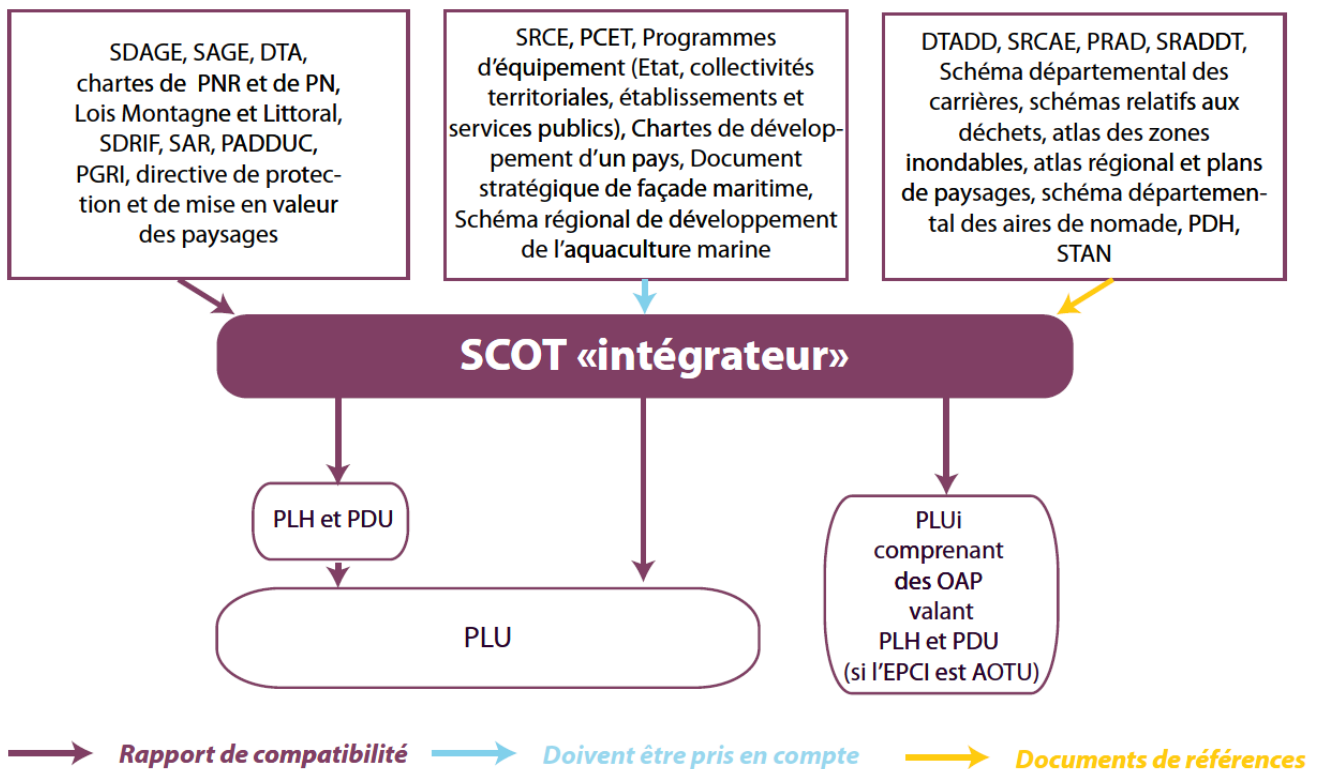


- **conformité** : respect strict sans possibilité d'adaptation ou de dérogation

- **compatibilité** : ne peut pas interdire ou aller à l'encontre – en revanche marge d'appréciation

- **prise en compte** : ne peut ignorer - en revanche dérogation possible si justifiée

### Nature des liens juridiques entre documents



articulation des documents de planification

(source METL – SCoT Un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire 2013)

« Le savant n'est pas l'homme qui fournit les vraies réponses; c'est celui qui pose les vraies questions. »  
(Claude Lévi-Strauss)



# 1 - Contexte national, des éléments de cadrage fédérateurs

Si les fondamentaux de l'aménagement du territoire sont anciens, la loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 a ancré durablement la problématique des déplacements dans le développement durable. L'objectif est d'assurer une cohérence d'ensemble de la politique des transports, pour les voyageurs et les marchandises, en respectant les engagements écologiques. Pour y parvenir, il importe de faire évoluer les infrastructures de transport et les comportements. Il s'agit notamment de développer des infrastructures alternatives à la route, en particulier en construisant un peu plus de 1 500 km de lignes de transports collectifs urbains, en mettant place de nouvelles autoroutes ferroviaires et en retrouvant une dynamique autour du transport fluvial.

Les objectifs en la matière sont clairs et transversaux. Ils visent notamment :

- une lutte contre le changement climatique et une maîtrise énergétique : diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050
- le développement des transports collectifs urbains et péri-urbains et l'organisation du report modal
- les déplacements comme vecteurs de lien social
- les déplacements associant une prise en compte de l'environnement

Chaque document de planification devra, par conséquent, à son niveau, s'inscrire dans l'intégration de ces différents points de vigilance en dépassant les seules logiques sectorielles au profit d'une analyse transversale et globale du paradigme territorial.

Si la planification devait se résumer à quelques grands principes, assurément, les deux articles ci-après feraient figure de fondamentaux en matière d'aménagement durable des territoires :

**article L.110 code de l'urbanisme** *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.*

**article L.121-1**  
**code de**  
**l'urbanisme**

*Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*

*1° L'équilibre entre :*

*a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;*

*b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*

*c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;*

*1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;*

*2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;*

*3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*

La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (Loti) a institué dès 1982 un droit au déplacement. Le code des transports en reprend les fondements.

**article L.1111-1 code**  
**des transports**

*Le système des transports doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix. La mise en œuvre de cet objectif s'effectue dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité et dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre.*

Plus spécifiquement, la thématique des déplacements s'intègre dans la réflexion autour de la mise en œuvre de la ville durable. Le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie et le Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement sont porteurs de démarches fortes au travers d'un plan ville durable ambitionnant la mise en œuvre de laboratoires d'expertise que sont les écoquartiers, les écocités, la réintroduction de la nature en ville et le développement des transports en commun en site propre et qui visent à investir la ville de demain.

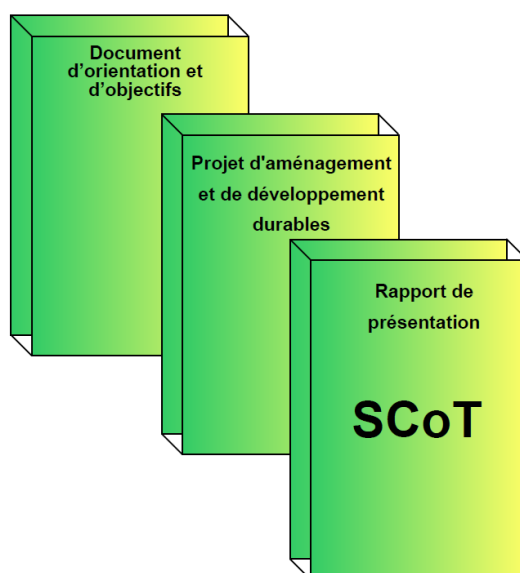
## 2 - Schéma de Cohérence Territoriale et Déplacements

La cohérence territoriale passe nécessairement par l'intégration des problématiques de déplacements identifiées par les démarches Grenelle comme leviers d'action à la mise en marche d'une société durable. Promu document intégrateur des normes supérieures, le SCoT devient alors tout naturellement l'outil prospectif de cadrage permettant l'affichage volontaire d'un projet politique et inscrivant des objectifs clairs pour le rendre effectif. Le SCoT, par la définition de grands principes, d'orientations, d'objectifs et au travers son caractère prescriptif impulse les dynamiques des territoires qui seront mises en œuvre pragmatiquement par les documents de norme inférieure dans un lien de compatibilité.

### 2.1 - Les attendus du code de l'urbanisme

Articulé autour de trois documents principaux, le SCoT et son contenu sont précisés clairement par le législateur.

**Articles L.122.1 à L.122-19 et R.112-1 à R.122-15 du code de l'urbanisme**



Le Schéma de Cohérence Territoriale est pour le niveau supra-communal (intercommunalité et regroupements d'intercommunalités) la matérialisation d'un projet de territoire. Dans une vision prospective, il se situe à l'interface des politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement commercial et de protection de l'environnement. Le SCoT doit s'intégrer dans une démarche de réduction de la consommation de l'espace, de préservation des ressources agricoles et forestières et d'une répartition équilibrée des services et commerces. Le territoire doit également s'engager dans une amélioration des performances énergétiques et une réduction des émissions de gaz à effet de serre, une diminution des obligations de déplacements et mettre en œuvre une politique de préservation de la biodiversité et de remise en état des continuités écologiques.

L'accueil de nouvelles populations qui cristallise très souvent les réflexions doit être appréhendé dans une logique plus vaste de structuration du territoire pour répondre aux

différents besoins de ces habitants actuels et futurs. Les choix d'implantation en matière de logements, d'activités, de loisirs, vont venir directement impacter les modes de vie et par conséquent les enjeux en matière de déplacements et de mobilités. Il apparaît dès lors évident de penser le SCoT autour d'une démarche systémique liant les ambitions générales des politiques publiques, le fonctionnement local du territoire et les besoins et attentes des individus.

Si les documents se veulent la traduction d'une réflexion transversale, chacune des pièces constitutives du SCoT doit apporter des réponses aux thématiques prévues par le code de l'urbanisme.

Le **Rapport de Présentation** (RP) présente un diagnostic relatif au transport de marchandises et de personnes et doit permettre d'envisager un équilibre entre urbanisation et desserte par les transports en commun. Les enjeux dégagés de ce diagnostic doivent alors trouver écho dans une réponse stratégique au niveau du document d'orientations et d'objectifs.

Le **Projet d'Aménagement et de Développement Durables** (PADD) fixe les objectifs des politiques publiques notamment en termes de déplacements de personnes et de marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Le contenu normatif du PADD impose un traitement exhaustif de ces thématiques.

Le **Document d'Orientations et d'Objectifs** (DOO) détermine les orientations générales d'occupation de l'espace. Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports en commun ainsi que celles permettant le désenclavement par les transports en commun des secteurs urbanisés qui le nécessitent.

Il peut déterminer :

- des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs
- les grands projets d'équipements et de services
- les secteurs à proximité des transports en commun où les plans locaux d'urbanisme devront identifier une densité minimale.

Le DOO définit les grandes orientations de la politique des transports et déplacements, les grands projets d'équipement et de desserte par les transports en commun.

Il peut préciser en fonction de la desserte en transports publics réguliers et le cas échéant en tenant compte de la destination des bâtiments, les obligations minimales et maximales de réalisation d'aires de stationnement pour véhicules motorisés et les obligations minimales pour le stationnement des véhicules non motorisés ; dispositions que les PLU devront imposer.

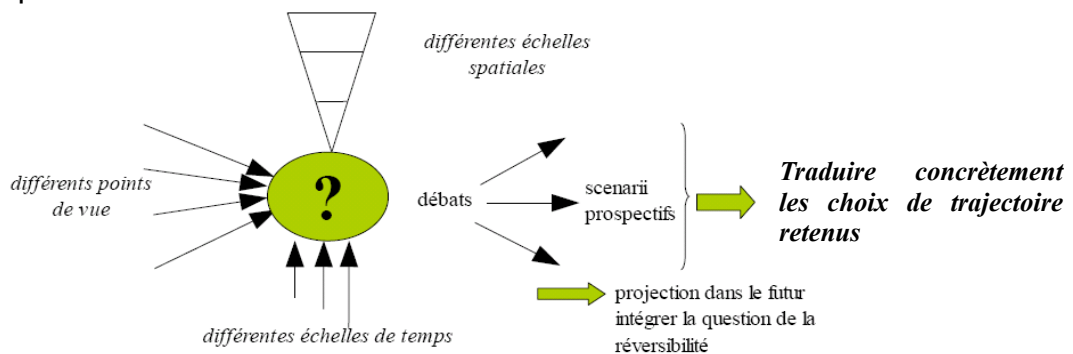
Le DOO précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal au travers d'un document d'aménagement commercial.

## 2.2 - Une construction méthodologique et une approche systémique

Vision stratégique du territoire, le SCoT s'appuie sur une démarche prospective nécessitant d'intégrer les points de vigilance identifiés ci-après :

- la diversité des échelles temporelles (tirer parti du passé pour s'inscrire dans le présent et investir les futurs possibles)
- la diversité des échelles spatiales (penser l'infra-territorial mais aussi l'extra-territorial)
- la diversité des acteurs (convergence des points de vue et gouvernance)

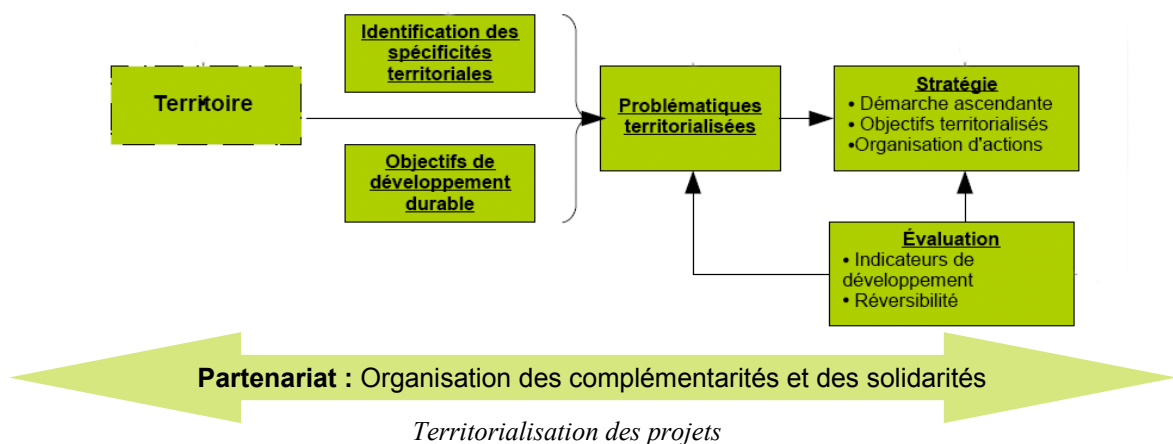
Pour conduire une démarche intégrée, il convient de mener une réflexion transversale et dynamique en passant par les points d'entrée et interfaces du développement durable tout en plaçant l'individu au cœur du questionnement plutôt que par une analyse thématique et statique du territoire. L'objectif est ici de promouvoir un modèle de société qui soit viable, vivable et équitable : en un mot durable.



*schématisation d'une méthodologie de travail d'après C. Vergnolle-Mainar*

La problématique des mobilités impactant particulièrement les habitants et usagers dans leurs modes de vie, elle constitue également un levier privilégié pour la conduite d'une démarche participative de co-construction du projet de territoire. C'est ici l'opportunité de mettre en œuvre les principes de gouvernance et de démocratie participative nécessaires à une adhésion du territoire à la démarche SCoT.

Un portage efficient des politiques publiques ne peut se mener de façon cloisonnée et sectorisée. Il convient dès lors de réfléchir les mobilités comme un des leviers du fonctionnement territorial et d'en investir toute la transversalité.



Une gouvernance partagée est un préalable nécessaire à la réussite d'une stratégie territoriale. Les partenariats viennent en effet nourrir les réflexions à tous les stades de la démarche. Ils permettent la multiplicité des points de vue tout comme la convergence des objectifs et rendent possible un véritable portage du projet territorial. C'est également la recherche d'une véritable participation citoyenne au projet de territoire non plus dans un positionnement d'adhésion mais dans la recherche d'une co-construction.

## **2.3 - Axes stratégiques et leviers d'action en matière de mobilité et déplacements**

Afin de poursuivre la démarche engagée, il est nécessaire de rappeler ici les axes stratégiques identifiés au niveau national (cf. guide CERTU 2008 – Les déplacements dans les SCoT) qui se trouveront déclinés localement au travers de la réflexion à conduire :

### **2.3.1 - Structuration du territoire par les infrastructures de transports, support de développement urbain des territoires**

1. en concevant les grandes infrastructures de transport comme moyen d'organiser spatialement le territoire
2. en utilisant les transports en commun comme leviers de développement urbain
3. en hiérarchisant les pôles de développement en fonction des réseaux de transports
4. en intégrant le système de transport de marchandises dans l'organisation urbaine (plates-formes logistiques et de distribution espaces logistiques urbains, ...)

### **2.3.2 - Articulation de l'organisation du territoire et du système de déplacements**

1. en hiérarchisant la voirie et en concevant la trame viaire en fonction de l'organisation urbaine (niveau national/régional, voie urbaine ou interurbaine de liaison, voie de liaison inter-quartiers ou de desserte locale, voie de proximité)
2. en utilisant les opportunités fluviales pour diversifier l'offre de transports en commun
3. en développant une stratégie de requalification des entrées de ville avec le réseau de transport
4. en concevant des parkings-relais comme un élément d'accompagnement des politiques de déplacement de proximité et comme un moyen pour favoriser l'intermodalité

### **2.3.3 - Une urbanisation qui favorise les déplacements de proximité et les modes alternatifs à la voiture**

1. en privilégiant la densité, la mixité et l'accessibilité dans les nouvelles formes urbaines
2. en subordonnant l'urbanisation à la desserte par les modes doux et les transports collectifs
3. en développant une stratégie urbaine autour des gares, pôles d'échanges multimodaux

### **2.3.4 - La prise en compte des besoins spécifiques d'accessibilité aux transports collectifs**

1. en anticipant sur les évolutions démographiques et les nouveaux besoins des seniors, des personnes handicapées et à mobilité réduite, au regard de l'offre de transport collectif
2. en tenant compte de la demande sociale dans l'augmentation de l'offre de transport collectif

Le SCoT, s'il se veut stratégique, doit également revêtir une dimension prescriptive pour assurer une mise en œuvre efficace des orientations et objectifs dans les documents de norme inférieure :

1. en élaborant des recommandations
2. en édictant des règles notamment qui lient intensité de l'urbanisation et niveau de desserte par les transports publics, qui subordonnent l'urbanisation à la desserte par les transports en commun ou qui organisent en fonction de la desserte en transports en commun les obligations en termes d'aires de stationnement pour véhicules motorisés ou non.

Dans le cadre d'un portage du SCoT par un syndicat mixte, qui ne disposerait pas des compétences planification et aménagement du territoire (PLU, CC, ZAC, ...), il y a un véritable enjeu d'opérationnalité du projet de territoire. En effet, le risque trop souvent vérifié est d'aboutir à un document de portée générale et peu prescriptif laissant le soin de préciser et d'encadrer l'action au niveau inférieur que sont les plans locaux d'urbanisme. Le SCoT doit donc se vouloir ambitieux et s'en donner les moyens au travers d'un véritable document d'orientation et d'objectifs dépassant le simple catalogue d'outils du développement durable. Le SCoT peut aussi se révéler une première démarche qui impulsera les dynamiques nécessaires à la mise en œuvre de territoires durables au travers des futurs PLU.

Le SCoT doit trouver toute sa place et rien que sa place. En effet, il conviendra de bien respecter le principe de libre administration des collectivités et l'impossible tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

## 2.4 - Une ré-interrogation du territoire

### 2.4.1 - la présence d'infrastructures stratégiques de transport

Le territoire Picard s'inscrit dans un espace irrigué par des infrastructures à résonance nationale voire européenne. On citera ainsi les autoroutes A1, A4, A16, A26 et A29, et les liaisons cardinales assurées par les routes nationales 2 et 31 ainsi que les anciennes routes nationales rétrocédées aux départements en 2007 telles que les RD 1029 ou 1044 qui structure la mise en réseau du territoire. Le territoire dispose également d'une desserte par la ligne grande vitesse Lille - Paris au travers de la gare TGV Haute Picardie. Il pourrait également être irrigué dans le futur par le canal Seine Nord Europe (CSNE) et ses aménagements et d'un barreau ferroviaire permettant à terme l'arrivée du TGV en gare d'Amiens.



*La Picardie, terre d'infrastructures (DREAL - 2009)*

Le développement des activités économiques est lié à ces atouts. La construction du territoire doit s'appuyer sur ces espaces de dynamisme et de rayonnement supra-territorial tout en assurant relais et services de proximité dans les espaces interstitiels.

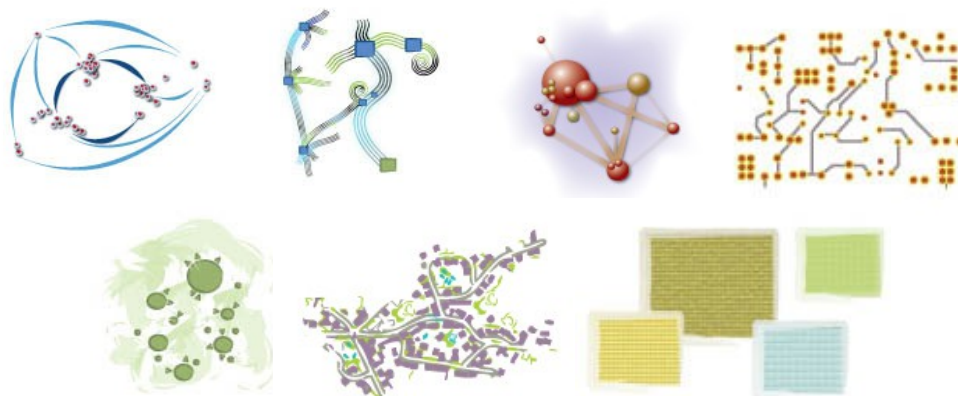


## 2.4.2 - la diminution des distances de déplacement

Les modes de vie sont désormais changeants et fonctionnent suivant une logique de club. Ce n'est ainsi plus la proximité qui fait qu'un habitant va utiliser tel ou tel équipement. Le choix s'opère en fonction de critères tout à fait personnels et difficiles à appréhender. Aussi, démultiplier les équipements ne garantit en rien un usage effectif de ces derniers. La volatilité de ces choix pèse lourdement sur les finances publiques en termes d'investissement. En réponse, la multiplicité de l'offre et sa dispersion ont des effets conséquents et immédiats en termes de déplacements. Pour limiter ces derniers, l'action doit être coordonnée et passe par l'organisation et la structuration du territoire.

Le constat aujourd'hui est celui d'une armature urbaine faible disposant de couronnes limitées et de peu de pôles relais. La grande majorité des communes s'inscrit quant à elle dans un espace à dominante rurale. De par cette structuration, le territoire est fortement dépendant de la voiture et par conséquent exposé à une précarisation due à l'augmentation du coût de l'énergie. Cette dernière est d'autant plus inquiétante que les revenus sont faibles et en deçà des moyennes régionales voisines.

La diminution des déplacements passe alors par l'organisation d'une réponse aux besoins des habitants au travers d'une articulation intégrant proximité et solidarité territoriale. Une des pistes d'action réside dans la conception d'un modèle urbain polycentré, l'organisation de pôles relais et de pôles de proximité : un réseau de pôles complémentaires



*Territoires 2040 Les 7 systèmes spatiaux (DATAR <http://territoires2040-datar.com>)*

## 2.4.3 - le développement des transports collectifs

Le développement des transports collectifs est étroitement lié aux problématiques d'aménagement du territoire qu'il s'agisse d'espaces urbains avec la gestion des périmètres de transports urbains ou du TER dans des espaces moins denses. Les espaces accessibles depuis les gares représentent un potentiel encore trop peu exploité pour favoriser un urbanisme limitant les déplacements et proposant une alternative au tout voiture. Par ailleurs, l'armature territoriale précédemment évoquée peut aussi se concevoir autour de ces gares du périurbain qui assurent une polarisation indéniable des espaces.



Quelques transports collectifs en Picardie (TER sources [www.ter-sncf.com](http://www.ter-sncf.com) - [www.tul-laon.net](http://www.tul-laon.net) - [www.beauvais.fr](http://www.beauvais.fr))

## 2.4.4 - l'appréhension des liens entre mobilités et espaces urbains

Dans les projets de rénovation ou d'extension urbaine, il convient de remettre au cœur de la réflexion la question des espaces de rencontre générateurs de lien social et de déplacements de proximité (liaisons inter-quartiers). L'enjeu est d'encadrer l'usage de la voiture dans les espaces urbains pour favoriser la marche et les modes actifs en intégrant la problématique du stationnement tous modes.

Se pose dès lors la question des temps d'accès aux services, de leur accessibilité, et de la qualité et la sécurité des aménagements. Dans un territoire pour lequel le vieillissement est une problématique prégnante, la capacité au déplacement va devenir un enjeu incontournable.

### Un aménagement de Tergnier autour du rail



Aménagement et accessibilité (source projet d'éco-quartier ville de Tergnier AISNE)

## 2.4.5 - proposer des alternatives à la route

Dans un contexte de reconquête progressive de la voie d'eau avec notamment les projets de mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO) entre Compiègne et Creil ou encore le canal Seine Nord Europe (CSNE) pour le transport de marchandises, la voie d'eau dans son ensemble peut investir le champ des mobilités douces et des liaisons de proximité au travers le développement d'un tourisme vert, d'itinéraires de promenades et de randonnées ou la valorisation de circuits courts. Véritables alternatives à la route au travers des bacs et navettes fluviales et vecteurs de valorisation touristique ces espaces présentent un potentiel trop souvent ignoré. La Picardie peut également mobiliser le fret ferroviaire autour d'infrastructures existantes ou à développer pour organiser une logistique moins dépendante du réseau routier.



*de véritables alternatives à la route (source [www.mageo-concertation.fr](http://www.mageo-concertation.fr))*

## 2.4.6 - qualité de vie et bruit

La présence d'infrastructures de transport de grande capacité n'est pas sans conséquence sur un territoire. Génératrices de nuisances, ces dernières se heurtent à la notion de qualité de vie et à la perception qu'en ont les individus, habitants et usagers du territoire. L'aménagement de l'espace doit intégrer ces questions et envisager la préservation de zones de respiration et de zones calmes à l'intérieur du tissu urbain mais également intégrer les nuisances potentielles vis-à-vis de la faune sauvage dans les espaces naturels.

## 2.5 - Les points de vigilance et leviers mobilisables

Il convient de fonder la faisabilité du projet politique sur une ambition réaliste d'accueil de population notamment au regard des évolutions passées mais également du contexte actuel dans une vision prospective tout en intégrant les synergies avec les territoires voisins.

### 2.5.1 - sur le fond

L'intégration de la problématique des mobilités et déplacements demeure souvent partielle avec des objectifs généraux et un faible degré de cadrage. Il faut dépasser la seule vision transport / infrastructure et faire le lien avec les équipements, le logement et l'aménagement économique et commercial pour les flux de personnes et de marchandises. C'est ainsi la garantie de limiter le saupoudrage induisant des déplacements pour au contraire promouvoir une structuration solidaire en activant le levier de l'intensité urbaine.

De manière générale, les territoires sont perçus comme des isolats au fonctionnement autarcique avec vision segmentée et statique. Les liaisons et connexions avec les territoires limitrophes et voisins sont pourtant indispensables à la compréhension d'un fonctionnement territorial complexe et multiple. Le SCoT doit s'inscrire dans le grand territoire et investir la diversité des échelles. En effet, les centres d'agglomération sont généralement traités au détriment de la première couronne. La réflexion du territoire peut se structurer autour d'une carte des temps.

Les modes actifs sont souvent limités à la représentation de pistes et bandes cyclables sans réflexion sur une connexion avec le Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées (PDIPR). Il faut réussir à dépasser le seul aspect loisirs de ces espaces. Peu envisagés dans les nouveaux espaces urbanisés, ils assurent pourtant l'organisation du tissage territorial. Il y a ici un enjeu en termes d'accessibilité et de temps d'accès aux équipements et services. C'est également la question de la création du lien social face au constat récurrent des ruptures urbaines en termes de circulation des piétons. C'est alors l'organisation de l'interconnexion et de la porosité des quartiers. Est aussi en jeu la question des continuités en milieu péri-urbain et rural pour relier notamment les équipements et espaces publics. Il convient également d'assurer le principe de continuité de la chaîne de déplacements notamment au regard de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite (loi 2005-102 du 11/02/2005).

La réappropriation de la voie d'eau constitue un enjeu primordial qu'il s'agisse d'un usage ludique, touristique ou utilitaire pour la mise en œuvre de modalités alternatives. Il en va de même sur le devenir des voies ferrées désaffectées. Faut-il s'engager dans une reprise de la circulation ou y développer les futures voies vertes structurantes du territoire ?

A ce titre, les quartiers de gare et plus largement, les espaces accessibles depuis ces dernières représentent un vaste potentiel qui en font l'une des plaques tournantes de la politique des déplacements. Au regard de leur potentiel en matière d'intermodalité, le territoire se doit de porter son attention sur ces espaces malgré les difficultés qui peuvent s'y accumuler. La Région au travers de la Directive Régionale d'Aménagement « Quartiers de gare » et la DREAL avec l'étude partenariale pour un aménagement et un urbanisme orientés vers le rail se mobilisent sur cette thématique.

Le stationnement est finalement assez peu pris en compte et son traitement très souvent renvoyé simplement à une gestion au travers des plans locaux d'urbanisme.

Il en est de même pour le transport de matières dangereuses (TMD) qui bien qu'identifié aux dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM) ne bénéficie pas d'une prise en compte dans les documents.

Enfin, en termes de qualité urbaine et des entrées de ville, se pose la question des axes à grande circulation et la possibilité de définir des espaces complémentaires nécessitant un traitement similaire.

## 2.5.2 - sur la forme

Le rapport de présentation présente des données quantitatives en termes de trafic, de desserte en transports en commun ou encore de sécurité routière. Toutefois ces éléments ne font pas toujours l'objet d'une analyse qualitative pour construire les scénarii prospectifs. Il faudra également être vigilant et appréhender l'intégralité des déplacements notamment pour les loisirs et ne plus se cantonner uniquement aux flux domicile-travail.

Le PADD bénéficie d'un cadrage normatif. Par conséquent, l'absence de traitement d'une des thématiques fragiliserait la procédure.

Les DOO bien que souvent volumineux demeurent généralistes et se cantonnent même à un catalogue des outils du développement durable. Document de stratégie territoriale, il doit rester pédagogique, clair et compact. Clef de voûte de la planification, c'est au travers de cette pièce que sera examinée la compatibilité des documents de norme inférieure.

La représentation graphique permet de s'approprier le territoire et son fonctionnement. Ainsi des synthèses cartographiques par axe stratégique ainsi qu'une schématisation générale pourront venir expliciter les documents stratégiques que sont le PADD et le DOO.

On notera également la nécessité d'effectuer une analyse plus approfondie des compatibilités ascendante et descendante et de l'impact du projet de SCoT sur les documents déjà opposables avec la perspective d'une éventuelle mise en compatibilité.

## 3 - Plans Locaux d'Urbanisme et Déplacements

La prise en compte des déplacements se révèle plus opérationnelle à travers ce document de planification encore majoritairement pensé à l'échelle communale. C'est au travers des formes urbaines et par conséquent de l'occupation des sols que va pouvoir se traduire la prise en compte des mobilités, de l'accessibilité, du désenclavement et de la mixité.

On rappellera les grands principes suivants :

*Comment assurer la priorité du renouvellement face à l'extension urbaine ?*

*Comment favoriser la densité autour des pôles d'échanges ?*

*Comment favoriser l'intensité urbaine ?*

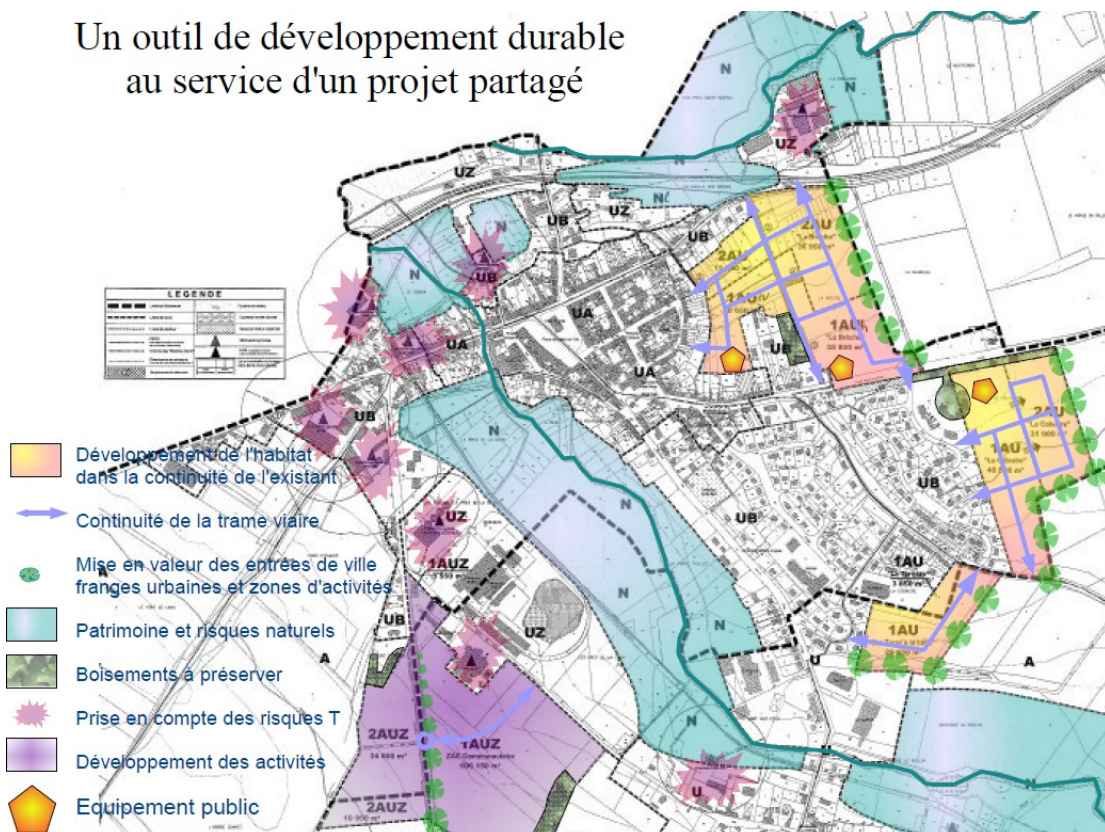
*Comment penser les urbanisations nouvelles génératrices de trafic avec les transports collectifs ?*

*Comment organiser la diversité des fonctions urbaines avec la cohérence des niveaux de desserte et la typologie des infrastructures ?*

*Comment contribuer au cadre de vie et au bien être des populations ?*

Les maîtres mots en matière d'aménagement de l'espace sont la promotion de la ville des courtes distances et de l'intensité urbaine. Il conviendra également d'intégrer dans la recherche de solutions, la diversité des espaces, qu'il s'agisse de systèmes urbains denses, du périurbain ou du rural.

## Un outil de développement durable au service d'un projet partagé

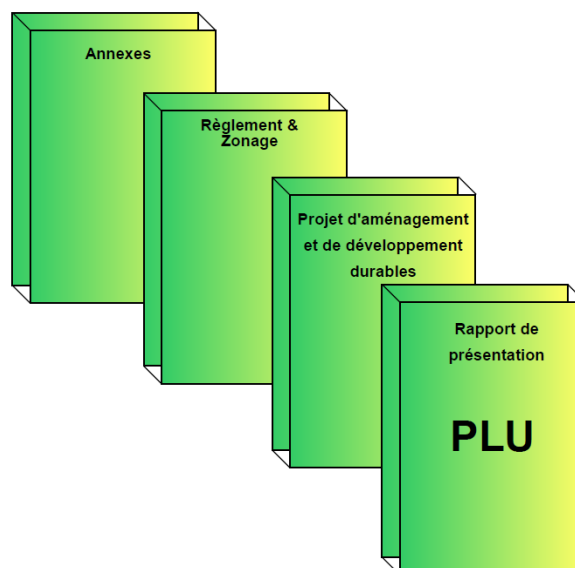


*Un outil au service du projet urbain (source DDT Aisne)*

### 3.1 - Les attendus du code de l'urbanisme

#### **Articles L.123.1 à L.123-20 et R.123-1 à R.123-25 du code de l'urbanisme**

Articulé autour de plusieurs documents principaux, le contenu du PLU est clairement précisé par le législateur. Le PADD constitue la pièce maîtresse qui conditionne toute évolution ultérieure du PLU.



Le **Rapport de Présentation** (RP) présente un diagnostic établi au regard des besoins répertoriés en matière de transport. Il justifie également le projet de territoire qu'entend mettre en œuvre le plan. L'enjeu ici est d'investir l'intermodalité, la continuité de la chaîne de déplacements

Le **Projet d'Aménagement et de Développement Durables** (PADD) définit le projet de territoire, c'est le document central et fondamental du PLU. Il en conditionne la cohérence interne du document. Depuis la loi portant engagement national pour l'environnement, son contenu est normé. Il apparaît dès lors nécessaire de traiter l'ensemble des thématiques visées afin de garantir la sécurité juridique du plan : il arrête ainsi notamment les orientations générales relatives aux transports et aux déplacements.

Les **Orientations d'Aménagement et de Programmation** (OAP). Le cadrage des thématiques Transports et déplacements est conditionné à l'existence d'un PLU intercommunal, soit l'élaboration ou la révision par une structure étant autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) -confère infra focus PLUi. Ainsi, dans le cas de l'élaboration d'un document communal ces orientations seraient censées se limiter aux seules questions d'aménagement. La lecture en la matière paraît restrictive. Il conviendra d'être attentif à d'éventuelles précisions dans le cadre de la future loi sur l'urbanisme et la ville. Pour autant, les dispositions spécifiques liées à l'aménagement permettent déjà à elles seules d'appréhender concrètement la problématique des mobilités.

Le **règlement** fixe les règles générales et servitudes d'occupation des sols. Il est alors conseillé de :

- préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver à modifier ou à créer.
- fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général.
- fixer les conditions de desserte par les voies et les réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements
- imposer dans les secteurs délimités à proximité des transports collectifs existants ou programmés, une densité minimale de constructions
- délimiter les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux.

Lorsque les conditions de desserte par les transports collectifs le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximum d'aires de stationnement lors de la construction de bâtiments autres que d'habitation. Cette disposition n'est pas applicable pour le logement.

En zones urbaines ou à urbaniser, le PLU peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général [...] en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements.

Traduction graphique du règlement, **le zonage** sectorise le territoire et identifie les projets et éléments caractéristiques.

Seuls le règlement et le zonage sont directement opposables au tiers au travers des autorisations individuelles d'urbanisme au travers d'un lien de conformité. Le PADD et les OAP définissent la philosophie du projet de territoire. Les projets d'aménagement doivent s'inscrire dans un respect de l'esprit de ces deux pièces structurantes et des principes qu'elles auront édictés dans un lien de compatibilité.

Les **annexes**, permettront d'identifier les éléments caractéristiques du territoire, comme les secteurs affectés par les nuisances sonores inhérentes aux infrastructures de transport.

## 3.2 - Les points de vigilance et leviers mobilisables

Il serait bien utopique de penser que le PLU peut à lui seul tout gérer en matière de déplacements. Toutefois, document très opérationnel de par les outils dont il dispose, il peut agir de façon très concrète sur la réglementation de l'usage du sol et par conséquent agir directement sur les enjeux de déplacements et de mobilité aussi bien pour de petites communes que pour des vastes espaces intercommunaux.

Les enjeux se concentrent ici sur les questions de mobilité, de déplacement et de stationnement en liant les questions de déplacements à celles de l'organisation de l'espace. C'est ainsi la quête du quartier durable au travers de la possibilité qu'il offre à tous de se déplacer autrement qu'en voiture sans distinction d'âge et de milieu social. Il s'agit également de créer de la porosité urbaine et de limiter les impacts négatifs de l'automobile (en termes de consommation de l'espace, de bruit et de pollution).

### 3.2.1 - en pensant les logiques d'échelle

C'est ainsi inscrire le projet dans l'agglomération, dans la ville. Mais c'est aussi s'inscrire dans le fonctionnement du quartier et de l'îlot.

L'opportunité réside dans l'analyse des ruptures urbaines, et des difficultés pour intervenir dans une véritable logique de tissage des territoires.

### 3.2.2 - en pensant l'urbanité

Si la question des densités et des formes urbaines est importante, elle ne peut se concevoir dans un absolu dé-territorialisé mais doit au contraire être liée aux aménités locales et aux capacités du territoire. C'est l'intensité urbaine qu'il faut investir au travers d'une mixité sociale et d'une diversité des fonctions urbaines tout en recherchant une possible réversibilité. C'est également la question du lien et de la proximité des habitants qui doit être investie.



Les implantations nouvelles doivent se concevoir en intégrant un lien entre habitat, équipements, et services et en recherchant la proximité des transports publics réguliers et la continuité des cheminements. C'est ainsi réfléchir l'urbanisme en termes d'intensité urbaine et de mise en œuvre d'un territoire des courtes distances.

### 3.2.3 - en pensant le cadre et la qualité de vie

Le travail sur un paysage et une architecture spécifique le long d'axes structurants est aussi un levier potentiel d'une aménité territoriale.

L'enjeu réside également dans l'intégration de lieux propices à la rencontre des habitants (jardins, espaces, verts, terrains de jeux, pistes de jogging, ...), à l'échange et à la mixité.



*Les attentes et besoins des habitants au cœur du projet (source site Internet de la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature )*

C'est enfin intégrer les modes actifs au travers de l'aménagement de sentes, pistes et cheminements accessibles et sécurisés permettant les déplacements de loisirs mais aussi les déplacements utilitaires pour envisager de véritables alternatives au tout voiture. Les réflexions s'engagent également sur les démarches d'auto-partage et des stations de rechargement des véhicules électriques.

### 3.2.4 - en pensant les infrastructures

La hiérarchisation de la trame viaire en fonction des usages permet de structurer l'espace et réguler la circulation automobile en éloignant la voiture de certains espaces et en redonnant accès à un espace public de qualité pour les piétons et les cyclistes.

En matière d'infrastructures, c'est la recherche de liaisons pertinentes, complètes, faciles et sécurisées en limitant les voies en impasses aux seuls impératifs techniques.

C'est enfin un conditionnement et une organisation du stationnement public (P+R/TC)

### **3.3 - Les outils de l'aménagement**

Le PLU présente le grand avantage de disposer d'outils pratiques permettant une traduction concrète et efficace des orientations et objectifs qu'il aura retenus. Au travers de chacun de ses documents constitutifs, il organise ainsi les modalités pratiques de mise en œuvre du projet territorial.

#### **3.3.1 - OAP**

Elle permet de définir les éléments de programme d'un secteur (écrit + cartographie) en définissant un schéma d'aménagement d'ensemble dans une vision sectorielle : voiries internes, points d'accès, principes de cheminements, le maître d'ouvrage a libre choix du degré de précision qu'il entend imposer. Elle permet d'organiser le partage de la voirie.

C'est au travers de ce document que l'on peut assurer le tissage inter-quartiers et les principes de continuité des cheminements.

L'OAP peut être sectorielle. Il est également possible d'envisager ce document comme thématique. Elle pourra ainsi proposer une vision du territoire sous l'angle des liaisons douces en proposant notamment un schéma des modes doux à l'échelle de l'ensemble du périmètre d'étude.

Les études spécifiques dites « entrées de ville » (Art. L.111-1-4) structurent et organisent l'espace le long des axes classés à grande circulation et des voies spécifiquement identifiées de façon complémentaire dans le SCoT.

#### **3.3.2 - ZONAGE**

Le report du plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées (PDIPR) sur le document graphique permet d'identifier les continuités de cheminements et de définir un maillage potentiel.

Au travers de l'utilisation de l'emplacement réservé (L.123-2 et L.1231-5 8°), il est possible de figer l'utilisation de surfaces en vue de la réalisation ou l'élargissement de voies de circulation, de parcs publics de stationnement, de sentiers piétonniers, pour un projet de TCSP ou encore la structuration d'un pôle inter-modal.

Cet outil cristallise les possibilités concrètes d'intervention sur les propriétés privées. Toutefois, dans le respect du droit de propriété, droit fondamental inscrit dans la Constitution, il est prévu en contrepartie une juste et préalable indemnisation du propriétaire. Autre contrepartie, la collectivité peut être mise en demeure d'acquiescer la réservation. A défaut elle doit retirer son option.

On citera également la servitude de gel (L. 123-2 a) parfois appelée emplacement réservé flottant permettant, pour une durée de 5 ans et dans l'attente de la définition d'un aménagement d'ensemble, d'interdire les constructions d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Il n'y a dans ce cas pas d'obligation d'achat.

Le 6° de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme prévoit que le règlement peut préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public.

Enfin, il est possible de reporter graphiquement reculs et alignements spécifiques sur certains secteurs sous réserve d'une justification de cette spécificité.

### **3.3.3 - REGLEMENT**

Une différenciation de la typologie du bâti par usage est rendue possible par le code. Elle demeure toutefois clairement encadrée par l'article R.123-9. Elle s'entend en effet comme exhaustive au travers des catégories suivantes : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerces, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. Des dispositions particulières sont possibles pour les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

Le règlement au travers de ces 16 articles peut venir concrètement traduire les stratégies en matière de mobilité

- Article 3 : Accès et voirie

Il conditionne les accès en fonction de la hiérarchisation de la voie. Une telle disposition permettra ensuite une adaptation des vitesses en fonction des usages et par conséquent contribuera à la promotion des modes actifs et au développement de quartiers apaisés.

Il peut lier l'accès à la plus grande proximité des TC existants.

Il peut prévoir des dispositions pour les personnes à mobilité réduite.

Il peut définir les prescriptions liées au profil en travers des voies et proscrire les voies en impasse.

Il permet la mise en œuvre d'un réseau viaire structuré et cohérent en définissant les caractéristiques des voies nouvelles et les conditions d'accès.

- Article 6 : Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques

- Article 7 : Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives

- Article 10 : Hauteur maximum des constructions

- Article 11 : Aspect extérieur

- Article 12 : Stationnement

Le stationnement peut être différencié en fonction de la destination des constructions. Il existe un caractère dérogatoire pour les logements sociaux.

Il peut intégrer des dispositions propres aux deux-roues afin d'assurer le développement de leur usage et des prescriptions liées à une réservation aux PMR.

Il peut intégrer un conditionnement lié à la desserte par les transports en commun et à la trame viaire.

Son insertion dans le tissu peut en outre s'accompagner d'une dimension paysagère.

Enfin, il faudra intégrer l'articulation entre stationnement privé et stationnement public sur voirie afin d'optimiser et mutualiser leur utilisation en fonction des usages dans un souci de gestion économe des sols et de densification.

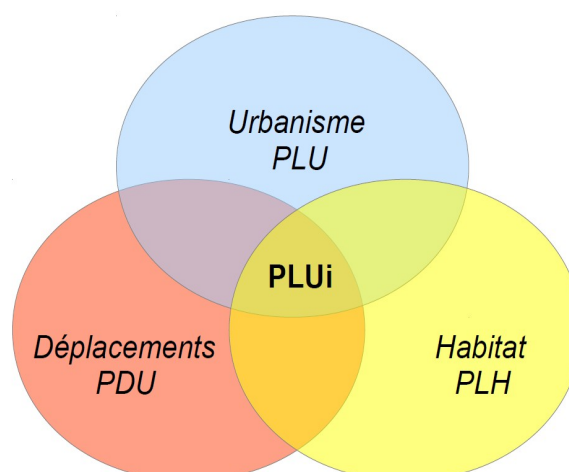
La loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 (dite loi Grenelle II) prévoit à compter du 1er janvier 2012, l'obligation de concevoir des espaces de stationnement dédiés aux vélos pour tous les permis de construire de bâtiments neufs à usage principal d'habitation ou de bureau. À compter du 1er janvier 2015, les bâtiments existants à usage principal de bureau disposeront de trois ans pour être mis en conformité.

- Article 13 : Espaces verts et plantations

Ces articles vont influencer sur les formes urbaines et les paysages longeant les voies. Ils ne permettent pas d'agir directement sur les enjeux de déplacements mais vont encadrer l'espace public et sont par conséquent de nature à impacter le cadre de vie.

### 3.4 - Le PLU intercommunal (PLUi), un outil de planification transversale

#### 3.4.1 - les éléments de cadrage



L'outil n'est pas nouveau. S'il se cantonnait souvent avant la loi ENE à des démarches isolées et réduites, rénové par le Grenelle de l'Environnement, il devient la norme. Outil intégrateur, il se conçoit désormais à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal. Il intègre de fait une dimension programmatique de l'habitat au travers de l'intégration du

programme local de l'habitat (PLH) et au cas par cas, quand l'EPCI est autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), il tient lieu de plan de déplacements urbains (PDU).

Il est à noter que lorsque l'EPCI ne dispose pas de cette compétence transport, le PLUi intégrera les déplacements comme un PLU classique.

La démarche est innovante et les retours encore relativement limités. La connaissance sur le sujet s'organise au travers d'un club national des territoires engagés dans de telles procédures.

La future jurisprudence en la matière sera également source de nombreux enseignements.

Enfin, le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) en préparation par le Ministère de l'Égalité des Territoires viendra apporter les précisions utiles à la mise en œuvre de cet outil que le projet d'acte III de décentralisation entend promouvoir.

### **3.4.2 - la traduction formelle**

On s'intéressera ici uniquement à la spécificité déplacements et par conséquent au volet PDU des PLUi.

Introduits par le législateur au début des années quatre-vingt, les PDU relèvent aujourd'hui de deux démarches. Ils sont obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants au sens INSEE et pour lesquelles la liste est publiée officiellement par décret. Ils peuvent également être volontaires pour des territoires ne répondant pas à ce critère de seuil.

Dans les deux cas, le cadrage s'opère au travers des dispositions du code des transports et de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI) en cours de codification.

En matière de PLUi, le code de l'urbanisme est clair. Il n'y a plus aucun effet de seuil qui conditionne le volet PDU du PLUi. Le fait seul que l'EPCI compétent soit également AOTU génère obligatoirement la nécessité d'intégrer les dispositions relevant du PDU dans le PLUi.

Dans ce contexte il est bien nécessaire de disposer d'une parfaite juxtaposition des périmètres entre les compétences planification et organisation des transports urbains.

Le PLUi est par conséquent un véritable PDU et doit en ce sens respecter les dispositions encadrant ce type de document sectoriel. S'appuyant sur les dispositions du code de l'urbanisme, il permet une plus grande participation du public au travers d'une véritable concertation.

Le législateur en la matière a retenu deux principes d'encadrement :

- soit par intégration directe et à droit constant des dispositions dans le code de l'urbanisme
- soit le renvoi pur et simple aux dispositions inscrites au code des transports

En l'état actuel, le PLUi doit donc répondre aux dispositions prévues par le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation ainsi que le code des transports.

### 3.4.3 - le volet déplacement du PLUi

Les dispositions tenant lieu de PDU ont pour support les OAP. Ces dernières sont opposables au titre de la compatibilité. Toutefois le PDU ne se limite pas à cette seule intégration. Ses composantes seront en effet ventilées à travers tout le PLUi dans le RP, le PADD et les OAP et pourront trouver une traduction dans le règlement ou le zonage.

Il convient dès lors d'organiser cette ventilation en fonction du rôle et du caractère de chacune des pièces du PLUi :

Le RP présentera les éléments de diagnostic et d'analyse. Il intégrera également les dispositions propres au rapport environnemental et à l'alimentation du dispositif d'évaluation et de suivi. Il présentera enfin la justification des choix retenus. Le code de l'urbanisme précise que le RP « expose les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements, dans le PADD et les OAP ».

Les dispositions qui s'inscrivent dans une logique de stratégie, de principes directeurs et qui n'ont par conséquent pas vocation à être directement opposables relèveront du PADD. Il s'agit des dispositions de l'article L.1214-1 du code des transports selon lequel le document « détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans les périmètres de transports urbains ».

En revanche les dispositions qui relèvent du plan d'actions et des mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs assignés aux PDU trouveront leur place dans les OAP. Ainsi les 11 objectifs visés à l'article L1214-2 du code des transports sont intégrés à ce document programmatique :

*1° L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;*

*2° Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;*

*3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;*

*4° La diminution du trafic automobile ;*

*5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;*

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales, par une répartition de son affectation entre les différents modes de transport et des mesures d'information sur la circulation ;

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label " autopartage " tel que défini par voie réglementaire ;

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, en mettant en cohérence les horaires de livraison et les poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains, en prenant en compte les besoins en surfaces nécessaires aux livraisons pour limiter la congestion des voies et aires de stationnement, en améliorant l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et en précisant la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective multimodale ;

9° L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage ;

10° L'organisation d'une tarification et d'une billetterie intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie et favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes ;

11° La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

Les actions retenues, bien que non normatives au titre du droit des sols telles que l'exercice du pouvoir de police générale du stationnement, la gestion du domaine public, la politique tarifaire ou encore le management de la mobilité trouveront également leur place dans les OAP à titre d'information. Elles sont en effet considérées par le code comme les éléments d'information nécessaires à la mise en œuvre des politiques de transport et de déplacement.

Si les OAP doivent respecter le PADD, le règlement doit, quant à lui, s'inscrire dans un principe de cohérence avec le PADD. Prolongement réglementaire de l'OAP, il définit le rapport de conformité du PLUi avec les autorisations d'urbanisme.

Enfin le PLUi peut avoir les effets d'un SCoT notamment en matière d'aménagement commercial. Cette dimension pourra également être appréhendée.

### 3.4.4 - points de vigilance

Au-delà de la seule structure formelle du document final, se pose la question de la procédure. En effet, comme il l'a été rappelé plus haut, c'est bel et bien la procédure PLU qui demeure et s'applique. Cette dernière doit pour autant intégrer les spécificités propres aux volets supplémentaires habitat et déplacement que le document se doit d'intégrer.

Il convient ainsi dans un premier temps d'élargir la concertation et la consultation en y intégrant les dispositions propres au PDU.

Les personnes publiques associées spécifiques sont l'État, la Région et le Département en tant qu'autorités organisatrices de transport et gestionnaires de réseau. Il conviendra aussi d'y inclure les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que les associations de personnes handicapées ou à mobilité réduite. L'article L.123-8 du code de l'urbanisme identifie les représentants spécifiquement liés au PDU comme tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement, de transport, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements.

La procédure PLUi implique par conséquent la mobilisation d'acteurs plus nombreux et parfois plus rompus aux logiques sectorielles. La procédure unifiée se veut en définitive vecteur de transversalité et de décloisonnement.

Une fois le PLUi approuvé, demeure encore posée la question de l'évaluation ex post. En effet, les PLH sont prévus pour être appliqués 6 ans et les PDU 10 ans avec une évaluation bilan à mi-parcours chargée de vérifier la pertinence des actions et l'opportunité d'une mise en révision. Avec le PLUi, il semble que désormais ces délais soient caducs et que ce soit l'évaluation à 6 ans au titre de l'urbanisme qui l'emporte sur les délais sectoriels.



## Conclusion

**E**n définitive, si les problématiques d'aménagement du territoire sont complexes, elles sont loin d'être insurmontables. Les outils réglementaires et l'intelligence collective ont d'ores et déjà permis d'investir les enjeux de mobilité. C'est ainsi en raisonnant le territoire de façon globale et transversale, en intégrant la diversité des espaces et des échelles que la mise en œuvre de la ville durable pourra se concrétiser au quotidien dans nos territoires.

Une gouvernance partagée et un partage des bonnes pratiques sont autant de facteurs préalables à la réussite de la conception des territoires de demain qui soient viables, vivables, équitables, en un mot durables.

### Éléments d'actualité et d'évolution

Le législateur entend faire évoluer la prise en compte des mobilités au travers plusieurs projets en cours et à venir :

#### **Projet de loi habilitant le gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction**

Voté définitivement par le Parlement au printemps, le texte autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnances des mesures d'adaptation du code de l'urbanisme.

Il est notamment prévu de limiter les contraintes en matière de stationnement. Ces dernières contribuant à freiner la construction de logement, à l'étalement urbain et à l'augmentation du coût des opérations immobilières.

Dans les zones d'urbanisation continue de + 50 000 habitants et dans les communes de + 15 000 habitants en forte croissance, l'autorité compétente en matière d'application du droit des sols pourra faciliter les projets de constructions de logements en :

- exonérant tout ou partie des obligations de stationnements prévues dans les documents de planification dans les secteurs particulièrement bien desservis par les transports collectifs
- en permettant de déroger à ces mêmes obligations pour les projets de création de logements en surélévation d'immeuble existant ou pour la transformation de bâtiments existant en vue d'un changement de destination pour y réaliser des logements

#### **Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)**

Parmi les mesures proposées pour organiser une densification urbaine, limiter l'artificialisation des sols et dont l'examen débutera à l'automne au Parlement, on notera notamment :

- la réaffirmation du rôle intégrateur du SCoT vis-à-vis des PLU, simplifiant ainsi les relations juridiques entre documents
- la promotion du PLU intercommunal en investissant la question des compétences et en redéfinissant le périmètre du PLUiHD

#### **Acte III de la décentralisation**

Les autorités organisatrices de transport urbains pourraient se voir promouvoir en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité durable.

## Lexique

AOTU	Autorité Organisatrice des Transports Urbains
CC	Carte Communale
CERTU	Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CSNE	Canal Seine Nord Europe
DDRM	Dossier Départemental des Risques Majeurs
DOO	Document d'Orientations et d'Objectifs
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LOTI	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
OAP	Orientation d'Aménagement et de Programmation
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durables
PDIPR	Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
RP	Rapport de Présentation
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Énergie
SRIT	Schéma Régional des Infrastructures de Transport
TCSP	Transports en Commun en Site Propre
TMD	Transport de Matières Dangereuses
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté





**ISBN en ligne : 978-2-11-138525-2**

**Direction régionale de l'environnement,  
de l'aménagement et du logement de Picardie**

56, rue Jules Barni  
80040 Amiens cedex

Tél. : 03 22 82 25 00

