



HAL
open science

La mobilité durable : enjeux et solutions actuelles

Justine Lehmann

► **To cite this version:**

| Justine Lehmann. La mobilité durable : enjeux et solutions actuelles. Droit. 2019. dumas-02445662

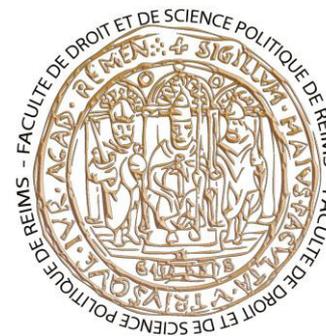
HAL Id: dumas-02445662

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02445662v1>

Submitted on 20 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UFR de Droit et de Science politique de Reims
Centre de Recherche Droit et Territoire

*La mobilité durable :
enjeux et solutions
actuelles*

Mémoire pour le Master mention Droit public – Parcours type Droit des collectivités territoriales
Présenté par
Justine LEHMANN
Soutenu le 17 septembre 2019

Sous la direction de Madame ALLEMAND Roselyne, Professeure de droit public, URCA,
CRDT

*Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à l'auteur et n'engagent par l'Université de Reims
Champagne-Ardenne*

Table des sigles et abréviations

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AOM : Autorisé organisatrice de la mobilité

AOT : Autorité organisatrice de transports

AOTU : Autorité organisation de transport urbain

DD : développement durable

EPCI : Établissement public de coopération intercommunal

GES : Gaz à effet de serres

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

LAURE : Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

Loi MAPTAM : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi NOTRe : Loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République

Loi SRU : Loi de solidarité et renouvellement urbain

Loi TECV : Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

LOTI : Loi d'orientation pour des transports intérieurs

PDA : Plan de déplacements des Administrations

PDE : Plan de déplacements des entreprises

PDU : Plan de déplacements urbains

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

PPA : Plan de protection de l'atmosphère

Projet de loi LOM : Projet de loi d'orientation des mobilités

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable, et d'égalité des territoires

TC : Transports en commun

TIC : Technologies de l'information et de la communication

ZCR : Zone à circulation restreinte

Sommaire

<u>Partie 1</u> : L'organisation générale de la mobilité.....	p.12
Chapitre 1 : Les orientations des politiques publiques en matière de mobilité.....	p.12
Section 1 : De la ville de l'automobile à la multimodalité.....	p.13
Section 2 : Le projet de loi d'orientation des mobilités.....	p.26
Chapitre 2 : La diversité des acteurs de la mobilité durable.....	p.37
Section 1 : Les différents rôles de l'Europe en tant qu'actrice de la mobilité durable.....	p.37
Section 2 : Les acteurs français de la mobilité.....	p.46
<u>Partie 2</u> : Une approche fonctionnelle de la mobilité durable.....	p.59
Chapitre 3 : La mobilité durable une politique au croisement de différentes disciplines.....	p.59
Section 1 : La nécessité d'une approche globale de la mobilité.....	p.59
Section 2 : La planification : un outil juridique essentiel pouvant favoriser une approche intégratrice.....	p.68
Chapitre 4 : Regard pratique sur la mobilité durable.....	p.79
Section 1 : Deux enjeux clés pour favoriser une mobilité plus durable.....	p.79
Section 2 : Prendre en compte la spécificité des territoires : un objectif essentiel.....	p.88

INTRODUCTION

L'automobile expression de liberté

Lorsque l'on aborde le thème de la mobilité il est récurrent de lire ou d'entendre que l'automobile représente la liberté. L'automobile serait le mode de transport idéal car elle permettrait de s'affranchir des contraintes qu'imposent les transports en commun. Avoir une voiture permet de ne pas dépendre des horaires de bus ou de trains, permet de profiter d'un certain confort, permet de ne pas avoir à faire son trajet avec des inconnus ou encore d'emprunter le chemin que l'on souhaite. A écouter certaines personnes, l'automobile – et cette réflexion s'applique aux autres types de transports motorisés individuels tels que la moto ou le scooter – ne serait pas source de contraintes. Ou du moins, les contraintes liées à son utilisation ne seraient rien comparé à celles subies par l'utilisation des autres modes de transports. Ainsi, les autres moyens de transports, et notamment les transports en commun, ne seraient pas envisagés comme « *une alternative séduisante* »¹.

Cependant, il est irréaliste de penser que la voiture est uniquement source de liberté. En effet, conduire une voiture c'est avoir à subir des embouteillages, une signalisation qui nous est imposée, devoir s'arrêter au feu rouge, marquer l'arrêt au stop, respecter des limitations de vitesses ou encore prêter attention aux radars. C'est aussi faire face aux autres automobilistes, le conducteur qui roule trop lentement, celui qui roule dangereusement, ou encore celui qui provoque un accident. Effectivement, prendre sa voiture c'est aussi prendre des risques. La voiture est aussi source de dépenses avec le carburant qui représente un certain budget tout comme l'entretien des consommables ou encore les assurances.

Afin d'être tout à fait neutre, l'automobile c'est à la fois des aspects positifs, et des aspects négatifs. D'ailleurs, cette considération s'applique à tous les modes de transports. En effet, ce serait trompeur de présenter les transports en commun comme une solution idyllique. Prendre les transports en commun c'est pouvoir être confronté à des grèves, des métros bondés, ou des trains peu confortables. C'est pour cela qu'il est indispensable de les améliorer, afin de les rendre plus attractifs, car une chose est certaine, cela crée moins de nuisances de transporter un groupe de personnes en bus en train ou encore en tramway, plutôt que ces mêmes personnes prennent chacune leur voiture.

¹ BU Ludovic, FONTANES Marc, RAZEMON Olivier, *Les transports, la planète et le citoyen – En finir avec la galère découvrir la mobilité durable*, Ed. Rue de l'échiquier, Février 2010, p.22.

Les transports source de nuisances

Une partie des contraintes liée au choix de l'automobile vient d'être évoquée. Seulement, celles-ci concernaient uniquement le vécu de l'automobiliste, on pourrait parler à ce titre de « coût individuel ». Or la voiture est une source de nuisances ayant des impacts bien plus larges, notamment sur l'environnement, et à ce titre on pourrait parler de coût collectif.

En l'occurrence, le terme est utilisé dans son acception la plus globale. L'environnement est à la fois appréhendé comme ce qui nous entoure directement. C'est-à-dire le lieu où nous vivons, les différents endroits que nous fréquentons, que ce soit pour le travail, pour les vacances, pour les loisirs. Mais il est aussi admis dans son sens écologique, regroupant ainsi l'air, l'eau, la terre, les écosystèmes, les plantes, les animaux, les ressources naturelles, et bien sûr les hommes.

Dans un premier temps c'est l'automobile qui a été choisie pour introduire le thème de ce mémoire relatif à la mobilité durable, afin d'évoquer un sujet tout à la fois familier et controversé. Toutefois, il est évident que ce n'est pas la voiture qui est seule source de nuisances, ce sont aussi les camions, les deux-roues motorisés type moto, scooter etc., ou encore le transport aérien. En l'occurrence c'est ce que l'utilisation du terme « transport » recouvrera dans cette introduction.

Lorsque les thèmes du transport et de l'environnement sont abordés ensemble, c'est généralement le sujet des pollutions, et notamment des gaz à effet de serre (GES), qui est évoqué le premier. En effet, le secteur des transports produit une part importante des émissions mondiales de GES. Ces gaz, que sont par exemple le dioxyde de carbone (CO₂), sont en partie responsables de ce qui est appelé le « réchauffement climatique ». La réduction des émissions de GES est donc essentielle pour réussir à limiter le réchauffement climatique, autrement dit, la hausse des températures. Ainsi, dans la synthèse du dernier rapport du GIEC² il est expliqué que : « *L'émission continue de gaz à effet de serre entrainera un réchauffement climatique supplémentaire et des modifications durables dans toutes les composantes du système climatique, augmentant la probabilité d'impacts graves, généralisés et irréversibles pour les hommes et les écosystèmes. Limiter le changement climatique nécessite une réduction substantielle et durable des émissions de gaz à effet de serre, qui, couplé à une adaptation, peut limiter les risques liés au changement climatique* ».

² IPCC, 2014. *Climate Change 2014 : Synthesis Report*. In : *ipcc.ch*, 151 pp.

Toutefois, le réchauffement climatique est loin d'être le seul impact négatif des transports sur l'environnement.

Entre autres externalités négatives on peut lister : la pollution de l'air, qui cause des problèmes de santé publique, ce qui engendre des coûts pour la société ; les soucis de congestion des centres-villes qui rendent la route quasiment impraticable aux heures de pointes ; le coût d'entretien des routes, que ce soit la réfection de la chaussée, ou encore le salage des routes en hiver ; la construction de parkings, qui par ailleurs, consomme de la surface et rend les sols perméables ; le manque d'espace dû au nombre de voitures ; l'étalement urbain qui favorise l'allongement des déplacements ; l'omniprésence de circulation au sein de l'espace public, qui rend l'utilisation des modes actifs risqués, et dégrade le lien social qui peut se créer lorsque la ville est apaisée ; ou encore la question des véhicules en fin de vie et des déchets qu'ils produisent.

L'idée n'est pas de faire une liste exhaustive de tous les effets néfastes que peuvent produire les transports, mais dans donner un aperçu afin de comprendre l'importance de ce sujet, son actualité, et bien entendu l'urgence qu'il y a à le traiter. C'est en cela que la mobilité durable est un sujet intéressant et nécessaire puisque c'est un objectif et plus largement une politique qui se construit depuis plusieurs années maintenant, afin de réussir à solutionner les problématiques liées au transport.

Le développement durable et mobilité

L'idée de faire avancer une voiture en se servant de l'énergie générée par la vapeur née au 16^{ème} siècle, cependant le premier vrai véhicule « *autopropulsé* »³ grâce à la vapeur remonte au 18^{ème} siècle. Au 19^{ème} siècle, siècle de la Révolution industrielle, est inventé le moteur à explosion fonctionnant au pétrole. En 1897, l'ingénieur Rudolf Diesel crée le moteur diesel⁴. Enfin c'est au 20^{ème} siècle, que la production automobile devient une vraie industrie, et son utilisation connaît un essor important dans les pays développés comme les États-Unis ou la France. Par exemple, le parc français serait passé de 300 véhicules en 1895 à plus de 100 000 en 1914⁵. A cette époque la société se développe sans encore trop prêter attention aux impacts que cela peut causer à l'environnement. Toutefois, la notion de développement durable commence à faire son apparition dès la seconde moitié du 19^{ème} siècle.

³ *Histoire de l'automobile*, in : wikipedia.org

⁴ *Idem*. P.3

⁵ FRIDENSON Patrick, « Une industrie nouvelle : l'automobile en France jusqu'en 1914 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, octobre-décembre 1972, P.557-578, in : persee.fr

Sans remonter aux origines, le souci de protéger l'environnement s'installe durablement au cours du 20^{ème} siècle.

En 1948, est créée l'Union internationale pour la protection de la nature (UIPN), bien que l'idée de sa création, elle, remonte à 1910⁶. Cette organisation internationale est devenue l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) en 1956. On notera le changement de terme, en effet l'idée de conserver la nature est différente de celle de la protéger. La notion de conservation est plus proche de celle de développement durable, qui n'a pas pour but de protéger l'environnement à tel point que la nature serait mise « *sous cloche* ».

En 1972 se tient à Stockholm la Conférence des Nations unies sur l'environnement. Cette conférence internationale a abouti à la Déclaration de Stockholm qui contient 26 principes relatifs aux droits et devoir de l'homme envers l'environnement, ainsi qu'à la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Huit ans plus tard, en 1980 est publié un rapport intitulé « *La Stratégie mondiale de la conservation – La conservation des ressources vivantes au service du développement durable* ». Ce rapport a été élaboré par l'IUCN, soutenu par le PNUE et le *World Wildlife Fund* (WWF). Le terme de « développement durable » apparaît ainsi pour la première fois « *de façon formelle dans un document international officiel* »⁷. Ainsi, les fondements et le terme de développement durable existaient déjà. Toutefois c'est bien le rapport Brundtland qui, en 1987, va lui donner une plus grande visibilité et un plus grand impact, notamment grâce à la définition qu'il en donne. Le développement durable y est défini très clairement comme : « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.* »⁸. Dans ce rapport, sont intégrés les trois piliers généralement associés à la notion de développement durable à savoir, l'économie, l'environnement et le social. Le rapport souligne que les politiques doivent traiter les domaines de l'environnement et de l'économie comme faisant partie d'un tout, et qu'à ce système de prise de décisions doivent être associés la participation des citoyens.

Cette notion de développement durable s'ancrera un peu plus au sein des politiques publiques avec le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio en 1992. En effet, il débouche sur l'adoption d'un programme d'action nommé « *Agenda 21* » qui invite notamment à ce que les États et les collectivités locales prennent en compte et mettent en œuvre cette notion à leur niveau.

⁶ BLANDIN Patrick, « L'adaptabilité durable, une nouvelle éthique. Entretien », in *Vraiment durable*, Ed. Victoires éditions, 2012, pp.13-32. In : rbu.univ-reims.fr

⁷ *Idem.* P.4

⁸ « Vers un développement durable », Rapport Brundtland, 1987, in : diplomatie.gouv.fr

De prime à bord la notion de développement durable peut sembler antinomique puisque le développement fait écho à la production, à la consommation et donc à des facteurs qui impactent l'environnement. Le terme durable, lui fait référence à l'idée de protection des ressources naturelles, pour que les générations présentes et à venir puissent connaître un avenir serein. Le développement durable recoupe donc l'idée de construire aujourd'hui quelque chose de pérenne pour l'avenir.

Finalement ces deux notions se complètent et collent parfaitement au contexte. En effet, il est impensable dans la société actuelle, de stopper tout développement, de bouleverser complètement nos modes de vie et d'effectuer un retour en arrière. Ainsi, l'objectif est de réussir à faire cohabiter nos modes de vie, tout en les adaptant, afin de réussir à protéger l'environnement.

Et cette idée de protection de l'environnement à peu à peu fait son apparition au sein des politiques de transports. Dès les années 1970, l'Europe a commencé à légiférer pour limiter les émissions polluantes liées à l'usage des véhicules motorisés.

Et peu à peu les autres dimensions du développement durable, ont intégré les politiques relatives aux transports. La dimension sociale du développement durable fait son apparition en France sous la forme d'un « *droit au transport* » dans la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982. En effet, se déplacer est un besoin, et chacun doit avoir la possibilité de satisfaire ce besoin.

Le droit au transport se transformera rapidement en droit à la mobilité, dans le sens d'une approche plus globale intégrant tous les modes de déplacements, et non pas seulement les véhicules motorisés tels que les voitures, ou les différents types de transports en commun.

La mobilité durable : approche globale du droit que chacun a à pouvoir se déplacer

Le développement durable n'a pas pour but de stopper la croissance, l'objectif est celui d'un équilibre entre les êtres humains, leur mode de vie, et l'environnement dans lequel ils évoluent. Comme on l'a souligné c'est une notion qui repose sur 3 critères : économique, social et environnemental, et qui aujourd'hui doit être intégrée à toutes les politiques qui sont menées, et de ce fait aux politiques de mobilités.

Par conséquent, et pour répondre à la nécessité d'un développement durable, le sujet de la mobilité ne peut pas concerner uniquement un axe écologique.

Le besoin de se déplacer, fait partie intégrante des modes de vie actuels. On se déplace pour travailler, pour se nourrir, pour se rencontrer, pour voyager. Ainsi, la notion de déplacement comporte une dimension économique et sociale très importante. Et donc l'enjeu d'une mobilité durable intègre nécessairement une approche globale, qui ne prend pas seulement en considération les impacts du transport sur l'environnement. La mobilité durable comporte différents objectifs, notamment d'équité. Par exemple, elle cherche à offrir à tous la possibilité de se déplacer sans que les moyens financiers ne soient un frein, sans que le lieu de résidence ne soit une contrainte supplémentaire. Ainsi, que l'on habite en centre ville, en périphérie ou à la campagne, tout le monde doit avoir accès à une véritable offre de déplacements, qui intègrent les modes actifs et inactifs. C'est l'idée d'apporter des solutions adaptées aux territoires en tenant compte de leurs spécificités.

La mobilité durable c'est aussi accepter de réfléchir au futur, de prendre des décisions qui n'auront pas un impact direct, mais qui se feront ressentir dans les prochaines décennies. C'est construire l'avenir. C'est savoir se défaire de l'envie d'obtenir des résultats rapides.

La mobilité durable est une notion très globale et de ce fait, elle touche à un ensemble de domaines très vastes. Au cours de l'exposé nous essaierons de présenter l'ensemble des facettes de la mobilité durable, avec un fil conducteur ayant pour objectif de faire le parallèle entre cette thématique et celle du droit. Ce mémoire a donc pour ambition d'analyser la mobilité durable au travers du prisme juridique, afin de savoir si les outils juridiques sont à même de contribuer à rendre la mobilité durable efficiente ?

A ce titre, et pour plus de clarté, ce mémoire s'attachera à faire une présentation générale des évolutions législatives en matière de mobilité, ainsi que des acteurs qui participent à cette politique (1), pour ensuite favoriser une approche plus pratique, mettant en exergue des éléments clés pour réussir la mise en œuvre de la mobilité durable (2).

PARTIE 1 : L'organisation générale de la mobilité

Cette première partie a pour intérêt de fournir un cadre général permettant d'appréhender la mobilité durable en tant que politique. A cet effet, une présentation sera faite des différentes évolutions législatives qu'elle a connues (1) ainsi que des acteurs qui permettent de construire et de mettre en œuvre cette politique de mobilité durable (2).

Chapitre 1 : Les orientations des politiques publiques en matière de mobilité

Depuis les années 1980 les lois touchant à la mobilité, aux déplacements, aux transports, se sont succédées, avec une réelle accélération ces dernières années, car dans la majorité des lois qui touchent de près ou de loin à la problématique de la mobilité durable, il y a des dispositions qui concernent cette question. Le dernier projet en date, qui traite réellement la question, c'est bien sûr le projet de loi d'orientation des mobilités. Toutes ces lois ont contribué à faire évoluer de manière plus ou moins importante, la mobilité. Ces lois ont permis, petit à petit de changer de paradigme. Passant des politiques du « tout-auto », à des politiques plus conscientes des problèmes qu'engendrent l'utilisation de la voiture, et cherchant à mettre en place des solutions pour tendre vers ce qu'on désigne aujourd'hui par le terme de « mobilité durable ». Bien entendu, pour passer de l'un à l'autre, il y a eu différentes approches qui ont été retenues. Pendant un temps, les politiques ont opposé la voiture particulière aux transports en commun. Cette approche conflictuelle de la mobilité, cherchant parfois à diaboliser la voiture en l'opposant aux transports en commun, répond à un processus logique permettant de mener aujourd'hui à une approche privilégiant la multimodalité (1). Au vu du contexte actuel, il semblait pertinent de réserver une partie qui soit dédiée au dernier projet de loi relatif à la mobilité, à savoir celui d'orientation des mobilités (2).

Ce chapitre a pour ambition de mettre en évidence les évolutions qui ont eu lieu, sans toutefois prétendre être exhaustif. Le but est de mieux comprendre la démarche de mobilité durable actuelle, et, envisager ce qui pourrait être amélioré.

Section 1 : De la ville de l'automobile à la multimodalité

Si les politiques touchant aux transports et, plus largement à la mobilité, ont longtemps positionnées la voiture particulière sur un piédestal (1), une véritable prise de conscience s'est effectuée dans les années 1980, et s'est poursuivie au-delà, venant modifier durablement l'approche de la mobilité (2).

§1 : Du règne de la voiture particulière au retour du transport en commun

C'est après la seconde guerre mondiale, soit dans les années 1950, que l'automobile s'est réellement démocratisée. Et pour accompagner cette démocratisation, des politiques d'adaptation de la ville à la voiture ont été mises en œuvre. Bien entendu cela n'a pas été sans conséquences.

Il y a réellement eu une adaptation de la ville à la voiture, l'urbanisme de la ville a été transformé, repensé, afin de pouvoir accueillir le nombre croissant de voitures particulières. En effet, dans les années 1960, le fait de pouvoir se déplacer est synonyme de progrès social⁹. Et l'urbanisation va s'accélérer, ce qui a nécessité la mise en place de planification.

Des aménagements, qui, aujourd'hui font partis du paysage urbain, ont été mis en place pour permettre la circulation de la voiture en ville. Ainsi, au cours de cette période, se sont développés : les rues à sens unique, les carrefours à feux, les immenses parkings, en surface ou souterrains lorsque l'espace manquait, ou encore les giratoires¹⁰.

L'adaptation de la ville à l'automobile s'est faite dans le centre mais aussi en périphérie, via la construction de rocade, et de grande voie de circulation par exemple.

Sans entrer dans le détail, voici quelques uns des aménagements pensés pour la voiture.

- Les sens uniques, à la base ont été conçus pour permettre une plus grande fluidité du trafic, éviter les croisements dans des rues qui ne peuvent pas accueillir plus d'une file, et pour faciliter le stationnement en libérant une voie de circulation.

⁹ HASAN Ali, *Planification des déplacements et développement urbain durable en Champagne-Ardenne*, thèse de doctorat en Droit de l'Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Reims Champagne-Ardenne, BAZIN Marcel (Dir.), 2012, p.55

¹⁰ HERAN Frédéric (résumé par), De la ville adaptée à l'automobile à la ville pour tous. L'exemple parisien in : Anne GRILLET-AUBERT, Sabine GUTH (dir.), *Déplacements. Architectures du transport, territoires en mutation*, Ed. Recherches/lpraus, Paris, 2005, pp. 173-186. In : heran.univ-lille1.fr

- La multiplication des feux tricolores, afin de réguler et d'organiser le trafic.
- L'élargissement des chaussées et la construction de stationnements surdimensionnés, tendant à réduire les trottoirs et l'espace dédié aux modes de circulation non-motorisée tels que le vélo ou la marche à pieds.¹¹

Évidemment, ces aménagements ont eu des conséquences non-négligeables. Les automobilistes en sont ressortis gagnants, ce qui n'est pas le cas des autres usagers. Les piétons et les cyclistes font face à un risque accru d'accidents, leur sécurité n'est pas assurée ; esthétiquement la ville a pu perdre de sa beauté, notamment avec l'implantation de feux, la mise en place de signalisation, ou encore avec les coupes d'arbres. Enfin la ville et ses habitants subissent un véritable préjudice environnemental, avec l'imperméabilisation des sols, la pollution de l'air, l'augmentation de la chaleur etc.

Ce sont ces conséquences négatives, amplifiées par la progression de la parole écologiste, qui engendreront un changement de paradigme dans les années 1980.

En 1971, Monsieur Georges Pompidou, alors Président de la République, aurait eu cette phrase : « *il faut adapter la ville à l'automobile* ». ¹² Georges Pompidou était, semble-t-il, un amoureux de la voiture, et souhaitait poursuivre « *la politique gaullienne de prestige national* » ¹³, de ce fait le développement de l'industrie automobile était un atout. Et pour permettre la circulation de la voiture, les années 1970 ont été marquées par le développement de l'aménagement du territoire en ce sens. « *Parmi les fondements de cette politique ambitieuse de création d'infrastructures figuraient en bonne place les autoroutes, composantes majeures de l'équation de prospérité* » ¹⁴. Les années 1970 en sortiront marquées par l'étalement urbain.

Toutefois, dès les années 1970, l'idée qu'il faut protéger l'environnement commence à se développer. Notamment au travers de rapports, et de discours écologistes. Ainsi, on peut citer le « *Rapport Meadows* » commandé par le Club de Rome ¹⁵ au *Massachusetts Institute of*

¹¹ *Idem*

¹² *Op.cit., (n.9), P.54*

¹³ FLONNEAU Mathieu, « Georges Pompidou, Président conducteur et la première crise de l'automobile », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n°61, 1999, p.32, in : *persee.fr*

¹⁴ *Idem. P.32*

¹⁵ Fondé en 1968, le club de Rome est une association internationale qui réunit des scientifiques, des économistes, des fonctionnaires, des industriels d'une cinquantaine de pays. Le but de ce groupe de réflexion est de s'interroger sur les problèmes auxquels font face les sociétés qu'elles soient développées ou en développement.

Technology, et publié en 1972 sous l'intitulé « *The Limits to Growth* ». Ce rapport, est venu réfuter l'idée selon laquelle la croissance économique serait sans fin¹⁶, et a mis en avant le fait que l'on courrait au désastre en continuant à surconsommer, engendrant, de la sorte, l'effondrement du système économique, et la détérioration des conditions de vie, ainsi que de la démographie¹⁷.

Les années 1980 sont le signe d'un renouveau du transport en commun, envisagé comme une réponse au règne de la voiture et à ses effets néfastes. En effet, c'est en 1982 qu'est adoptée la première loi d'une longue lignée, visant à changer la politique des transports. La loi d'orientation des transports intérieurs, dite « LOTI », représente le point de départ d'une longue évolution dans la façon de concevoir l'organisation des transports, et plus largement de la mobilité. C'est une loi fondamentale en matière d'organisation des services publics de transport¹⁸.

La loi LOTI ainsi que les différentes lois qui ont suivi, seront abordées afin de comprendre les évolutions de ce qui s'appellera plus tard « la mobilité durable », toutefois ce seront essentiellement les apports majeurs des lois qui seront évoqués.

Concernant la LOTI, elle vient affirmer dans son chapitre 1^{er} « un droit au transport ». L'article 1^{er} de la loi réitère cette notion de droit au transport, en expliquant ce qu'il faut comprendre.

Les usagers ont besoin de se déplacer, et le « *système de transports intérieurs* » qui est mis en place se doit de répondre à ces besoins. La loi prend soin de rappeler que le fait de pouvoir se déplacer est une nécessité pour les citoyens, mais cela a aussi un coût, et ce coût doit être raisonnable tant pour les citoyens usagers que pour la collectivité qui met en place les transports publics.

Ce qu'il est important de voir, c'est la dimension sociale qui est, ici, associée au fait de pouvoir se déplacer.

Le caractère social du droit au transport est développé dans les deux premiers articles, notamment en démontrant qu'il est possible de prendre des dispositions adaptées pour les personnes à mobilité réduite.

¹⁶ BARBAULT Robert, « Halte à la croissance ?, Club de Rome », *Encyclopædia Universalis [en ligne]*, in : universalis.fr

¹⁷ BAQUIAST Jean-Paul, « 1972-2012 : le Club de Rome confirme la date de la catastrophe », 2012, in : blogs.mediapart.fr

¹⁸ Cerema [œuvre collective] « PLU et Déplacements – Analyse de cas et enseignements », Ed. Cerema, 2015, Fiche planification urbaine, p.2

Cette caractéristique sociale de la mobilité est importante, puisqu'elle fait écho à la notion de développement durable qui s'est développée dans les années 1970, et montre que cette loi s'en imprègne. Le changement est bien entrain de se produire.

Déjà les termes « *protections de l'environnement* », « *utilisation rationnelle de l'énergie* » figurent dans l'article 3 de la loi. Ainsi, la LOTI souhaite prendre en compte ces notions nouvelles.

L'idée de planification des transports, elle, est mentionnée dès l'article 4, puis développée dans les dispositions relatives au chapitre 2 portant sur les « *transports urbains de personnes* ». C'est au sein de ce chapitre que figure l'apport le plus caractéristique de cette loi, à savoir l'institution de plan de déplacements urbains¹⁹.

Art. 28. — Un plan de déplacements urbains est élaboré sur tout ou partie du territoire compris à l'intérieur d'un périmètre de transports urbains, par l'autorité compétente pour l'organisation de ces transports, après avis du ou des conseils municipaux concernés.

Source : Fac-similé JO du 31/12/1982, page 04008 in : legifrance.gouv.fr

L'article poursuit en détaillant les domaines dans lesquels le PDU intervient : organisation des transports, organisation de la circulation, organisation du stationnement etc. Détail important, le PDU a pour objectif « *une utilisation plus rationnelle de la voiture et assure la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun* ». Le tout au sein du périmètre de transports urbains définit dans l'article précédent. Ce périmètre « *comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes* »²⁰. L'article continue et précise que ce périmètre peut être celui de plusieurs communes adjacentes ayant décidées de mettre en place un service de transports publics de personnes²¹.

¹⁹ Art. 28, Loi d'orientation des transports intérieurs

²⁰ Art. 27, Loi d'orientation des transports intérieurs

²¹ *Idem*.

La loi LOTI ne vient pas diaboliser l'usage de la voiture, mais prend en compte le fait que son utilisation doit être tempérée, et que les autres modes de transports ne doivent pas être mis de côté à son seul profit. Elle poursuit l'objectif d'une certaine complémentarité entre les modes de transports existants²².

Viens ensuite la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie plus communément connue sous le nom de loi sur l'air ou sous l'abréviation loi LAURE, et promulguée en 1996.

Cette loi intime un objectif de surveillance de la qualité de l'air aux personnes publiques, lequel se traduit en un droit des citoyens vis-à-vis de la qualité de l'air qu'ils respirent. Ainsi l'article 1^{er} de la loi dispose qu'il existe un « *droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* ».

Pour permettre de respecter cet objectif, la loi insiste sur le fait qu'il faille réduire, voire « *supprimer les pollutions atmosphériques* »²³, notamment en économisant et utilisant l'énergie de façon rationnelle.

Dans son titre premier intitulé « Surveillance, Information, Objectifs de qualité de l'air, Seuils d'alerte et Valeurs Limites », la loi aborde la mise en place de dispositifs de surveillances²⁴ de la qualité de l'air, ainsi qu'un droit à l'information des citoyens relatifs²⁵ à la qualité de l'air qu'ils respirent.

La loi LAURE, institue deux nouveaux outils de planification : les plans régionaux pour la qualité de l'air²⁶ et les plans de protection de l'atmosphère²⁷.

Le premier est élaboré par le Préfet de région, qui est chargé de fixer des orientations ayant pour effet de « *prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets* »²⁸.

Le second est notamment rendu obligatoire au-delà d'un certain seuil, en l'occurrence pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants²⁹. Ce plan se doit d'être compatible avec les orientations qui sont prévues au plan mentionné précédemment³⁰.

²² *Op. cit.*, (n.18), p.2

²³ Art.1, loi LAURE

²⁴ Art.3, loi LAURE

²⁵ Art.4, loi LAURE

²⁶ Titre II, loi LAURE

²⁷ Titre III, loi LAURE

²⁸ Art.5, loi LAURE

²⁹ Art.8, loi LAURE

³⁰ Art.10, loi LAURE

S'agissant de la notion de compatibilité, celle-ci est à distinguer de la notion de conformité. Ces notions largement utilisées en droit de l'urbanisme, sont issues des rapports hiérarchiques qui existent entre deux normes, en l'occurrence entre deux plans. Il existe une nuance entre ces deux notions, l'une permettant plus de liberté que l'autre³¹. En effet, l'obligation de compatibilité revient, pour la norme inférieure, à tenir compte de la norme supérieure sans la contredire, et sans empêcher sa mise en œuvre³². Par conséquent, l'auteur de la norme inférieure jouit d'une certaine liberté dans la mise en œuvre de la norme supérieure. Le tout étant que la norme inférieure respecte l'essence de la norme supérieure, à savoir qu'elle ne soit pas « *contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document et qu' [elle] contribue, même partiellement, à leur réalisation*³³. ».

L'autre apport de la loi LAURE touche aux plans de déplacements urbains institués par la loi LOTI, notamment en les rendant obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants³⁴.

En outre, la loi LAURE vient apporter de nouveaux éléments concernant la définition et le contenu du PDU. De nouveaux objectifs en termes de protection de l'environnement lui sont assignés. Dans la loi LOTI, seule l'utilisation « *plus rationnelle de la voiture* »³⁵ devait être prise en compte.

*« Il [le PDU] vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. »*³⁶

Cet ajout montre la progression dans la prise en considération par les politiques, de la notion de développement durable et l'importance qu'il y a à la mettre en œuvre.

³¹ JACQUOT Henri, « Planification et réglementation relatives à l'urbanisme », *JCI*, juin 2019

³² *Idem*

³³ PHEMOLANT Brigitte, « Déclaration d'utilité publique, projet d'intérêt général et documents d'urbanisme », *AJDA*, 2002, p.1101

³⁴ Art.14, loi LAURE

³⁵ Art.28, loi LOTI

³⁶ *Idem*

S'agissant du contenu du PDU, celui-ci est étayé. La première orientation du PDU porte sur la « diminution du trafic automobile ; »³⁷, la deuxième orientation répond à la première et porte sur le « développement des transports collectifs et des moyens de déplacements économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ; »³⁸.

Les orientations du PDU traduisent le changement de paradigme qui est entrain de se produire, passant du « tout-automobile » au retour du transport en commun.

Cet enthousiasme renouvelé pour le transport en commun s'observe dans le choix fait dans de nombreuses villes de faire revivre le tramway³⁹. Il fait son retour dans la ville de Nantes en 1985, puis à Grenoble deux ans plus tard, suivit de l'Île-de-France en 1992, de Strasbourg en 1994, ou encore de Rouen la même année⁴⁰.

Enfin, le dernier apport significatif de la loi LAURE évoqué ici, tient à la réalisation d'itinéraires cyclables⁴¹. Ces itinéraires devront être réalisés lors de la conception de nouvelles voiries, ou bien au moment de leur restauration. Cet article initie la mise en place d'une politique en faveur des modes actifs de transport.

Ce qu'il est intéressant de constater, c'est que la loi, en l'occurrence la loi LAURE, est le reflet de la prise de conscience qui a lieu depuis quelques années. La notion de protection de l'environnement prend de l'ampleur, et elle se retrouve inscrite dans la loi.

Le développement durable est une notion qui existe et se construit depuis quelques décennies déjà, toutefois elle prend réellement de l'ampleur dans les années 1990, rendue célèbre grâce au rapport Brundtland de 1987 et officialisée lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992⁴².

Il y a donc un parallèle qui se fait, la loi étant le reflet des évolutions de la société.

§ 2 : De la loi SRU à la loi MAPTAM : prise en compte du lien urbanisme-déplacements et multimodalité

La prochaine loi à être abordée sera la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU), promulguée le 13 décembre 2000. Pour ouvrir ce nouveau paragraphe, le choix s'est porté sur

³⁷ *Op. cit.*, (n.27)

³⁸ *Idem*

³⁹ *Op. cit.*, (n.1), p.56.

⁴⁰ GARDON Sébastien et MAZOYER Harold, « Le « retour » du tramway en France, origines et controverses », *Revue d'histoire des chemins de fer* [En ligne], 45 | 2014, mai 2015, in : journals.openedition.org

⁴¹ Art.20, loi LAURE

⁴² In : Insee.fr

cette loi. En effet, c'est une loi charnière qui permet de faire la transition entre deux époques, le XXème siècle et le XXIème siècle, en apportant une nouvelle vision de la mobilité.

L'aspect novateur de cette loi est d'instaurer une « *réflexion commune entre déplacements et urbanisme* »⁴³. Ce lien entre urbanisme et déplacements avait déjà été mis en avant dans la loi LAURE. Dans son article 17 elle venait apporter des modifications au Code de l'urbanisme, notamment en complétant l'article L.121-10 relatif aux objectifs partagés par les documents d'urbanisme de l'époque, à savoir les Schémas directeurs et les Plans d'Occupation des Sols, en y intégrant la notion de maîtrise des besoins de déplacements.

Ce lien entre urbanisme et déplacements est repris et renforcé dans la loi SRU. Ce qui atteste de la prise en compte par les élus, de l'impact potentiel de l'urbanisme sur les déplacements.

Tout comme pour la loi LAURE, ce lien se traduit d'abord par des dispositions générales communes à différents outils de planification que sont les schémas de cohérence territoriale⁴⁴, les plans locaux d'urbanisme⁴⁵ et les cartes communales.

Désormais, ces plans, en plus d'assurer « *la maîtrise des besoins de déplacement* »⁴⁶, devront aussi tendre à maîtriser « *la circulation automobile* »⁴⁷.

Ensuite la loi SRU vient fixer le contenu et les objectifs du SCoT⁴⁸. Sans détailler davantage, le SCoT doit avoir entre autres, comme but de favoriser l'urbanisation dans les zones pourvues de transports en commun, et, si l'opportunité se présente, subordonner l'ouverture de certaines zones⁴⁹, telles que les zones naturelles ou les zones agricoles, à la mise en place de « *desserte en transports collectifs* »⁵⁰. En effet, en choisissant d'équiper les nouvelles zones à urbaniser de TC, ou en choisissant de construire des commerces proches de TC, il est possible de réduire les flux automobiles et, par conséquent de répondre à l'objectif de développement durable fixé dès le Titre 1^{er} de la loi.

⁴³ *Op. cit.*, (n.18) p.4

⁴⁴ Remplacent les Schémas Directeurs.

⁴⁵ Remplacent les Plans d'Occupation des Sols.

⁴⁶ Art.1^{er}, loi SRU

⁴⁷ *Idem*

⁴⁸ Art.3, loi SRU

⁴⁹ *Idem*

⁵⁰ *Idem*

Ces éléments mettent en avant l'importance qu'est donnée aux transports en commun au sein de cette loi.

Par ailleurs, la loi SRU vient aussi apporter des compléments relatifs au plan de déplacements urbains et atteste des préoccupations de l'époque.

En plus de ce qui était déjà prévu par la loi LOTI et la loi LAURE, désormais les PDU devront avoir pour but de sécuriser l'ensemble des déplacements, « *notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers (...)* »⁵¹.

Autre objectif notable, les PDU devront également avoir pour ambition « *La mise en place d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements (...)* »⁵². En effet, la billettique est un outil qu'il est nécessaire de privilégier si l'on souhaite favoriser les déplacements en TC.

En lien avec l'objectif de maîtrise de la circulation automobile précédemment évoqué, la loi SRU souhaite réduire le nombre de places de stationnements dans différentes zones où la desserte en transports publics réguliers est suffisante. C'est par exemple le cas lors de la « *construction de bâtiments à usage autre que d'habitation.* »⁵³.

Enfin, le dernier apport significatif de la loi SRU abordé ici, tient à la possibilité nouvelle pour plusieurs autorités organisatrices de transports de se rassembler en un syndicat mixte afin de travailler ensemble, et donc de couvrir à la fois des territoires urbains et non urbains. Cette faculté donnée aux AOT répond au fait que les déplacements ont tendance à s'allonger et donc à dépasser le périmètre d'action d'une seule AOT. L'allongement des déplacements est en partie dû à l'étalement urbain.

L'utilisation de la voiture et, plus largement le transport routier est facteur de pollution, notamment de par les gaz à effet de serre qu'il rejette. Ces GES sont l'une des causes du changement climatique. Et cette notion de changement climatique fait partie des préoccupations les plus importantes des années 2000. Une évolution s'est faite au niveau des préoccupations, tant des citoyens, que des décideurs⁵⁴. En effet, de plus en plus de personnes se sentent concernées par les questions qui touchent à la protection de l'environnement. C'est ainsi que

⁵¹ Art.96, loi SRU

⁵² *Idem*

⁵³ Art.98, loi SRU

⁵⁴ « Les lois Grenelle et Transition énergétique pour la croissance verte », janvier 2017, in : *ademe.fr*

s'est tenu du 6 juillet au 25 octobre 2007 le « Grenelle de l'environnement ». L'idée était de réunir les différents acteurs nationaux et locaux ayant un impact sur le développement durable, et de les faire travailler sur des questions telles que la lutte contre le changement climatique, en les répartissant en différents groupes.

Les groupes, une fois constitués, ont travaillé sur plusieurs ateliers. S'agissant du groupe qui réfléchissait sur la question du changement climatique, l'un des ateliers prévus portait sur la problématique des transports et des déplacements⁵⁵.

Pour donner suite à ce Grenelle, une loi a été prise afin d'en retranscrire les objectifs. Ainsi, la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009, ou plus simplement loi Grenelle 1, traduit les engagements pris lors du Grenelle de l'environnement.

La loi Grenelle 1 fait de la réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs des transports⁵⁶ une priorité. En conséquence, cette loi comporte un chapitre III sobrement intitulé « *transports* ». Y sont rappelés les objectifs de réductions des émissions de gaz à effet de serre.

*« (...) L'objectif est de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990. (...) ».*⁵⁷

À cet effet, la loi fixe le « *caractère prioritaire* »⁵⁸ qu'il y a à favoriser le transport de marchandise par bateau, ou par train. La loi fixe comme priorité la nécessité d'investir dans le réseau ferroviaire afin de l'entretenir et de le moderniser. Il en va de même pour le réseau fluvial. Globalement, l'idée de report modal est assez présente au sein de cette loi.

À l'instar de la loi SRU, la loi Grenelle contribue à développer le lien entre urbanisme et déplacements. En effet, l'urbanisme peut tendre à réduire la longueur des déplacements, et peut favoriser le report modal vers des modes de transport moins polluant. Par conséquent, l'urbanisme est l'une des clés du développement durable. Partant de ce postulat, la loi Grenelle fixe des objectifs au droit de l'urbanisme. Il devra, par exemple, veiller à « *lutter contre*

⁵⁵ « Grenelle Environnement », in : *Wikipedia.org*

⁵⁶ Art.2, loi Grenelle 1

⁵⁷ Art.10, loi Grenelle 1

⁵⁸ Art.11, loi Grenelle 1

l'étalement urbain (...), ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes »⁵⁹, ou encore « créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun. »⁶⁰.

Suite à la loi Grenelle 1, le Gouvernement a pris la loi Engagement National pour l'Environnement, appelée aussi loi « Grenelle 2 ». Cette loi, promulguée le 12 juillet 2010, s'inscrit dans la continuité de la première, puisqu'elle en constitue l'application concrète et juridique.

La loi ENE est une loi très lourde puisqu'elle comporte 257 articles, tous relatifs à la protection de l'environnement et touchant à des domaines aussi variés que l'agriculture, les procédures d'enquête publique, les déchets, ou encore l'urbanisme et les transports, pour ce qui nous intéresse.

Puisque la loi ENE reprend les objectifs fixés dans la loi Grenelle 1, pour en faire une traduction plus juridique, ce qui va être abordé ce sont des exemples traduisant la conversion d'objectifs (loi Grenelle 1) sous la forme juridique (loi Grenelle 2).

La prise en compte par les documents d'urbanisme du niveau de desserte en TC et du stationnement est donc un des points clés de cette loi, permettant de répondre à l'objectif de report modal, et par conséquent de réduction des GES.

L'article 14 porte sur la rédaction de l'article L121-1 du code de l'urbanisme, lequel est relatif aux dispositions communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme ainsi qu'aux cartes communales.

Cet article aborde, entre autre, le thème de la mixité fonctionnelle, laquelle est une clé essentielle pour réduire le nombre, et/ou la distance des déplacements effectués quotidiennement. L'article dispose clairement que ces différentes normes d'urbanisme (SCoT, PLU, carte communale) doivent rendre possible une « *diminution des obligations de déplacements* » et poursuivre l'objectif de « *développement des transports collectifs* ». En ce sens, la loi ENE s'inscrit dans le sillon des lois précédentes.

⁵⁹ Art.7, loi Grenelle 1

⁶⁰ *Idem*

L'article 17 appuie sur la prise en compte du stationnement en tant que levier pour jouer sur les déplacements, en reprenant l'objectif de lien entre construction et densité de TC précédemment développé par la loi Grenelle 1.

En effet, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT peut, lorsque le territoire sur lequel il se déploie n'est pas couvert par un PDU, agir sur l'offre de stationnement. Tout en tenant compte « *de la desserte en transports publics réguliers* », ce document peut spécifier quelles seront les « *obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés* », de même que les « *obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés* ».

Dans le même ordre d'idée, le DOO pourra, notamment, soumettre l'implantation de structures commerciales au respect de conditions de desserte en transports collectifs ou de conditions de stationnement⁶¹.

Le PLU se dote, lui aussi, de dispositions similaires, en effet le règlement peut limiter le nombre d'aires de stationnement maximal lorsque sont construits des bâtiments à usage d'habitation, si le niveau de desserte par les transports en commun est suffisant⁶².

Par ailleurs, toujours dans cet objectif de report modal, la loi ENE contient beaucoup de mesures en faveur des TC.

À ce titre, elle prévoit la possibilité d'expérimenter les péages urbains, dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants⁶³. Un nouvel article 1609 quater A, a ainsi été ajouté au Code général des impôts. L'idée bien sûr, est de réduire la pollution en ville, de la décongestionner et de favoriser le report modal. Ce qui est intéressant ce sont les recettes générées servant « *à financer les actions mentionnées au plan de déplacements urbains.* »⁶⁴. Toutefois, cette expérimentation n'a été menée dans aucune ville française.

La loi ENE, prévoit aussi la possibilité d'instaurer une taxe qui s'applique au « *produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en site propre* ». Le produit de cette taxe revient à l'AOT dans le but de financer les équipements de transports.

⁶¹ Art.17, loi ENE

⁶² Art.19, loi ENE

⁶³ Art.65, loi ENE

⁶⁴ *Idem*

Pour finir, cette loi a étendu la procédure d'extrême urgence, prévue au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, permettant la prise de possession de terrain dans le cadre de la construction de tramway ou de transport en commun en site propre⁶⁵.

Au départ les transports en commun avaient pour objectif de faciliter les déplacements, mais aujourd'hui ils ont en plus gagné cette dimension écologique. Les TC sont envisagés comme une alternative écologique à la voiture. Ce constat ressort clairement des lois que l'on vient de présenter. Par contre, pour ce qui est des autres modes de transports alternatifs, ils restent encore peu développés. Toutefois, on peut noter l'effort qui est fait par la loi ENE en ce sens. En effet, elle donne la possibilité aux communautés de communes et aux communautés urbaines, d'organiser des services de mise à disposition de vélos en libre-service⁶⁶. Elle consacre aussi un article entier aux véhicules électriques, notamment en instaurant un droit à la construction de places de parking équipées de prise de recharge pour les véhicules électriques⁶⁷.

Pas à pas, les lois intègrent des dispositions en faveur de la multimodalité. Mais dans ce domaine, si l'on souhaite établir un repère chronologique, c'est à la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, à laquelle faut se référer. Cette loi a transformé les Autorités Organisatrices de Transports Urbains (AOTU) en Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM)⁶⁸. Ce changement permet désormais, aux AOM d'organiser tous types de mobilités, motorisées ou non⁶⁹, et non plus seulement les transports publics urbains. À ce titre, la loi précise qu'elles peuvent mettre en place des services d'auto partage.

Cette évolution est essentielle, permettant une approche plus globale de la mobilité. Il s'avère que dans certains cas il n'est pas possible de mettre en place des transports en commun. En effet, ils ont leurs avantages et leurs désavantages. L'un des désavantages majeurs, c'est que pour pouvoir être installée, une ligne de TC nécessite qu'il existe un besoin important de déplacements. Par conséquent, les TC ne peuvent pas être la solution à toute les problématiques de déplacements, notamment en zone périurbaine où l'habitat, les commerces etc., sont répartis de façon plus diffuse.

⁶⁵ Art.53, loi ENE

⁶⁶ Art.51, loi ENE

⁶⁷ Art.57, loi ENE

⁶⁸ Art.52, loi MAPTAM

⁶⁹ *Idem*

La loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République ou loi « NOTRe », promulguée le 7 août 2015, poursuit et s'insère dans cette démarche en remplaçant la notion de périmètre de transports urbains par celle de « *ressort territorial* »⁷⁰. Cette approche multimodale progresse depuis lors, prenant de plus en plus en compte les autres modes de transports existants. Il suffit de s'attarder sur les dispositions comprises dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, pour s'en apercevoir. Elle insiste sur le covoiturage, intègre la possibilité de pratiques des déductions fiscales pour les entreprises qui mettent à dispositions gratuitement, des vélos pour leur salarié⁷¹, ou encore obligeant pour certains types de construction, de doter les infrastructures de place de stationnement sécurisé pour les vélos, ainsi que de places de stationnement pourvues de prise de recharge pour véhicules électriques⁷².

Retracer les évolutions prises par les différentes lois en termes de mobilité durable a permis de nous ramener à notre époque, en constatant que cette problématique reste pleinement d'actualité. Dès lors, on va donc s'intéresser au projet de loi d'orientation des mobilités faisant débat ces derniers temps.

Section 2 : Le projet de loi d'orientation des mobilités

Avant toute chose, il faut rappeler que ce projet de loi a subi des modifications et qu'il en subira très certainement encore. Ainsi, cette section traitera de la loi à un moment T⁷³ et ne pourra pas prendre en compte toutes les mises à jour. Elle permet de se construire un avis, d'analyser la loi en fonction d'un certain état d'avancement. L'objectif étant de comparer ce projet de loi avec les lois précédentes qui ont traité de la mobilité, de voir quels en sont les apports, les lignes directrices, quelles en sont les caractéristiques, et les mesures phares. Bien évidemment le texte de référence sera le projet de loi déposé le 26 novembre 2018 au Sénat. Toutefois, nous tenterons de mettre en lumière quelques unes des modifications apportées par le Sénat et l'Assemblée Nationale.

L'analyse de cette loi se fera donc en deux temps, le premier portant sur une présentation neutre de la loi (1), et le second, sur les débats et critiques la concernant (2).

⁷⁰ Art.18, loi NOTRe

⁷¹ Art.39, loi TCEV

⁷² Art.41, loi TCEV

⁷³ Cette section a été rédigée en tenant compte de l'échec de la procédure de conciliation du 10 juillet 2019.

§ 1 : Présentation de la loi et de ses apports

La loi d'orientation des mobilités fait suite aux Assises nationales de la mobilité qui se sont tenues du 19 septembre 2017 et 13 décembre de la même année.

Ces assises consistaient en une consultation des citoyens et des acteurs de la mobilité. L'objectif était de déceler les besoins et les priorités des citoyens en matière de mobilité, dans les zones urbaines et plus encore, dans les zones rurales et périurbaines, lesquelles sont souvent laissées un peu en marge⁷⁴.

Différents ateliers ont été organisés lors de cette concertation, répartis en 6 thèmes :

- « mobilités plus propres », avec pour objectif de réduire nos impacts sur l'environnement ;
- « mobilités plus connectées », avec pour intérêt de se servir du numérique comme outil, et de favoriser les innovations technologiques ;
- « mobilités plus solidaires », avec pour but de prendre en compte les personnes handicapées et les territoires peu denses ;
- « mobilités plus sûres », avec dans l'idée de réduire le nombre d'accident sur les routes et de favoriser le développement des modes actifs en diminuant les risques ;
- « mobilités plus soutenables », avec pour enjeu de repenser l'économie et la gouvernance⁷⁵.

Voici rapidement quelques unes des actions qui sont ressorties de ces assises et qui tendent vers une mobilité plus durable.

Concernant le groupe mobilités plus propres, l'un des points clés est de favoriser le développement de l'usage du vélo et de la marche à pieds, en mettant en place des itinéraires dédiés. Les autres priorités sont de : continuer d'investir dans les transports en communs ; arrêter des objectifs « *ambitieux de développement de la mobilité à très faibles émissions* » ; renouveler le parc automobile : « *refonder la fiscalité automobile* »⁷⁶.

S'agissant du groupe mobilités plus solidaires, la première proposition est de miser sur les régions en leur attribuant « *une compétence d'autorité organisatrice de la mobilité régionale (AOMR) en dehors de ressorts territoriaux des AOM* » ; financer, aider les territoires plus

⁷⁴ *Assisesdelamobilite.gouv.fr*

⁷⁵ *Idem*

⁷⁶ *Idem*

fragiles ; « *penser la mobilité de façon globale pour développer l'accès aux activités et réduire le besoin de se déplacer* »⁷⁷.

Enfin, derniers exemples au sujet des mobilités plus sûres, les axes importants sont de : rendre les passages à niveau plus sûrs ; ne pas laisser le réseau routier se dégrader comme ce fût le cas pour le réseau ferroviaire ; investir dans la sécurité ferroviaire ; ou encore, renforcer la sûreté dans les transports en commun.

De ces assises, était attendue une présentation de la Loi d'orientation des mobilités, pour le début de l'année 2018.

À titre de rappel, ce projet de loi a été déposé le 26 novembre 2018 devant l'Assemblée du Sénat. Le Gouvernement a engagé une procédure accélérée pour l'examen de cette loi. Après première lecture, le Sénat a adopté le texte, avec modifications, le 2 avril 2019. Ensuite, il a été adopté, en première lecture, avec de nouvelles modifications, par l'Assemblée nationale, le 18 juin dernier. Le 19 juin, une commission mixte paritaire (CMP) a été convoquée afin de proposer un texte commun. Finalement, la réunion de la CMP a abouti à un désaccord le 10 juillet dernier. Une nouvelle lecture est donc prévue par l'Assemblée nationale.



Source : Justine Lehmann, juillet 2019⁷⁸

Le projet de loi s'intitule « *Loi d'orientation des mobilités* ». L'utilisation du pluriel laisse entendre une volonté, au travers de cette loi, de prendre en considération tous les types de mobilité, à savoir les mobilités actives, les mobilités propres, mais aussi les mobilités urbaines et non urbaines. L'idée sous-entendue, est celle d'une approche englobant toutes les mobilités. Ce qui est logique puisqu'elle vient après les lois MAPTAM ou encore TCEV, qui prônent un type

⁷⁷ *Idem*

⁷⁸ S'appuie sur le « Dossier législatif – Orientation des mobilités » élaboré par l'Assemblée nationale, in : assemblee-nationale.fr

d'approche similaire. Ainsi, elle viendrait donc s'inscrire dans cette vision nouvelle de la mobilité, qui ne s'intéresse pas qu'aux transports en commun, mais aussi aux véhicules électriques, ou bien aux modes actifs.

Le projet initial se compose de 44 articles, 50 articles dans la version adoptée par la Sénat et de 62 articles pour celle adoptée par l'Assemblée nationale. Elle se divise en 5 titres répartis comme suit :

-Le Titre 1^{er} est relatif à la Gouvernance

-Le Titre 2 porte sur les nouvelles mobilités

-Le Titre 3 aborde le développement des mobilités propres et actives. Ici sont envisagées les modes actifs et les modes non-actifs considérés comme propres, à savoir les véhicules électriques, hybrides

-Le Titre 4 établit un programme d'investissement dans les transports

-Le Titre 5 comporte des mesures diverses touchant à la sécurité, à la compétitivité, au financement ou encore aux péages

« Avec ce projet de loi, nous transformons en profondeur la politique des mobilités, avec un objectif simple : des transports du quotidien à la fois plus faciles, moins coûteux et plus propres. Ce texte apporte une réponse forte aux fractures et au sentiment d'injustice que vivent beaucoup de Français qui galèrent pour leurs transports, et une réponse aussi à l'urgence environnementale »⁷⁹.

Voici ce que déclare Mme Elisabeth Borne, aujourd'hui Ministre de la Transition écologique et solidaire, anciennement ministre chargée des transports, et qui laisse transparaître les objectifs poursuivis par ce projet de loi.

La loi d'orientation des mobilités, ou plus simplement « loi mobilités » est présentée comme une révolution en termes de mobilités, comme un projet ambitieux et novateur.

En effet, il est vrai que la loi LOM se fixe des objectifs qui sont nombreux, variés et importants.

Dans le préambule de la loi, le Gouvernement explique ainsi vouloir s'occuper de toutes les mobilités ; répondre aux attentes des français ; apporter des solutions sur tout le territoire, en

⁷⁹ « Le projet de loi mobilités », juillet 2019, in : *Ecologique-solidaire.gouv.fr*

tenant compte de sa diversité ; mettre un terme à « *la dépendance à la voiture individuelle* ». Par cette loi, le Gouvernement souhaite que les citoyens n'aient plus à dépendre d'un seul et unique mode de transports, qu'ils ne soient plus contraints. Il désire leur offrir un panel de choix pour effectuer leurs déplacements. Ce projet inspire à réduire les inégalités entre les territoires, ainsi qu'entre les citoyens eux-mêmes ; il veut parvenir à diminuer l'empreinte carbone des transports, ce qui se justifie au vu de l'urgence climatique à laquelle nous faisons face. Il a pour ambition de proposer des mesures qui soient efficaces, effectivement mises en place et qui seront financièrement soutenables. Autrement dit, le Gouvernement veut fournir de vrais outils. Il désire que tout soit fait pour que la transition écologique se fasse et que les transports aient le moins d'impact possible sur l'environnement. Voici donc un résumé des objectifs que le Gouvernement souhaite atteindre grâce à la loi LOM et aux dispositions qu'elle contient.

La loi commence par modifier la notion de droit au transport qui avait été instituée par la loi LOTI en 1982, pour la remplacer par celle de « *droit à la mobilité* »⁸⁰. En effet, il est plus cohérent aujourd'hui de parler de « *droit à la mobilité* », puisque la loi souhaite prendre en compte toutes les mobilités. Cette notion est plus inclusive. Le terme « *droit au transport* » sous-entend que l'on parle des transports motorisés, que ce soit les transports en commun, ou la voiture particulière, or ce n'est pas l'objectif de cette loi, qui souhaite proposer un vrai panel de choix aux citoyens pour effectuer leurs déplacements quotidiens.

L'article 1^{er} poursuit en utilisant les termes de « *désenclavement* » ou de « *maillage des territoires à faible densité* ». Ainsi cette loi ne cherche pas à s'occuper uniquement des zones urbaines. Cela se reflète dans la suite de l'article puisqu'il revient sur les compétences des AOM et précise qu'elles sont compétentes pour organiser « *2° Des services à la demande de transport public de personnes ;* ». Effectivement, le transport à la demande est une solution adaptée aux territoires à faible densité démographique, puisqu'il est souvent difficile voire impossible d'y implanter un service de transport régulier, puisque cela requière une demande plus importante.

Pour plus de cohérence le « *versement transport* » devient « *versement mobilité* ». Le versement transport avait essentiellement pour but de financer les « *dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics* »⁸¹. Toutefois, il n'était pas uniquement consacré aux transports en commun, et pouvait d'ores et déjà, servir à développer des services d'information

⁸⁰ Art.1^{er}, projet de loi LOM

⁸¹ Art. L.2333-68, *Code Général des Collectivités Territoriales*

aux voyageurs, des initiatives de partage des véhicules motorisés, ou encore les « *modes de déplacement terrestres non motorisés* »⁸².

Ensuite, la région devient chef de file de l'organisation des « *modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité (...)* »⁸³. Ce qui répond à l'objectif de la loi LOM de couvrir la totalité du territoire par des AOM, et renforce une fois encore le rôle des régions au sein de la mobilité.

Toujours en lien avec l'objectif de traiter de toutes les mobilités, les plans de déplacement urbains deviennent des plans de mobilité, ce qui permet, en outre, de s'intéresser au territoire dans son ensemble.

Par ailleurs, pour offrir des possibilités de déplacements sur tout le territoire et répondre à l'objectif de développement durable, la loi LOM intègre, tout un programme d'investissements, visant entre autre à réaffirmer le potentiel du transport ferroviaire et fluvial.

Pour une politique des mobilités qui soit plus solidaire, la loi LOM instaure le principe selon lequel, des mesures tarifaires spécifiques doivent être « *prises en faveur des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite* »⁸⁴, mesure qui s'applique aux personnes accompagnantes. Auparavant, simple faculté, ces tarifs spécifiques deviennent une obligation aujourd'hui.

Dans le même ordre d'idée, les AOM pourront organiser « *6° Des services de mobilité solidaire et verser des aides individuelles à la mobilité (...)* »⁸⁵ pour que les personnes handicapées ou ayant peu de moyens, puissent accéder à la mobilité.

La loi poursuit avec un Titre 2 relatif aux nouvelles mobilités. Y sont abordés le partage des données collectées, notamment pour fournir aux voyageurs des services d'information de plus grande qualité. Y sont aussi évoqués, les véhicules autonomes et connectés, avec une disposition visant à adapter le Code de la route à leur usage⁸⁶.

⁸² Art. L.1231-1, *Code des transports*

⁸³ Art.4, projet de loi LOM

⁸⁴ Art.7, projet de loi LOM

⁸⁵ Art.6, projet de loi LOM

⁸⁶ Art.12, projet de loi LOM

En faveur du covoiturage, la loi prévoit la possibilité de créer une allocation covoiturage. Elle serait versée par les entreprises de 250 salariés ou plus, aux passager effectuant leur trajet en covoiturage, ou aux conducteurs ayant proposés un trajet à plusieurs. Par ailleurs, le Maire pourra prendre un arrêté pour réserver des places de stationnement ou des voies de circulations, entre autres, aux véhicules « *transportant un nombre minimal d'occupant notamment dans le cadre du covoiturage (...)* »⁸⁷.

Pour plus de sécurité, la loi prévoit que les AOM pourront encadrer les modes de transport en libre service sur la voie publique, tels que les trottinettes électriques, en les soumettant à « *des prescriptions particulières* »⁸⁸. Le but est, notamment, d'éviter la gêne occasionnée. Une possibilité de sanction est prévue pour le non-respect des prescriptions.

Concernant les mobilités « *propres et actives* », la loi prévoit une définition de ce qu'il faut entendre par mobilité active. Ce sont « *l'ensemble des modes de déplacements où la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée* »⁸⁹. Afin de favoriser l'usage du vélo, la loi prévoit de lutter contre le vol grâce à l'identification des cycles, elle prévoit aussi la création de parkings sécurisés, d'ici janvier 2024, dans les gares, et les « *pôles d'échanges multimodaux* »⁹⁰. Autre disposition clé de la loi, la mise en place de « *forfait mobilités durables* ». Ainsi, le Code du travail sera modifié, pour permettre à l'employeur de prendre en charge « *tout ou partie des frais engagés par ses salariés se déplaçant (...) avec leur vélo ou vélo à assistance électrique personnel ou en tant que passager en covoiturage (...)* ». Le montant de la prise en charge maximum sera de 400 euros par an. S'agissant de la prise en charge des frais de carburant et des « *frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques* »⁹¹, le montant reste inchangée, c'est-à-dire, 200 euros par an maximum. En effet, l'objectif est de privilégier les modes actifs.

Elle comporte aussi plusieurs mesures propices à l'usage des véhicules électriques, notamment en s'intéressant aux systèmes de pré-équipement des places de parkings, pour « *faciliter (...) l'installation ultérieure de points de recharge (...)* »⁹². Ces articles répondent au besoin de

⁸⁷ Art.15, projet de loi LOM

⁸⁸ Art.18, projet de loi LOM

⁸⁹ Art. 22, projet de loi LOM

⁹⁰ *Idem*

⁹¹ Art.26, projet de loi LOM

⁹² Art.23, projet de loi LOM

places de parking permettant de recharger les véhicules électriques, puisque si l'on souhaite que les citoyens français se tournent vers l'achat de véhicules électriques, il faut que les moyens y afférant soient mis en œuvre.

Enfin, pour terminer sur cette présentation non-exhaustive des mesures contenues dans la loi LOM, cette dernière entend remplacer les zones à circulation restreinte, par des « zones à faibles émissions »⁹³. À l'intérieur de ces zones, la circulation sera interdite aux véhicules les plus polluants. Les EPCI de plus de 100 000 habitants seront tenus d'étudier l'opportunité de mettre en place de telle ZFE.

Si au premier abord, ce projet de loi ne semble pas poser de difficultés majeures, une analyse plus attentive révèle certaines fragilités, parfois décisives, pour preuve : l'échec de la Commission mixte paritaire.

§2 : Avis, critiques et débats concernant le projet de loi d'orientation des mobilités

Avant d'être déposée sur le bureau du Sénat, la loi avait été soumise à l'avis du Conseil d'État, et ce dernier avait formulé plusieurs observations. Sans faire la liste de toutes les remarques, positives ou non, il semble important d'y revenir, ne serait-ce que pour voir si l'on retrouve certaine d'entre elles lors des débats en assemblée.

De manière condensée le Conseil d'État a fait ressortir :

- le manque de faisabilité de certaines dispositions contenues dans la loi ;
- la complexification de la répartition des compétences, sans pour autant préconiser de supprimer les dispositions visées ;
- la nécessité d'apporter des précisions, certaines dispositions étant trop vagues ;

L'avis du CE souligne le fait que la loi LOM cherche à bien faire les choses en proposant différents outils censés améliorer les mobilités du quotidien, et favoriser une mobilité plus durable entre autre. Toutefois, certaines solutions pourraient s'avérer complexes à mettre en œuvre, car elles n'ont pas fait l'objet d'études suffisantes, et risquent rapidement de poser des difficultés de gestion. C'est, par exemple, le cas de l'allocation covoiturage dont le

⁹³ Art.28, projet de loi LOM

« *financement sur fonds publics d'une partie du coût des déplacements des particuliers, sans prévoir de mécanisme de contrôle (...), présente de sérieuses difficultés de gestion* »⁹⁴.

Même remarque pour le fait de réserver des places de stationnement aux véhicules arborant d'un signe distinctif de covoiturage⁹⁵. Si cette idée semble relever du bon sens, en permettant de favoriser le covoiturage, « *il sera cependant nécessaire pour justifier les créations d'emplacements réservés, d'établir (...) le lien effectif entre l'exercice du covoiturage et les nécessités du stationnement, qui imposerait une telle création* »⁹⁶. En effet, il paraît compliqué de pouvoir le justifier, il paraît aussi compliqué de pouvoir quantifier le besoin, et de réussir à définir si ce besoin est temporaire ou permanent. Par ailleurs, il sera difficile de prouver que celui qui bénéficie d'un label covoiturage, utilise réellement la place de stationnement dédiée, à cet effet.

S'agissant des précisions à apporter, le CE souligne entre autres, qu'il aurait été pertinent de faire figurer dans la loi une définition de la mobilité « *qui revêt, (...) tantôt un sens large englobant les transports, tantôt un sens étroit opposant les nouveaux services de mobilité aux services de transport public de personnes* »⁹⁷.

Globalement, les critiques émises par le Conseil d'État au sujet de la loi LOM ne sont pas très nombreuses. L'avis du Conseil d'État sur les projets de loi est juridique, et ne porte pas sur l'opportunité politique des dispositions qu'il contient.

Une fois le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat, le Sénat a entrepris son examen. Les débats en séance publique ont permis de faire ressortir certains des points faibles de cette loi.

- Le manque de moyens financiers

C'est une critique substantielle et récurrente qui est faite, puisque c'est la question du financement qui a fait échouer la commission mixte paritaire, le 10 juillet 2019.

Le reproche qui est fait au Gouvernement est de présenter une loi qui comporte des outils pour faire avancer la politique de la mobilité dans le bon sens, mais dont les financements nécessaires à leur mise en œuvre ne sont pas garantis. Cette insuffisance de moyens a été pointée du doigt à

⁹⁴ Conseil d'État, « Avis sur un projet de loi d'orientation des mobilités », novembre 2018, pt.42

⁹⁵ *Op. cit.*,(n.94) pt.43

⁹⁶ *Idem*

⁹⁷ *Op. cit.*,(n.94) pt.7

plusieurs reprises, que ce soit par les sénateurs, ou par d'autres élus. Ainsi, le rapporteur, M. Didier Mandelli soulignait que la « *faiblesse majeure* » de cette loi reste « *l'absence de moyens à la hauteur des enjeux* »⁹⁸. Le Sénat refuse de voter un texte, qui demande aux collectivités d'exercer des compétences nouvelles, sans lui garantir les financements nécessaires. À ce titre, il se trouve en désaccord avec l'Assemblée nationale, qui n'a pas souhaité retenir les solutions qu'il avait proposé.

Le Sénat proposait entre autres, de dédier une partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui s'applique donc aux carburants, à la mise en place des nouvelles solutions de mobilités. Ainsi, les taxes payées par les usagers auraient été réinvesties dans des alternatives à la voiture, ce qui paraissait être une mesure vertueuse.

Autre mesure, le Sénat avait proposé de permettre aux AOM qui n'organisent pas de service de transport régulier sur leur territoire, de pouvoir maintenir le versement transport –ou mobilité, comme il s'appellera prochainement – à un taux ne dépassant pas les 0.3%.⁹⁹ Cette solution n'a pas été reprise par l'Assemblée nationale.

Que l'on soit d'accord ou pas avec les solutions qui avaient été avancées par le Sénat, il est indiscutable qu'il faut apporter des garanties de financement pour un tel projet, et sur ce point il y a désaccord. Ce sont des garanties tangibles qui sont demandées, et pas uniquement des promesses de financement. Or pour l'instant, le débat du financement se trouve reporter à « *une discussion sur l'évolution des finances locales* »¹⁰⁰.

- Le défaut d'engagements forts pour lutter contre le dérèglement climatique

Face à l'urgence de la situation climatique qui ne cesse d'être rappelée, il est possible d'estimer que ce texte ne va pas assez loin dans la démarche de transition écologique. C'est un reproche qui revient plusieurs fois. Le projet de loi serait « *trop timide* »¹⁰¹, manquerait d'ambition ou bien ne serait « *pas à la hauteur des enjeux climatiques* »¹⁰².

Assurément, quand on compare l'urgence de la situation environnementale au texte de loi proposé, ce dernier peut paraître insuffisant. Il est regrettable que ce texte ne prenne pas plus position, qu'il ne fixe pas plus d'objectifs contraignant, de date butoir et de contrôle pour les

⁹⁸ MANDELLI Didier, rapporteur, Résumé des débats en 1^{ère} lecture au Sénat, projet LOM, p.3168, in : *senat.fr*

⁹⁹ Amendement 403

¹⁰⁰ MANDELLI Didier, rapporteur pour le Sénat, Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire n°2131, juillet 2019, p.24

¹⁰¹ DANTEC Ronan, Résumé des débats en 1^{ère} lecture au Sénat, projet LOM, p.3178, in : *senat.fr*

¹⁰² FILLEUL Martine, Résumé des débats en 1^{ère} lecture au Sénat, projet LOM, p.3186, in : *senat.fr*

atteindre. Par exemple, l'objectif d'interdire la vente de véhicule thermique neuf d'ici 2040, figure dans l'exposé des motifs de la loi, mais ne fait pas l'objet d'une disposition particulière. D'un côté, le Gouvernement semble bien conscient du problème de dérèglement climatique, et souhaite parvenir à l'enrayer, mais de l'autre, il propose un texte qui ne va au bout des choses.

- L'absence d'approche globale

Ce qui est frappant à la lecture du projet de loi – et ça peut l'être d'avantage, lorsqu'on l'étudie à la suite des différentes lois qui ont fait évoluer la mobilité en France – c'est l'absence d'une approche globale. Par exemple, ce texte ne contient pas de dispositions faisant référence à l'urbanisme. Et pourtant l'urbanisme, et plus largement l'aménagement du territoire a un impact réel sur les déplacements du quotidien. Certes, la loi mentionne vouloir lutter contre l'étalement urbain, mais ce n'est pas suffisant. Ce sont des mesures qui luttent contre l'ouverture de zones commerciales en périphérie – ou bien qui la soumettent à la desserte de transport en commun – qui restructurent les espaces, qui utilisent les documents d'urbanisme comme outil pour diminuer les obligations de déplacements, qui auraient dû être présentées dans ce projet.

Comme le souligne la sénatrice Éliane Assassi, « *C'est une loi qui exclut d'appréhender dans un même mouvement les questions de transports, de logements, d'emplois et de services publics (...). Avec ce texte, nous travaillons donc, non pas sur les causes de l'accroissement du besoin de mobilité, mais sur les modalités de réponses à ce besoin (...).* »¹⁰³.

Pour conclure, que ce soit lors du discours d'ouverture des Assises de la mobilité, ou pour présenter le projet de loi mobilité, les termes employés pour décrire la responsabilité du Gouvernement en matière de mobilité ont toujours été forts. L'objectif affiché était de réussir « *une véritable révolution des mobilités* »¹⁰⁴. Toutefois, cette idée forte de changement ne ressort pas aussi clairement à la lecture du projet de loi. S'il est incontestable que cette loi comporte des outils pour améliorer la mobilité, et la rendre plus durable, elle semble s'inscrire dans le sillon des lois précédentes, tout en oubliant parfois des aspects cruciaux. Si cette loi prend en compte différents aspects de la mobilité (solidarité, durabilité etc.), elle ne comprend pas de mesures concernant l'urbanisme, la répartition des espaces et lieux de vie. C'est une loi qui ne traite pas des causes.

¹⁰³ ASSASSI Éliane, sénatrice, Résumé des débats en 1^{ère} lecture au Sénat, projet LOM, p.3176, in : senat.fr

¹⁰⁴ BORNE Elisabeth, ministre chargée des Transports, Discours d'ouverture des Assises de la mobilité, 19 septembre 2017, in : ecologique-solidaire.gouv.fr

Par ailleurs, elle fait preuve d'un certain manque d'ambition au regard de l'urgence climatique à laquelle nous faisons face, causé, notamment, par un manque d'objectifs quantitatifs accompagnés de dates butoirs pour les réaliser.

Chapitre 2 : La diversité des acteurs de la mobilité durable

Après avoir présenté les grandes évolutions qu'ont connues les politiques de mobilité, il semblait pertinent de présenter les acteurs qui permettent la mise en place et la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Les acteurs de la mobilité sont nombreux, et très hétérogènes. Ils pourraient être classés de différentes manières. Ainsi, il est possible de les classer selon leur contribution aux politiques de mobilité, selon leur nature juridique, ou encore selon qu'ils soient publics ou privés. Le choix a été fait de retenir une première division qui suit une logique simple, partant de l'acteur le plus éloigné du territoire, à savoir l'Europe (1), pour ensuite se concentrer sur les acteurs de la mobilité en France (2).

Section 1 : Les différents rôles de l'Europe en tant qu'actrice de la mobilité durable

L'Union européenne est engagée dans la politique de mobilité durable. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, expose en les distinguant, les compétences propres de l'Union européenne et les compétences qu'elle partage avec les États membres. Au titre des compétences exclusives on retrouve l'union douanière, ou la politique monétaire. Pour ce qui est des compétences partagées, l'Union, tout comme les pays qui la constitue, est notamment habilitée à intervenir dans le domaine des transports.

L'action de l'Europe dans le domaine des transports est protéiforme. Si l'Europe peut intervenir pour orienter, et encadrer la politique des transports (1), elle intervient aussi dans le but d'inciter les États européens à adopter de bonnes pratiques, elle les pousse à innover et à changer les usages en termes de déplacements (2).

§ 1 : L'Europe régulatrice

Les notions de transport, de mobilité, de déplacement et de développement durable sont intégrées dans les politiques menées par l'Union européenne et, par conséquent, elles se retrouvent dans les orientations qu'elle choisit de poursuivre et dans les normes qu'elle produit.

En 1997, la notion de développement durable intègre le Traité sur l'Union européenne, modifié par le Traité d'Amsterdam. L'Union doit désormais tenir compte de ce principe et se donne ainsi pour objectif de « *promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable (...)* »¹⁰⁵.

La politique des transports est intégrée dès la création de la Communauté Économique Européenne, comme une compétence de l'Europe. Toutefois, il faudra attendre près de 30 ans pour que ce que cette politique commence à être mise en œuvre. En 1985, la Cour de Justice des Communautés européennes est saisie par le Parlement européen qui souhaite que soit constatée la carence de l'action du Conseil européen dans la mise en place d'une action commune en faveur des transports. Dès cet arrêt condamnant le Conseil, les choses commencent à évoluer, et le transport routier de personnes et de marchandises commence à se libéraliser progressivement.

À propos du fonctionnement de l'Union européenne, il est nécessaire de faire un rappel sur la manière dont les décisions sont élaborées et prises. Trois institutions principales interviennent à ce sujet : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. La Commission européenne est celle qui va faire des propositions d'actions ou de textes. Ensuite, c'est au Parlement d'intervenir afin de débattre, d'amender et de voter les textes. Le Conseil de l'Union européenne, a lui aussi pour rôle d'apporter des modifications et voter les textes. Pour que le texte soit adopté, il faut qu'il ait été voté conjointement par le Parlement et le Conseil.

En 1992, la Commission européenne a adopté un livre blanc relatif au « *développement futur de la politique commune de transport* ». Les livres blancs contiennent des propositions quant aux actions qui devraient être menées par l'Union européenne. L'idée de ces livres blancs est de

¹⁰⁵ Art. 1^{er}, Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union Européenne

permettre d'entamer les discussions autour d'un sujet précis, et de déboucher sur l'adoption de textes législatifs¹⁰⁶.

Dans ce livre blanc, six actions sont mises en avant par la Commission : « *achèvement du marché intérieur ; promotion de l'intermodalité ; développement du réseau transeuropéen ; protection de l'environnement ; renforcement de la sécurité et harmonisation sociale* »¹⁰⁷.

Au travers de ces six actions se profilent une des problématiques auxquelles l'Europe doit faire face, à savoir réussir tout à la fois, à développer le marché intérieur, à assurer la compétitivité de l'offre de transport en Europe, à ne pas freiner la croissance économique, et à préserver l'environnement. En effet, le secteur des transports est l'un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre, mais il produit aussi des gaz qui polluent l'air. Et les enjeux de protection de l'environnement et de la santé des citoyens européens, ainsi que le domaine des transports, font partie des compétences partagées de l'Union européenne. Par conséquent, il est de son devoir de se saisir de ces enjeux et de jouer son rôle dans la mise en place d'une politique de transport qui soit durable. Et c'est ce qu'elle cherche à faire en encadrant le secteur des transports, grâce aux orientations qu'elle adopte, et aux normes qu'elle produit.

Assez tôt, l'Europe est intervenue pour réglementer les émissions polluantes des véhicules à moteur, en distinguant les moteurs diesel, des moteurs à essences.

Une première directive 70/220/CEE prise en 1970 par le Conseil concerne le « *rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur* ».

Cette directive fixe des seuils d'émissions maximums pour les moteurs essences et diesels. Elle a pour finalité de conditionner la vente de véhicule neuf à moteur au respect de ces seuils. Si ces seuils ne sont pas respectés, les constructeurs automobiles ne sont pas autorisés à introduire leurs véhicules sur le marché européen. L'Europe réglemente les émissions polluantes de tous les types de véhicules, que ce soit les véhicules légers ou les poids lourds.

À la suite de cette directive, de nombreuses autres directives établissant des normes d'émissions polluantes ont été prises, avec pour démarche d'établir des seuils toujours plus sévères que les précédents.

Aujourd'hui, pour connaître les seuils en vigueur il faut se référer aux « *Norme euro* », lesquelles sont régulièrement revues afin d'abaisser les taux limites de pollution en gramme par kilomètre

¹⁰⁶ Glossaire des synthèses, in : *eur-lex.europa.eu*

¹⁰⁷ OUDIN Jacques, « La politique commune des transports », rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, mai 2001, in : *senat.fr*

qui doivent être respectés. L'Europe agit donc, par le biais de la réglementation, sur les émissions polluantes en tendant à les réduire de plus en plus.

En 2010, la Commission européenne publie un nouveau Livre blanc sur « *la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* ». Dans ce livre blanc, la Commission dresse le bilan des évolutions qui ont eu lieu depuis son précédent Livre blanc relatif à la politique des transports de 1992.

Dans un premier temps, elle constate que l'ouverture du marché du transport, qui était l'objectif principal du Livre blanc de 1992, a été atteint. Ensuite, elle rappelle qu'il est impératif de prendre en compte la notion de développement durable pour l'intégrer aux politiques menées par l'Union européenne, et qu'il est essentiel de mettre en place une politique de transport qui soit réellement durable. Elle insiste sur le fait qu'il faille trouver un équilibre permettant d'assurer le bon fonctionnement des transports en Europe, leur compétitivité, tout en protégeant l'environnement efficacement.

S'agissant de la méthode à adopter, la Commission revient sur le principe de subsidiarité auquel l'Union est soumise et qui ne lui permet pas d'intervenir localement. Par exemple, l'Union européenne ne peut pas voter de règlement qui viendrait encadrer la politique de circulation en ville.

Face à cet enjeu si important et complexe, la Commission européenne souligne la nécessité de privilégier une approche globale, et non pas sectorielle. Il ne faut pas que les États et leurs collectivités s'attachent uniquement à réguler les transports, ils doivent aussi tenir compte de l'urbanisme ; jouer sur les temps de travail ; les rythmes scolaires ; la recherche et l'innovation.

La Commission poursuit en formulant diverses propositions pour favoriser une politique des transports durable au niveau communautaire. Parmi ces propositions, on retrouve, notamment, l'idée de favoriser le report modal vers le rail ; de « *développer des transports urbains de qualité* » en s'appuyant sur l'échange d'information et de « *bonnes pratiques* » ; mettre un terme à notre dépendance au pétrole, en soutenant la recherche sur les combustibles alternatifs comme l'hydrogène ou le gaz naturel ; ou encore, elle propose de « *développer les billetteries intégrées* ».

En 2016, la Commission publie une « *Stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émission* ». Dans un même mouvement, la Commission publie en 2017 un communiqué de presse à propos d'une nouvelle stratégie européenne, nommée « *l'Europe en mouvement* ». Elle

repose sur trois piliers : une mobilité plus propre et plus sûre, une mobilité connectée, et enfin une mobilité compétitive.

L'Europe en mouvement représente donc un ensemble d'initiatives plurielles qui ont pour point commun de s'intéresser au domaine du transport et plus globalement à celui de la mobilité. Les objectifs poursuivis touchent tous au transport pour le rendre « *plus sûr* », pour permettre « *une tarification routière plus juste* », pour diminuer les émissions de CO₂, la pollution de l'air et la « *congestion* », mais aussi pour « *lutter contre le travail illégal* », ou bien pour « *garantir aux travailleurs des conditions d'emploi et des temps de repos adéquats* »¹⁰⁸.

Ce sera donc un panel de mesures qui touchera au domaine du transport pour en accroître sa compétitivité, le rendre socialement plus équitable, et plus respectueux de l'environnement. Ainsi, l'Union s'attache à prendre en compte les trois axes du développement durable.

« L'Europe en mouvement » s'inscrit dans la continuité des mesures développées ces dernières décennies au niveau communautaire.

Si les législations existent pour réglementer le secteur des transports et essayer de réduire son impact sur l'environnement, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, elle aussi tend à promouvoir l'objectif d'une mobilité plus durable.

En guise d'exemple, on peut citer la décision prise par la Cour de Justice des Communautés européennes le 15 novembre 2005, relative à l'interdiction prise par la République d'Autriche visant à interdire de façon temporaire la circulation de poids lourds sur une portion d'autoroute.

Dans cette jurisprudence, bien que la Cour finisse par condamner la République d'Autriche, son raisonnement se révèle être plutôt favorable à la protection de l'environnement.

En l'espèce, le Landeshauptmann, qui est le chef du gouvernement du Land autrichien de Tirol, a pris un règlement, en se fondant sur les directives communautaires n°96/62 et 1999/30 relatives à la protection de la qualité de l'air. Ces directives fixent, entre autre, des valeurs limites à ne pas dépasser pour certains composants présents dans l'air tel que l'anhydride sulfureux ou le dioxyde d'azote. L'article 7 de la directive 96/62 dispose que « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer le respect des valeurs limites* ».

En 2002, les autorités compétentes dans le Land de Tirol ont constaté que les concentrations en dioxyde d'azote et autres polluants mentionnés dans les directives citées précédemment, avaient

¹⁰⁸ Commission européenne – communiqués de presse, l'Europe en mouvement : « la Commission prend des mesures en faveur d'une mobilité propre, compétitive et connectée », Bruxelles, le 31 mai 2017, in : *europa.eu*

été dépassées. Elles ont donc décidé, pour solutionner ce problème, d'interdire temporairement la circulation des poids lourds sur un tronçon de l'autoroute A12. Cette interdiction a été prolongée, et même renforcée par la suite. Toutefois, et c'est ce qui pose problème en l'espèce, cette interdiction est constitutive d'une entrave au principe de libre circulation des marchandises.

Après différents échanges avec la République d'Autriche, la Commission a décidé d'introduire un recours auprès de la CJCE. Entre autres arguments, la Commission se fonde sur la contradiction de cette mesure avec la liberté de circulation des marchandises, et sur le fait que cette interdiction ne respecte pas le principe de proportionnalité.

Dans son développement, la CJCE rappelle que « *la protection de l'environnement constitue l'un des objectifs essentiels de la Communauté* »¹⁰⁹. La Cour poursuit en expliquant que – sous-couvert de respecter le principe de proportionnalité – il est possible pour un État d'édicter un règlement qui viendrait entraver « *le commerce intercommunautaire* ». Pour ce faire il faut que la mesure litigieuse, soit « *nécessaire et appropriée en vue d'atteindre l'objectif autorisé* », en l'occurrence, la protection de l'environnement. La Cour revient alors sur le principe de proportionnalité et analyse la mesure prise par la République d'Autriche. Ainsi, elle explique qu'une mesure qui entrave la libre circulation, pour être recevable, doit avoir été choisie en considération des autres options qui s'offraient pour atteindre l'objectif poursuivi. Si, la combinaison de différentes autres mesures moins restrictives peut permettre une protection équivalente, alors le choix de retenir une mesure aussi drastique que l'interdiction de circuler, n'a pas lieu d'être.

Autrement dit, les États se doivent de retenir les mesures les moins restrictives de la liberté de circulation, si elles permettent une protection effective de l'environnement. Toutefois, si aucune autre mesure ne permet une protection suffisante de l'environnement, il est possible d'adopter une disposition qui fasse entrave à cette liberté. En cela la position de la Cour est favorable à la protection de l'environnement. Finalement, « *l'objectif de mobilité durable peut donc justifier des restrictions à la liberté de circulation des véhicules les plus polluants à condition de respecter le principe de proportionnalité* »¹¹⁰.

L'engagement de l'Europe comme actrice de la mobilité durable se traduit au travers de son rôle de régulateur, mais aussi au travers des politiques incitatives qu'elle choisit de mettre en place.

¹⁰⁹ CJCE, grande chambre, 15 novembre 2005, affaire C-320/03, Commission des Communautés européennes c/ Autriche.

¹¹⁰ ALVES Carlos-Manuel, « Fasc.2350 : Transport et développement durable – Lexis 360 », octobre 2014 (MAJ en novembre 2018), in : *lexis360.fr*

§2 : L'Europe incitatrice

Comme on l'a vu précédemment l'Europe peut prendre position pour défendre une mobilité qui soit plus durable en déterminant des orientations, en produisant des normes, en rendant des jugements, bref en adoptant une démarche « *de police administrative* »¹¹¹. Dans cette approche l'Europe encadre le marché et effectue une certaine contrainte sur les États membres. Toutefois, il est aussi possible pour elle d'adopter un rôle qui permette toujours de promouvoir la mobilité durable, mais cette fois en étant plus incitatrice. Autrement dit, en optant pour une posture plus souple envers les États membres tout en influençant le marché intérieur. C'est notamment le cas lorsqu'elle choisit de se servir du levier financier comme on l'exposera par la suite.

Mais si les directives européennes visent principalement à encadrer le marché, notamment en votant des normes contraignantes en termes d'émissions polluantes, elles peuvent aussi se révéler sous un aspect plus incitatif. C'est par exemple le cas pour la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergies. Le but de cette directive est clairement d'orienter le marché en favorisant l'achat, en l'occurrence, de véhicules dédiés au transport routier, qui aient un impact moindre sur l'environnement. Pour ce faire l'Union utilise la commande publique comme levier en encourageant à prendre en considération certains critères d'achat comme : les performances énergétiques des véhicules, leurs taux d'émissions de CO². Au sein de la directive, il y a un article dédié à la définition d'une méthodologie permettant de calculer les coûts liés à l'utilisation d'un véhicule pour toute sa durée de vie¹¹² et un autre qui vise les échanges de bonnes pratiques¹¹³. Par ses dispositions, cette directive reprend la notion de développement durable, en encourageant une vision sur le long terme, et le partage de connaissances.

Intéressons-nous maintenant plus particulièrement aux incitations financières développées par l'Union, avec un premier exemple : le programme Marco Polo.

Ce programme a été mis en place par la Commission européenne pour inciter financièrement le report modal du transport routier de marchandise. Ce programme qui peut être associé à un échec, permet toutefois de montrer les efforts faits par l'Union pour encourager une mobilité plus durable, et sert d'exemple pour comprendre les erreurs à éviter. En effet, on croit parfois, à tort,

¹¹¹ *Idem*

¹¹² Art.6, directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie

¹¹³ Art. 7, directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie

que les financements sont un levier presque ‘magique’ pour aboutir à des changements de comportements. S’il s’avère que les aides financières sont un outil à ne pas négliger, cependant il faut s’en servir en étant très vigilant et rigoureux dans leur mise en place, et dans leur suivi.

Le premier programme Marco Polo couvre la période 2003-2006, et fort de son succès il a été reconduit une seconde fois pour la période allant de 2007 à 2013. Aujourd’hui ce programme a été abandonné.

Le programme Marco Polo part d’un constat : la dépendance du transport routier aux énergies fossiles et, explique qu’il est important de recourir de manière plus importante aux autres modes de transports et infrastructures qui existent, comme le rail ou le transport fluvial. Le but de ce programme est de reporter une partie du transport de marchandises vers des modes de transports qui se veulent plus respectueux de l’environnement, et donc qui soit en harmonie avec les objectifs européens de développement durable.

Avec un budget de 75 millions d’euros, le premier programme Marco Polo visait à subventionner différents types de projets, tous permettant le report modal du fret :

- Subvention favorisant la mise en place de nouveaux services de fret non routier ;
- Subvention pour les actions palliant aux insuffisances structurelles des marchés ;
- Subvention pour les actions d’apprentissage en commun, permettant de renforcer la coopération et l’échange de savoir-faire entre les opérateurs des marchés de la logistique du fret¹¹⁴.

Le second programme Marco Polo vise les mêmes objectifs, en ajoutant toutefois deux nouveautés :

- De nouvelles actions poursuivies : développer les autoroutes de la mer et les actions dites d’évitement de trafic ;
- Des subventions intégrant plus largement les pays hors Union. Par exemple, une action développée sur un territoire comprenant un pays de l’Union et un pays proche mais extérieure à l’Union.

Autre différence avec le précédent programme, c’est le montant du budget qui dépassait les 400 millions d’euros. Les aides oscillaient entre 35% et 50% du coût total des dépenses de mise en œuvre des actions.

¹¹⁴ « Transport intermodal : Le programme MARCO POLO », 2007, in : *eur-lex.europa.eu*

Mais suite à un rapport de la Cour des comptes de l'Union européenne de 2013, ce programme n'a pas été poursuivi. En effet, dans ce rapport la Cour met en avant l'inefficacité de ce programme qui n'a pas atteint ses objectifs, et un réel manque de suivi dans la mise en œuvre effective des actions financées. La Cour avait aussi souligné l'effet d'aubaine de ce programme qui avait permis de financer des actions de report modal qui auraient été conduites même sans l'existence de ces aides financières.

Outre les programmes spécifiques comme Marco Polo, l'Europe agit pour la mobilité durable au travers de son soutien financier dans différents projets portés par les États eux-mêmes.

Les fonds européens structurels et d'investissement sont au nombre de quatre. Le fonds social européen, le fonds européen agricole pour le développement rural, le fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche, et celui qui est le plus susceptible d'intervenir pour financer des projets en lien avec la mobilité durable, est le fonds européen de développement régional (FEDER).

Voici quelques exemples de projets de mobilité durable auquel l'Europe a participé financièrement au titre du FEDER :

-le téléphérique urbain de Brest : Le téléphérique brestois vient faciliter les déplacements des habitants en reliant le nouvel éco quartier des Capucins au centre de la ville. Mis en service en novembre 2016, cette liaison par les airs permet de proposer aux habitants du quartier, un mode de transport collectif alternatif et respectueux de l'environnement.¹¹⁵

-Plusieurs projets de lignes de tramway : prolongation de la ligne de tramway à Clermont-Ferrand, permettant de relier les quartiers nord au centre ville via un TC respectueux de l'environnement ; le tramway du Grand Dijon. Pour ces deux projets la contribution de l'Europe s'élève à plus de 8 millions d'euros. Environ 3 000 000 d'euros pour le premier et 5 500 000 euros pour le second.

-Projets de pôle d'échange multimodal, de déploiement de prise de recharge pour véhicules électriques, de covoiturage, de vélo route, d'abris pour vélo sécurisés.

Autant de projets qui permettent de réduire la place de la voiture à usage personnel, en proposant d'autres moyens de transports plus respectueux de l'environnement. Des projets qui favorisent

¹¹⁵ europe-en-France.gouv.fr

aussi l'usage des modes actifs, et notamment des vélos. L'Europe est ainsi, un réel acteur financier de la mobilité durable.

Pour conclure, l'Union européenne a la capacité de pouvoir jouer sur le marché intérieur pour le rendre compatible avec les objectifs de mobilité durable qu'elle se fixe. Elle peut endosser le rôle de régulateur, en établissant des normes plus ou moins contraignantes : règlement, directive. Elle peut même s'adresser directement à plusieurs États ou à un État en particulier, notamment via des décisions ou des recommandations. Enfin, il lui arrive aussi de rendre des avis, grâce auxquels les institutions peuvent se positionner. Les avis ne sont pas contraignants, mais donnent une orientation, et peuvent éclairer les États.

Parallèlement, elle peut aussi adopter une position plus incitative, soit en promouvant des changements de comportement, soit en intervenant en tant qu'acteur financier.

Ces différents rôles lui permettent d'être un acteur complet au niveau communautaire, et d'exercer une réelle influence sur les politiques de mobilité durable qui seront ensuite développées à l'échelle des États membres.

Section 2 : Les acteurs français de la mobilité

En France, les acteurs qui interviennent dans le domaine de la mobilité durable sont nombreux. De la définition des politiques de mobilité, à leur mise en œuvre effective, chaque étape fait intervenir des acteurs différents, aux compétences complémentaires. Ils forment un ensemble qui fonctionne tel un écosystème. Chaque acteur a un domaine ou plusieurs domaines d'intervention, et souvent plusieurs acteurs interviennent au même niveau.

Dans le développement qui va suivre, le but ne sera pas d'être exhaustif puisque la quantité d'acteurs en présence est bien trop conséquente. Les acteurs ne seront pas présentés dans leur totalité ni de façon détaillée, ce qui pourrait constituer un sujet à part entière. Il est question ici de mettre en lumière certains d'entre eux pour comprendre comment la mobilité durable s'organise en France et comment elle est mise en œuvre. L'intérêt sera de présenter successivement un certain nombre d'acteurs qui opèrent en matière de gouvernance et de coordination (1), ainsi qu'en termes d'aide et de financement (2).

§1 : Orientation, organisation, gouvernance et coordination

Dans ce paragraphe les acteurs principaux sont l'État et les collectivités territoriales qui le composent. L'attention sera portée en particulier sur l'organisation du transport de personnes, plutôt que sur celui de marchandises. Malgré tout, il est important de souligner que le transport des personnes et le transport des marchandises peuvent se recouper, puisque certains acteurs ont la compétence pour intervenir dans ces deux domaines. C'est notamment le cas des autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

S'agissant de l'État, c'est un acteur à part, puisqu'il est possible de le faire entrer dans plusieurs catégories à la fois, comme on le verra dans le développement. En l'occurrence, c'est essentiellement son rôle de régulateur qui intéresse ce paragraphe.

En effet, l'État est à l'origine des politiques de mobilités en France. C'est lui qui choisit le sens à leurs donner, en les orientant dans le respect des objectifs européens.

En produisant des normes, il vient donc encadrer les politiques de mobilités durables, comme on a pu l'exposer dans le premier chapitre, au travers des différentes lois de mobilité. En résumé, il fixe le cadre dans lequel les autres acteurs vont évoluer.

Pour connaître l'organisation de la politique de la mobilité en France, il faut notamment s'en référer au Code des transports. Ce dernier permet de mettre en évidence l'articulation complexe de la politique des transports, et éclaire sur les différents niveaux d'acteurs qui interviennent. Par ailleurs, à sa lecture on comprend que les acteurs agissent généralement dans plusieurs domaines du transport à la fois. Par exemple, la Région a la compétence pour intervenir au niveau du transport routier, mais elle intervient aussi en matière de transport ferroviaire¹¹⁶.

Cela peut avoir pour effet de rendre l'appréhension du sujet complexe. La question « Qui fait quoi ? » admet souvent plusieurs réponses.

Concernant l'institution et l'organisation du service public des transports l'article L.1221-1 dispose qu'elles sont « *confiées, dans la limite de leurs compétences, à l'État, aux collectivités territoriales et leurs groupements en tant qu'autorités organisatrices* ». À ce titre on parle d'autorité organisatrice de transports (AOT). Une AOT a la compétence pour organiser des transports publics de personnes, qu'ils soient réguliers ou à la demande.

¹¹⁶ Art. L.1221-1, *Code des transports*

En tant qu'AOT :

-L'État intervient principalement sur les lignes de transports publics ayant un intérêt national. Par exemple, pour ce qui est du transport ferroviaire « *L'État veille à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national. Il en fixe les priorités stratégiques nationales et internationales. (...).* »¹¹⁷.

-La Région, elle, s'occupe du transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional, ainsi que du transport routier non-urbain, et du transport scolaire. C'est vraiment la loi NOTRe qui est venue renforcer le rôle de la région en matière de transport, vidant un peu le département de ses compétences dans ce domaine.

-Le Département intervient essentiellement au titre du transport des élèves handicapés.

-Les communes et leurs groupements agissent au niveau du transport public urbain.

De ce fait, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), que sont les communes, les groupements de communes, ou encore les syndicats mixtes, sont des AOT¹¹⁸, mais l'inverse ne se confirme pas. À savoir que toutes les AOT ne sont pas des AOM, puisque leur champ de compétence diffère, ce que l'on verra plus loin.

Les AOM, comme on vient de le voir, peuvent prendre des formes juridiques différentes et ainsi, avoir des ressorts territoriaux plus ou moins vastes : métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, communes, communes nouvelles, syndicats intercommunal à vocation unique, syndicats mixte de transports tels qu'issus de la loi SRU, des syndicats mixtes, Ile de France mobilité etc.

Le ressort territorial d'une AOM étant le territoire sur lequel elle exerce ses compétences.

Selon les données du Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement)¹¹⁹, la France compterait entre 330 et 340 AOM actives sur l'ensemble du territoire. Celles-ci, se répartissent de façon assez inégale sur le territoire¹²⁰. Certains territoires, sont presque entièrement couverts par des AOM, c'est le cas des Alpes-Maritimes, du Var, des Bouches du Rhône, de la Savoie ou encore de la Haute-Savoie. À l'inverse, il y a des territoires qui sont quasiment sans AOM, c'est le cas du Cantal, de la Lozère, de l'Aveyron, de l'Indre ou encore de la Côte d'Or.

¹¹⁷ Art. L.2100-2, *Code des transports*

¹¹⁸ Art. L.1231-1, *Code des transports*

¹¹⁹ « Liste et composition des Autorités Organisatrices de la Mobilité au 1^{er} janvier 2019 », in : *cerema.fr*

¹²⁰ Annexe 1, carte établie par le Cerema

Dans la région Grand-Est, on compte une quarantaine d'AOM, dont, seulement une dizaine pour l'ex région Champagne-Ardenne. Dans les Ardennes, la seule AOM référencée est la communauté d'agglomération « *Ardenne métropole* », comprenant entre autres, la ville de Charleville-Mézières.

Dans la Marne, cinq AOM sont référencées, dont :

- Une commune : Sainte-Menehould
- Deux CA : Châlons-en-Champagne et Épernay, Coteaux et Plaine de Champagne
- Une CC : la Grande Vallée de la Marne
- Une CU : celle du Grand-Reims

Finalement, seules 10 000 communes françaises appartiendraient au ressort d'une AOM, soit en étant elles-mêmes des AOM actives, soit en appartenant à une AOM, dont la majorité sont des communautés d'agglomération.

Attention, toutes les communes ont la compétence pour organiser la mobilité sur leur territoire. Il est donc inexact de dire que 80% du territoire n'est pas couvert par des AOM.

Comme on le lit parfois, il est aussi inexact de dire que le projet de loi LOM souhaite en finir avec les zones blanches de la mobilité, en permettant une couverture complète du territoire français par des AOM.

Par contre, il est vrai que les communes, malgré leur compétence pour jouer le rôle d'AOM, ne le font pas toujours. C'est là que le bât blesse et, c'est pour cela que la loi LOM, souhaite que la compétence mobilité soit effectivement mise en œuvre sur l'ensemble du territoire. Son objectif est clair, il n'est plus possible que sur « *80% du territoire, aucune autorité organisatrice ne [mette] en place de services de mobilité (...), laissant la population sans autre réponse que la dépendance à la voiture individuelle (...).* ».¹²¹

Pour remédier à ce problème, le projet de loi LOM prévoit en son article 1^{er} qu'au plus tard en janvier 2021 les communes aient transféré leur compétence mobilité aux communautés de communes dont elles sont membres. Si le transfert n'est pas intervenu, c'est la région qui, à partir de janvier 2021, exercera la compétence mobilité en tant qu'AOM, sur le territoire de la communauté de communes où le transfert n'a pas eu lieu. Pour les communes ayant déjà mis en place des services de transports, elles pourront continuer à les organiser, dans la limite d'une

¹²¹ Exposé des motifs, projet de loi d'orientation des mobilités in : legifrance.fr

année, après quoi, ces services devront être transférés à la communauté de communes à laquelle ces communes appartiennent.

Une AOM a pour compétence d'organiser les services publics de transport, qu'ils soient réguliers ou à la demande, ce qui fait d'elle une AOT. Par contre, les AOM ne s'occupent pas que du transport motorisé, elles se chargent aussi de développer les modes de transport non-motorisé, autrement dit les modes actifs. En cela, elles se distinguent des AOT.

Si elles se chargent principalement du transport de personnes, elles peuvent aussi intervenir au niveau du transport de marchandises, lorsqu'il s'avère que l'offre privé ne permet pas de répondre aux objectifs de réduction de la congestion urbaine¹²², de pollution et de nuisance.

Les AOM agissent sur ce qu'on appelle un « ressort territorial ». Pour rappel, le ressort territorial est l'espace géographique sur lequel l'AOM a le droit d'exercer sa compétence¹²³. Celui-ci diffère selon la forme juridique de l'AOM. Ce territoire peut inclure des espaces urbains, comme des espaces non-urbains. Ainsi, elle n'agit pas exclusivement sur des territoires à forte densité démographique. Cette évolution est relativement récente. En effet, les anciennes autorités organisatrices des transports urbains ont été remplacées par les autorités organisatrices de la mobilité par la loi MAPTAM. Et pour plus de cohérence, la loi NOTRe a remplacé l'ancien périmètre de transport urbain sur lequel les AOTU agissaient, par la notion de « *ressort territorial* ». Par conséquent, les AOM s'occupent désormais de territoires diversifiés, quand bien même cette possibilité existait déjà avant la loi NOTRe, notamment par le biais de l'organisation de service de transport à la demande ou via la constitution de syndicat mixte de transport SRU¹²⁴.

Finalement, la notion d'espace et les types de services organisés sont fondamentaux pour comprendre la façon dont s'organisent les transports, et savoir quel acteur intervient.

Par exemple, pour les transports scolaires se sera soit la région, soit l'AOM, voire le département qui s'en chargera. Pour savoir qui exerce la compétence il faut se référer à la notion de « ressort territorial ». Si l'on se trouve à l'intérieur du ressort territorial d'une AOM, alors, c'est elle qui se charge d'organiser les transports scolaires, si l'on se trouve en dehors de tout ressort

¹²² Art. L1231-1, *Code des transports*

¹²³ « Le cadre de l'autorité organisatrice de la mobilité et de son ressort territorial », in : *Cerema.fr*

¹²⁴ Art.111, Loi SRU et Art. L.1231-11, *Code des Transports*

territorial, c'est à la région que revient la compétence. Toutefois, s'il s'agit du transport d'élèves en situation de handicap, ici, le département interviendra au titre de sa compétence sociale.

Outre l'organisation des transports, l'État et les collectivités territoriales ont aussi pour rôle de coordonner leurs actions. La coordination est un élément essentiel pour quiconque souhaite poursuivre une politique de mobilité. En effet, puisque le nombre d'acteurs dans ce domaine est élevé, et que plusieurs acteurs peuvent intervenir sur un même secteur, il est vital de coordonner leurs actions. Cela se fait, au travers de la notion de chef de file et des différents mécanismes de planification institués au fur et à mesure des lois sur la mobilité.

S'agissant de la notion de chef de file, elle se définit comme le fait pour une collectivité de coordonner les actions des différentes collectivités qui interviennent dans un même domaine. Le chef de file n'a en aucun cas un rôle de tuteur et à aucun moment il ne peut exercer une quelconque contrainte sur les autres collectivités. Le chef de file est là pour « *rationaliser l'action des collectivités* » lorsque leurs compétences « *se chevauchent* »¹²⁵. Le chef de file coordonne, anime, concerte, ce qui se traduit notamment par l'élaboration de schéma. Ainsi, les notions de chef de file et de planification se recoupent.

Depuis la loi MAPTAM, la région est chef de file de l'intermodalité ainsi que de la complémentarité entre les modes de transports. À cet égard, les régions doivent s'appuyer sur le Schéma régional d'aménagement, de développement durable, et d'égalité des territoires (SRADDET), pour remplir leur rôle de coordinatrice. Le SRADDET vise entre autres objectifs : « *la coordination des politiques de transport et de mobilité des autorités organisatrices définies à l'article L. 1221-1 du code des transports, en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique.* »¹²⁶.

Poursuivant cette notion de chef de file de l'intermodalité, la loi MAPTAM crée un nouveau schéma régional de l'intermodalité (SRI). Ce schéma « *est élaboré par la région en collaboration avec les départements et les autorités organisatrices de la mobilité situées sur le territoire régional* »¹²⁷. Son objectif étant de coordonner les politiques menées par les collectivités concernant « *l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la*

¹²⁵ CHAVRIER Géraldine, « Le chef de file n'a absolument aucun pouvoir de contrainte » dans : Dossier « Acte III de la décentralisation : la réforme pas à pas », juillet 2013, in : *lagazettedescommunes.com*

¹²⁶ Art. R4251-4, *Code général des collectivités territoriales*

¹²⁷ Art. L1213-3-2, *Code des transports*

billettique » et d'assurer « *la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers (...) dans l'objectif d'une complémentarité des services (...).* »¹²⁸.

Autre chef de file dans le domaine de la mobilité : la commune ou l'EPCI si elle lui a transféré la compétence. Depuis la loi MAPTAM ils sont donc en charge de la mobilité durable. Ce nouveau rôle est à mettre en lien avec la transformation, par cette même loi, des AOTU en AOM. En effet, les AOM, en plus des transports publics, doivent aussi s'occuper de développer les modes de transports actifs, ainsi que le covoiturage. Il faut aussi rappeler que depuis la loi LAURE, les AOM, ont l'obligation, dès 100 000 habitants, d'établir un Plan de Déplacements Urbain.

Ce paragraphe a permis de faire une description condensée des principaux acteurs institutionnels de la mobilité, que sont l'État et ses collectivités territoriales. L'idée est, désormais, de poursuivre cet exposé, en présentant des acteurs qui, eux, interviennent au niveau de la mise en œuvre effective des politiques de mobilité, en y apportant leur soutien.

§2 : Appui technique et financier

Parmi les acteurs qui feront l'objet de ce second paragraphe, on retrouve l'État, cette fois-ci dans son rôle de financement.

L'État apporte un soutien financier aux politiques de mobilité notamment au travers de programme d'investissement ou d'appels à projet, en ce sens, il a donc aussi un rôle incitatif.

Dans le projet de loi d'orientation des mobilités, le Gouvernement intègre un programme d'investissement à destination des transports. Ce programme devrait porter sur la période 2019-2037. Le Gouvernement se fixe donc des délais d'action sur le court, le moyen, voire le long terme. Ce programme comporte 4 objectifs, lesquels se traduisent par cinq programmes d'investissement prioritaires¹²⁹. Ces objectifs visent à :

- « *Réduire les inégalités territoriales (...)* ;
- *Renforcer les offres de déplacements du quotidien (...)* ;
- *Accélérer la transition énergétique (...)* ;
- *Améliorer l'efficacité des transports de marchandises (...).* »¹³⁰

¹²⁸ Art. L1213-3-1, *Code des transports*

¹²⁹ Art. 1^{er}, *Projet de loi d'orientation des mobilités, version N°2135 adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.*

¹³⁰ *Idem*

Les programmes d'investissement portent quant à eux sur :

- « *L'entretien et la modernisation des réseaux(...) existants* ;
- *La résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires (...)* ;
- *Le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales (...)* ;
- *Le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées (...)* ;
- *Le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse (...)*.¹³¹

L'Assemblée nationale souhaite que soit ajouté un sixième programme d'investissement portant sur « *Le déploiement des infrastructures d'avitaillement pour les véhicules à faible et très faibles émissions (...)* »¹³².

Pour financer ce programme, le Gouvernement prévoit d'augmenter de 40% les investissements de l'État dans le domaine des transports. Les dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France seront donc revues à la hausse. Elles devraient, par exemple, atteindre 13.7 milliards d'euros, pour la période allant de 2019 à 2023. Pour s'assurer que l'AFITF bénéficie des ressources nécessaires, le Gouvernement s'engage via les futures lois de finances, à lui affecter les niveaux de recettes adéquats.¹³³

Dans le cadre du 4^{ème} programme d'investissement relatif au développement de l'usage des mobilités les moins polluantes, l'État compte avoir recours au mécanisme des appels à projets. À cet effet, il prévoit 1.1 milliards d'euros répartis en trois enveloppes :

- 600 millions d'euros devant permettre de développer les pôles d'échanges multimodaux ainsi que les transports en commun ;
- 50 millions d'euros destinés à soutenir les innovations en termes de mobilité, dont les véhicules autonomes et connectés ;
- 350 millions d'euros afin de développer les modes actifs, comme le vélo et la marche à pieds¹³⁴.

En ce sens, l'État cherche à favoriser les innovations et la recherche, pour permettre la transition vers une mobilité durable.

¹³¹ *Idem*

¹³² *Idem*

¹³³ « Programme des investissements » Rapport annexé au Projet de loi d'orientations des mobilités

¹³⁴ *Idem*

En lien avec le projet de loi LOM et avec son ambitieux programme d'investissement, l'État a lancé la démarche « *France mobilités* ». L'État qualifie d'ailleurs cette action de « *complément opérationnel de la loi d'orientation des mobilités* »¹³⁵. Cette action s'insère dans les politiques publiques environnementales du moment, et s'inscrit dans le volet « *innovation* » des politiques de mobilités durables.

Au travers de cette démarche, l'État souhaite notamment, soutenir financièrement les territoires qui développent des projets de mobilité durable.

Pour que ce soutien soit effectif l'État a lancé des appels « *à manifestation d'intérêt* » et a réalisé des campagnes de recensement. Plus d'une cinquantaine de territoires ont vu leur projet retenu. Suite à quoi, des aides financières leur seront octroyées.

Voici quelques exemples de projets lauréats dans le Grand-Est :

- Le projet PUMAA (pour une mobilité active et alternative) porté par la CA Saint-Dié des Vosges.

Ce projet visant à développer les mobilités actives sur un territoire montagneux, a pour objectif la mise en place de différentes expérimentations comprenant des actions de communications pour inciter les citoyens à changer de comportements ; la mise en relation des entreprises locales, des usagers et autres personnes concernées ; l'aménagement de parkings à vélo sécurisés ; l'expérimentation de nouvelles signalétiques, de partage de voies etc. Les aides s'élèvent environs à 84 000 euros.

- Le projet mobilité au cœur du Pays-Haut – Offre de mobilité verte.

La CC Cœur du Pays Haut (Meurthe et Moselle) souhaite mettre en place un service d'auto partage de véhicules électriques et hydrogènes ; construire une station service hydrogène ; ainsi qu'une éolienne pour produire du courant. On est donc en présence d'un projet global, inclusif. L'aide atteint ici les 96 000 euros.

Au-delà du financement, cette démarche, vise à recenser et diffuser les bonnes pratiques via une plateforme « *France mobilités* » qui est en cours d'élaboration, et où seront référencées les informations relatives à l'ingénierie.

¹³⁵ France mobilités : présentation du plan d'action – Version courte, in : francemobilites.fr

Cependant, l'État n'est pas le seul acteur public à apporter son soutien aux collectivités et à leurs groupements, dans la mise en œuvre de leurs compétences, comme en matière de mobilité durable. En effet, il existe différents établissements publics qui interviennent en tant que soutien technique et financier, pour accompagner les professionnels et les collectivités dans leurs démarches de mobilité durable. C'est le cas du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

- Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Le Cerema est un établissement public à caractère administratif, sous tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires.

Entre autres missions, le Cerema est là pour accompagner les acteurs intervenant dans les domaines de l'aménagement, du développement durable et de la mobilité ; pour les assister ou encore, pour leur offrir un appui technique.

Institué par la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, il est né de la fusion de huit centres d'études, dont le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu). Le Cerema œuvre dans différents domaines tels que l'aménagement du territoire, l'environnement, les transports, la sécurité routière et maritime, l'urbanisme, l'habitat, ou encore l'énergie et le climat.¹³⁶ Il exerce des activités de conseils, d'expertise, de veille juridique, de recherche ou encore de contrôle.

Par conséquent, le Cerema est un réel appui pour les acteurs de la mobilité. Il accompagne les acteurs du territoire dans la réalisation de leur projet¹³⁷.

Bénéficiant d'une réelle expertise dans le domaine de la mobilité, le Cerema est un collaborateur essentiel pour les collectivités territoriales, qui peuvent avoir recours à ses services dans le cadre de prestation de recherche et de développement.

C'est aussi une vraie source d'informations. Le Cerema produit différents types de publications : des études, des rapports, des fiches concises, ou bien des articles très complets sur tout ce qui

¹³⁶ Art.44, Loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports

¹³⁷ *Cerema.fr*

touche à la mobilité durable. Il collabore avec beaucoup d'acteurs de la mobilité, et notamment les agences régionales de l'énergie et de l'environnement que l'on évoquera par la suite.

Pour toutes personnes s'intéressant au thème de la mobilité : simple profane, professionnel du secteur, ou encore collectivités territoriales en quête de réponse, les publications du Cerema permettent d'accéder à des réponses claires et complètes.

- L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

L'Ademe est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 19 décembre 1990 portant création de la dite agence.

Tout comme le Cerema, l'Ademe est un appui pour les entreprises, le public, et les collectivités locales. Elle est présente dans chaque région et est spécialisée dans l'expertise, le conseil et le financement.

Elle intervient dans différents domaines, tous en lien avec l'environnement. D'ailleurs les dispositions portant sur cette agence sont codifiées dans le Code de l'environnement.

Deux de ses six missions lui permettent d'être actrice de la mobilité durable : la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, ainsi que le développement des technologies propres et économes.

Les actions de l'ADEME répondent aux orientations politiques prises par l'État en matière d'environnement.

Pour la période 2016-2019 l'Ademe a conclu avec l'État un contrat d'objectifs et de performance qui fait écho aux objectifs que lui-même se fixe. Dans ce contrat l'Ademe s'engage, notamment :

- à participer à la politique de mobilités durable en apportant son soutien à l'innovation et à l'expérimentation ;
- à poursuivre ses recherches prospectives sur les carburants alternatifs et les perspectives offertes par les TIC¹³⁸ ;
- à soutenir la mise en place des nouveaux services de mobilités ;
- à accompagner les acteurs économiques dans leurs démarches pour réduire l'impact des transports.

¹³⁸ Technologies de l'information et de la communication

S'agissant des aides financières, l'Ademe propose un dispositif d'aides financières à destination des collectivités. Comme ces aides concernent tous les domaines d'action de l'Ademe, dont la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les économies d'énergie, il est envisageable qu'un projet de mobilité durable puisse être cofinancé par l'Ademe. Les aides financières de l'Ademe sont soumises à quelques principes de base. Ainsi, l'agence rappelle que ses aides ne sont pas accordées de manière systématique, mais de façon discrétionnaire.

La demande d'aide doit être faite par écrit, et l'agence étudiera chaque dossier individuellement, afin de déterminer si, oui ou non, elle accordera son soutien financier au projet.

L'Ademe participe aussi à des appels à projet aux côtés du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire. C'est le cas par exemple, pour l'appel à projet « *Vélo et Territoires* », qui vise à accompagner financièrement les territoires les moins denses, dans la mise en œuvre de projet tels que des aménagements cyclables, des ateliers de réparation, ou le recrutement de chargés de missions vélo¹³⁹.

Enfin, l'Ademe peut apporter son expertise et ses conseils dans le cadre des missions qui sont les siennes. L'Ademe, tout comme le Cerema, publie aussi beaucoup de rapports d'expertises qui peuvent aider les collectivités, les AOM et les autres acteurs de la mobilité dans leurs démarches, et dans les choix auxquels ils font face. Par exemple, elle a récemment publié des expertises relatives à l'utilisation de l'hydrogène, aux biocarburants, aux potentiels des véhicules électriques, ou encore aux autobus urbains.

Il faut savoir qu'il existe aussi des acteurs privés tels que des associations, qui interviennent dans le service de l'information aux collectivités. C'est notamment le cas du réseau national des Agences régionales de l'énergie et de l'environnement (RARE).

Ces agences ont une réelle compétence d'appui et d'accompagnement auprès des régions, dans le domaine du développement durable, et notamment au niveau de la mobilité.

Ce qui est intéressant et, finalement essentiel, c'est qu'elles privilégient une approche « *transversale et systémique des enjeux de développement durable* », permettant ainsi de « *mettre en évidence les interactions entre les différentes thématiques* ». Ces agences sont donc un véritable soutien technique aux collectivités. D'ailleurs, la loi de Transition Énergétique pour

¹³⁹ Appelsaprojets.ademe.fr

une Croissance Verte fait référence à ces agences, en les présentant comme des actrices pouvant fournir une aide et une information précieuse aux régions, dans la mise en œuvre de leurs compétences, en particulier en matière de développement durable.

À titre d'exemple, l'agence régionale de l'environnement (ARE) Normandie a publié en 2017, une brochure à destination des collectivités et autres acteurs de la mobilité, leur présentant tout un ensemble de mesures permettant d'agir dans le domaine de la mobilité durable. Ce document était complété d'un livret mettant en avant les ressources utiles à la mise en place des mesures présentées. Ces publications ont été soutenues par deux autres acteurs que l'on vient d'évoquer : le Cerema et l'Ademe.

Si tous n'ont pas pu être évoqués, il faut retenir qu'il existe une multiplicité d'acteurs qui participent à la mise en œuvre des politiques de mobilité durable : des acteurs publics ou privés, des industries, des financeurs, des startups, des grandes entreprises, des organismes institutionnels, des opérateurs etc. Ils constituent ensemble les rouages de cette politique, de son élaboration à sa mise en œuvre.

S'agissant de mise en œuvre, attachons-nous maintenant à présenter une approche pratique de la mobilité durable.

PARTIE 2 : Une approche fonctionnelle de la mobilité durable

L'ambition de cette partie est de réussir à recenser un certain nombre d'éléments fondamentaux qui servent ou peuvent servir, ensemble, à mettre en œuvre une politique de mobilité durable réellement adaptée et efficace. Pour ce faire, cette partie abordera le modèle de politique de mobilité durable vers lequel il faut tendre (1), puis poursuivra en présentant des exemples plus concrets d'outils et d'initiatives liés à celle-ci (2).

Chapitre 3 : La mobilité durable une politique au croisement de différentes disciplines

La mobilité durable ce n'est pas uniquement le droit des transports, et les déplacements qui sont effectués quotidiennement par les personnes et les marchandises. Il est impossible d'aborder le thème de la mobilité durable en ne parlant que des déplacements et des outils permettant de solutionner les problèmes de congestion, de pollution ou encore d'insécurité sur les routes. Certes, la mobilité durable a pour objet principal de traiter des déplacements, de réussir à développer des solutions qui soient plus respectueuses de l'environnement, d'encourager les innovations en ce sens tels que les bios carburants, et les véhicules à hydrogène ou électrique, d'inciter à ce que les modes actifs soient de plus en plus pris en compte dans la réflexion, d'inviter les collectivités à investir dans des infrastructures permettant de stationner les vélos, de construire des places avec points de charges pour les véhicules électriques. Mais en traitant de tout cela, on ne traite pas de la mobilité durable dans son ensemble. La politique de mobilité durable c'est avant tout une politique au confluent de plusieurs disciplines, c'est une politique qui nécessite une approche globale. Et c'est exactement ce que ce chapitre va s'efforcer de démontrer, en évoquant le lien intrinsèque entre les déplacements, l'urbanisme et l'aménagement du territoire (1). Puis, en abordant un outil juridique pouvant permettre une approche globale : la planification (2).

Section 1 : La nécessité d'une approche globale de la mobilité

Traiter de la mobilité durable ce n'est pas simplement trouver des solutions pour rendre les déplacements du quotidien plus durables, c'est aussi traiter les causes de « l'accroissement du besoin de mobilité »¹⁴⁰. L'aménagement du territoire et les déplacements sont deux politiques

¹⁴⁰ *Op., cit.* (n.103)

qui doivent être traitées conjointement pour être efficaces (1). Et pour ce faire, certaines solutions, notamment attribuées aux évolutions législatives, existent (2).

§1 : L'aménagement du territoire composante essentielle d'une politique de mobilité efficiente

Aujourd'hui il n'est plus envisageable de traiter séparément le domaine de la mobilité et celui de l'aménagement du territoire. Or, même si des progrès ont été faits et notamment en matière de planification, il arrive encore que ces sujets ne soient pas considérés ensemble. C'est d'ailleurs l'un des reproches qui a été formulé à l'encontre du projet de loi d'orientation des mobilités, comme on a pu l'exposer dans le chapitre 2. Pourtant il existe bien des interactions entre ces deux politiques.

Au début du XXème siècle on a commencé à adapter la ville à l'automobile, et pour cela, les politiques ont eu recours à de grandes campagnes d'urbanisme, construisant des routes, des autoroutes, des carrefours, faisant des percées dans la ville. Aujourd'hui le contexte a changé et l'objectif est différent : il faut adapter la ville, ainsi que tout le territoire pour une mobilité plus durable. Toutefois, malgré ce changement, l'approche pour réussir cet objectif reste la même : utiliser l'urbanisme et plus globalement l'aménagement du territoire comme levier.

Autrement dit, le lien entre aménagement et déplacements existait déjà au début du XXème siècle et il faut continuer à s'appuyer dessus. Toutefois, il faut moduler son utilisation pour répondre à ce nouvel objectif de mobilité durable. Tout est une question de choix dans les orientations. Si à cette époque les choix se faisaient en faveur de l'automobile, aujourd'hui il doit en être autrement.

Bien entendu, l'aménagement du territoire n'est pas la seule cause des changements observables en matière de déplacements, il y a aussi les temps de vie qui ont évolué, et qui ont eu des conséquences sur les déplacements. Mais, ces causes d'ordre social, comme les « *nouveaux rythmes de travail* » ou bien le « *fractionnement des vacances* »¹⁴¹, ne seront pas traitées dans cet exposé.

¹⁴¹ Rapport public du Commissariat Général du Plan, « Transports urbains : quelles politiques pour demain ? », juillet 2003, in : *ladocumentationfrançaise.fr*, P.32

Dans tous les cas, il est important de bien intégrer la façon dont on pense aménager le territoire aux choix et décisions politiques en matière de déplacements, afin qu'elles aboutissent à une vraie mobilité durable.

L'urbanisation, dans la façon dont elle est conçue, peut influencer positivement les déplacements du quotidien, ou à l'inverse, elle peut être à l'origine de certains problèmes rencontrés actuellement en matière de déplacements. Par exemple, le fait d'être obligé d'avoir recours à la voiture dans certaines parties du territoire, afin de pouvoir se déplacer, notamment pour aller au travail.

Ensemble, urbanisme et déplacements, peuvent conduire à construire une mobilité plus durable. On lit souvent que la voiture a eu un impact important sur la ville, et qu'elle est une des causes de l'étalement urbain. Mais c'est oublier de préciser que l'aménagement du territoire a concouru à rendre cela possible. Sans les choix qui ont été menés à ce niveau, jamais la voiture n'aurait pu acquérir la place qu'elle a aujourd'hui. Ce sont donc bien la voiture et les orientations en termes d'aménagement, qui associées, ont modifié le paysage urbain et périurbain, pour en faire ce que l'on connaît aujourd'hui.

L'autre idée récurrente, revient à avancer que l'étalement urbain et donc la périurbanisation se serait développée pour répondre à l'envie des citoyens d'accéder à la propriété individuelle en faisant l'acquisition de pavillons et de se rapprocher de la campagne. Si cette donnée est à prendre en compte pour expliquer la configuration actuelle du territoire français, il ne faut pas oublier que toutes les personnes qui habitent en zone périurbaine n'y sont pas forcément par choix. Et toutes ces personnes sont souvent contraintes d'utiliser leur voiture car aucun autre moyen de déplacements n'est mis à leur disposition.

Le fait de se déplacer peut résulter d'une envie : se promener, faire du tourisme, rendre visite à un proche. Mais la plupart du temps, on est contraint de se déplacer pour satisfaire un besoin, se rendre au travail, faire ses courses, amener les enfants à l'école¹⁴².

Même, si l'urbanisation n'a pas induit une augmentation significative du nombre de déplacements quotidiens par personne, elle a conduit à les allonger. En effet, puisque

¹⁴² *Op. cit.*, (n.141), P.25

l'urbanisation est de plus en plus diffuse, les distances entre les différents lieux que l'on fréquente quotidiennement se sont accrues¹⁴³.

Cette urbanisation diffuse a des conséquences sur les modes de déplacements, puisqu'elle oblige souvent les personnes à se servir de leur voiture. En effet, il n'est pas possible d'ouvrir des lignes de transports en commun partout où émerge un besoin en déplacements. Les lignes de transport en commun comme on a déjà pu le souligner, nécessite un certain niveau de demande. Ainsi, « *l'étalement urbain défavorise à terme les transports collectifs de masse au profit de la voiture particulière dans la mesure où un système lourd ne peut correctement assurer la desserte fine réclamée par les zones d'habitat périphériques.* »¹⁴⁴

À ce titre, depuis des années les commerces se développent en dehors de la ville, ce qui nécessite toujours plus de déplacements. Par ailleurs, ils sont souvent accessibles uniquement en voiture, hormis quelques lignes de bus qui y font des arrêts. Et ces centres commerciaux sont quasiment inaccessibles à pieds ou à vélo. Les giratoires, et les voies sont prévus pour la circulation des voitures. Le risque d'avoir un accident y est trop élevé, les trottoirs et les passages piétons sont trop peu nombreux. De plus, l'accès à ces zones se fait généralement par des routes peu praticables autrement qu'en utilisant sa voiture. Par exemple, la zone commerciale de La Croisette à Charleville-Mézières est essentiellement accessible par la 2X2 voies (N43).

Ainsi, l'étalement urbain et donc l'utilisation massive de la voiture a des causes diverses.

-une offre de logement inadéquate : les logements en ville sont souvent chers, et parfois inadaptés aux familles : des appartements trop petits, un manque d'espace public où les personnes puissent se rencontrer, et laisser jouer leurs enfants en sécurité. Des espaces verts peu présents ;

-la construction de routes et autoroutes qui permettent d'aller toujours plus loin, et qui favorisent donc un éparpillement de l'urbanisation ;

-l'ouverture de zones à urbaniser peut-être trop nombreuses.

Autrement dit, si l'étalement urbain et l'utilisation de la voiture particulière peuvent être reliés à des causes diverses – une préférence pour l'utilisation de la voiture, l'envie d'habiter loin du centre-ville, le rêve d'accéder à la propriété et de posséder un jardin – ces problématiques

¹⁴³ *Op. cit.*, (n.141), p.29

¹⁴⁴ *Op. cit.*, (n.141), P.31

peuvent être solutionnées, voire résolues grâce à l'urbanisme et plus largement à l'aménagement du territoire. Tout dépend de l'orientation qu'on choisit de lui donner. Est-ce qu'on laisse les choses continuer ainsi, ou bien, est-ce qu'on choisit d'inverser la tendance ?

Il est vrai qu'à notre époque l'étalement urbain a largement eu le temps de progresser. Toutefois, si on choisit de se projeter dans le futur, on peut décider de ne plus privilégier ce modèle qui court à sa perte et envisager les solutions viables qui existent. Une chose est sûre, il n'y a plus lieu d'aborder la mobilité uniquement comme un problème auquel il faut apporter des solutions, il faut aussi s'attacher à résoudre les besoins croissants de mobilité, en traitant les causes. Intégrer l'aménagement du territoire comme un complément à la politique de mobilité est donc crucial.

Actuellement, les objectifs de la mobilité durable cherchent, à la fois à limiter la congestion, la pollution de l'air, les déplacements en voiture particulière, l'étalement urbain, à favoriser l'accès à la mobilité pour tous ou encore à préserver la santé publique. Tous ces objectifs sont la traduction, par nos politiques, de la notion de développement durable, laquelle repose sur trois piliers : économique, social et environnemental. Or, il est évident qu'une politique qui se veut aussi transversale, nécessite de favoriser une approche globale qui traite de l'aménagement du territoire, des déplacements, de la santé publique et du respect de l'environnement. Chacun de ces domaines interagissant, et ayant des impacts sur les autres. Il est essentiel de traiter ces domaines comme s'ils n'étaient qu'un, sans quoi il n'est pas possible de concevoir une politique de mobilité durable réellement efficace.

Ce postulat étant posé, intéressons-nous donc aux solutions fournies par l'urbanisme et qui ont un impact sur les déplacements.

§2 : Solutionner le besoin de déplacement grâce à l'urbanisme

Comme on l'a précédemment exposé, construire une mobilité durable, revient à traiter les causes de l'accroissement du nombre de déplacement et de l'allongement de ceux-ci. Voici donc quelques aspects essentiels sur lesquels il est intéressant de réfléchir, car ils constituent des moyens efficaces pour repenser nos déplacements, en les restructurant.

La réflexion autour du lien entre déplacements et urbanisme s'est développée ailleurs dans le monde. En effet, la problématique de la mobilité est partagée par tous les pays. Chaque État se constitue d'un territoire et d'une population, et cette population se déplace. Il est donc nécessaire

d'organiser ces déplacements, et parfois de tendre à les réduire. Cette réflexion a notamment été nourrie aux États-Unis, d'où vient le concept de « *Transit-Oriented Development* » créé en 1993 par l'architecte et urbaniste Peter Calthorpe. En résumé, l'idée est de favoriser l'urbanisation, en la densifiant, autour des réseaux de transports en commun.

L'idée même de densification est à prendre en compte pour réduire le nombre des déplacements effectués quotidiennement, mais pas uniquement. Autrefois, il existait une concentration des activités quotidiennes (travail, loisir, achat etc.) et de l'habitat sur un même territoire. Cette mixité permettait d'effectuer ses déplacements à pieds ou à vélo, elle permettait aussi la préservation du lien social et l'intégration, en favorisant les échanges entre les habitants du quartier ou de la ville, qui pouvaient alors s'y rencontrer.

Aujourd'hui se réapproprier cette structuration des espaces est nécessaire, tout en répondant aux besoins de notre temps. Favoriser les espaces contigus, tout en conservant une certaine intimité, notamment au niveau des habitations, peut permettre de faire accepter l'idée de densité vis-à-vis des citoyens. En effet, la densité est souvent perçue négativement par les citoyens. Cette réticence face à la notion de densité se retrouve dans le discours des élus, et notamment des élus ruraux qui appréhendent la réaction des habitants ou futurs habitants de leur commune. Dans une enquête menée dans le Finistère, les élus expliquaient que la densité serait un frein à l'attractivité de leur commune. Pour eux, l'habitat collectif, les maisons mitoyennes et autres modèles d'habitat dense, ne peuvent pas fonctionner à la campagne car ce qui est recherché dans les communes rurales, c'est l'espace et l'absence de proximité avec les voisins. Toutefois, ici encore c'est une question de point de vue, et d'a priori. La densité peut tout à fait être bien perçue quand elle est bien pensée, c'est l'exemple typique des quartiers haussmanniens, beaux, agréables et pourtant particulièrement denses. L'urbanisme peut aider à rendre la densité séduisante et agréable. L'idée étant de réussir à créer une densité qui ne soit pas synonyme de promiscuité.

Par ailleurs, la densité est outil formidable pour permettre le développement des transports en commun, car comme on a déjà pu le souligner, pour qu'une ligne de transports en commun ouvre et se maintienne dans le temps, il faut qu'elle soit rentabilisée, et donc que la demande en déplacement soit assez élevée. Et grâce, à la mise en place de transports en commun on répond à l'objectif social de la mobilité, en permettant aux personnes qui n'ont pas de voitures, de pouvoir se déplacer pour trouver un travail par exemple.

La densification est donc un bon moyen de rompre avec l'étalement urbain, tout en proposant aux personnes une offre de logements et de transports adaptée à leurs besoins.

Autre outil sur lequel s'appuyer est le stationnement. Et comme pour les politiques d'urbanisme déjà présentées, ce qui compte c'est l'orientation qu'on choisit de lui donner. Le stationnement peut, selon les choix qui sont faits, favoriser l'utilisation de la voiture, ou, au contraire, permettre le développement des modes actifs et de l'utilisation des transports en commun. Tout dépend de l'objectif poursuivi.

Si l'on choisit de continuer à construire des zones commerciales avec des parkings immenses, ou bien que l'on continue à ériger, au centre et en périphérie des villes, de grands emplacements où les voitures peuvent facilement se garer, alors on fait le choix de continuer à privilégier la voiture particulière.

Par contre si l'on ouvre la réflexion vers le développement des transports en commun, du covoiturage, de l'usage des deux-roues, ou des modes actifs, alors il est nécessaire de repenser la façon de construire les stationnements pour les adapter à l'objectif recherché.

Plusieurs possibilités s'offrent en matière d'urbanisme, pour inverser la tendance :

- déplacer les emplacements dédiés au stationnement à l'extérieur de la ville, ce qui permet de la décongestionner en rendant son centre moins accessible, voire inaccessible aux voitures particulières ;
- créer des parkings-relais où les personnes puissent stationner leur véhicule et se rendre en ville grâce à une ligne de transport en commun qui effectue la navette ;
- développer les stationnements sécurisés que ce soit pour les vélos, ou les deux-roues motorisés. (En termes de congestion et de consommation, un deux-roues aura toujours moins d'impact qu'une voiture.) ;
- créer des points de rencontre sur les parkings pour faciliter le covoiturage ;
- développer les parkings sécurisés dans les gares et autres stations de transports en commun, pour en faire de vrais pôles multimodaux.

Précisons que ces possibilités nécessitent généralement d'être cumulées pour permettre une plus grande efficacité des politiques de mobilité durable.

Toujours dans l'idée de permettre une mobilité plus durable, et plus généralement un développement plus durable, un autre levier réside dans les commerces. En effet, les achats sont une des principales causes de déplacements.

En France, plus de 60% des commerces se situeraient en périphérie de la ville¹⁴⁵. Ce qui suggère un nombre accru de déplacements. Déplacements qui, par ailleurs, s'effectuent pour une majeure partie en voiture. En effet, ainsi qu'on a pu l'expliquer plus haut, les zones commerciales sont souvent adaptées uniquement aux voitures particulières et deux-roues motorisées.

Recentrer une partie du commerce au sein des villes permettrait de redonner vie à certains centres, créerait du lien, réduirait la longueur des déplacements et offrirait la possibilité à certaines personnes qui ne peuvent pas faire de grands trajets, telles que les personnes âgées, de pouvoir faire leurs courses plus facilement par exemple.

En complément, il faudrait créer un lien plus important entre les centres commerciaux et la desserte en transports en commun. Il serait aussi intéressant de favoriser l'implantation de ces centres à proximité des gares déjà existantes ou des pôles d'échanges. Par ailleurs, il est nécessaire de contribuer au développement de parking à vélo et autres aménagements facilitant l'accès aux centres-commerciaux par les modes actifs.

Enfin, il est aussi possible de soutenir la mixité au sein, ou à proximité des centres-commerciaux, en y intégrant des bureaux, en construisant des habitats, ou même des écoles si l'opportunité se présente.

L'idée est de rendre ces lieux plus vivants, d'y créer des espaces d'échange, et d'y augmenter la densité.

Enfin, en guise de dernier exemple pour repenser nos déplacements, il faut mentionner la voirie. En effet, une voirie inadaptée peut freiner le développement des modes actifs, notamment car les piétons et cyclistes peuvent s'y sentir en danger et favoriser l'usage de la voiture individuelle.

C'est particulièrement le cas dans les territoires peu denses, où, très souvent les axes de déplacements sont essentiellement constitués par de la voirie routière.

Adapter la voirie à une mobilité durable peut passer par la création de trottoirs, d'itinéraires cyclables, en développant un partage des voies sécurisé. Par exemple, en créant des bandes cyclables séparées de la route par des terre-pleins ou des bandes herbées.

Voilà donc quelques exemples éclairants qui permettent d'appréhender l'importance du lien entre urbanisme et déplacements, tout en mettant en avant certaines solutions facilement transposables.

¹⁴⁵ FARENIAUX Bruno, De TREGLODE Hervé, MARQUES Ruth, SCHMIT Philippe (coord.) et TOULOUSE Pierre, Rapport n°009769-01 du CGEDD, « Urbanisme et mobilité », novembre 2015, in : ladocumentationfrancaise.fr, P.35

Cet impact de l'urbanisme sur les déplacements est de plus en plus pris en considération dans les politiques, ce qui se confirme au travers des lois.

En effet, depuis plusieurs années maintenant, les décideurs ont pris conscience qu'il était nécessaire de favoriser une approche globale de la mobilité et ce :

-en s'attachant à traiter de toutes les mobilités (urbaine et non-urbaine) et de tous les modes de déplacements (motorisé et non-motorisé) ;

-en intégrant les déplacements et l'urbanisme au sein de politiques communes.

S'agissant de lien déplacements-urbanisme, celui-ci a particulièrement été développé par la loi SRU et la loi ENE ou Grenelle 2.

Ainsi, la loi SRU est notamment venue favoriser le lien entre urbanisation et niveau de desserte en transport en commun, au sein des schémas de cohérence territoriale (SCoT)¹⁴⁶.

La loi ENE, quant à elle, a permis la création des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ; à renforcer les règles liées au stationnement dans le SCoT ou encore, à compléter les objectifs généraux du droit de l'urbanisme qui voient être pris en compte par les différents documents d'urbanisme (SCoT, PLU et carte communal)¹⁴⁷.

On constate donc qu'en France on a choisi de s'appuyer entre autres sur les documents de planification pour faire le lien entre urbanisme et déplacements. En effet, ils constituent un outil idéal pour favoriser une approche globale. Notamment, grâce aux études qui doivent être faites en amont pour réaliser les projets de planification. Ces études permettent d'appréhender le territoire et ses caractéristiques, la répartition des commerces, des habitations, des zones d'activités, ou encore des bassins d'emploi. Elles permettent aussi d'apprendre à connaître les besoins de la population, et les flux de déplacements.

La planification est donc un élément important, ainsi nous allons tenter de présenter les documents de planification, leurs objectifs, et démontrer en quoi ils peuvent être utiles en matière d'urbanisme et de mobilité. Autrement dit, comment ils peuvent favoriser une approche globale.

¹⁴⁶ Art.3, loi SRU

¹⁴⁷ Art.14, loi ENE

Section 2 : La planification : un outil juridique essentiel pouvant favoriser une approche intégratrice

Très logiquement les documents de planification seront présentés de manière hiérarchique, en commençant par le niveau régional (1) pour ensuite s'intéresser aux plans infrarégionaux (2).

§1 : Le SRADDET : la planification au niveau régional

Le SRADDET ou schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, a été instauré par la loi NOTRe d'août 2015 qui vient l'intégrer au Code général des collectivités territoriales.

- Présentation générale du schéma

Ce schéma bien que nouveau, vient remplacer en les intégrant, d'anciens documents de planification régionale : il se substitue ainsi au schéma régional de cohérence écologique (SRCE), au plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), au schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN). Plus en lien avec la notion de mobilité durable, il se substitue aussi au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADDT), au schéma régional de l'intermodalité (SRI) – institué par la loi MAPTAM de janvier 2014 pour remplacer l'ancien schéma régional des infrastructures et des transports – au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et enfin, au schéma régional de cohérence écologique (SRCE)¹⁴⁸.

Ce nouveau schéma régional intégrateur est donc plus transversal, ce qui correspond aux démarches entreprises par les politiques de ces dernières années.

En effet, un an avant la loi NOTRe, le Gouvernement avait fait voter la loi MAPTAM. Cette dernière, dans un objectif de clarification des compétences entre les collectivités, s'était notamment appuyée sur la notion de « *chef de file* », en désignant chaque niveau de collectivité en tant que tel pour un certain nombre de compétences. Ainsi, la région avait été désignée, entre autres, comme chef de file pour les notions d'aménagement et de développement durable du

¹⁴⁸ ALLEMAND Roselyne, Professeure de droit public, URCA, CRDT, « La planification territoriale de la mobilité durable » in : Colloque du CRDT, *Les défis de la mobilité durable pour les territoires*, 6 juin 2019, URCA [publication en cours, Edition Mare et Martin]

territoire, pour celles liées au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ; ou encore pour celles relatives à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports¹⁴⁹.

Pour pouvoir mettre en œuvre ce rôle de chef de file, la loi NOTRe était donc intervenue en complément, pour doter la région de l'outil de planification qu'est le SRADDET. Ce nouveau document couvre l'ensemble des domaines précédemment cités.

S'agissant des autres compétences pour lesquelles la région est chef de file, elles se retrouvent au sein du schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Puisqu'il favorise une approche globale, le SRADDET, contient des objectifs généraux sur le moyen et le long terme. Par ailleurs, ces objectifs auxquels il doit répondre sont très variés : désenclavement des territoires ruraux, gestion raisonnée de l'espace, lutte contre la pollution de l'air, protection de la biodiversité, et aussi intermodalité et développement des transports¹⁵⁰. Ces objectifs traduisent les principes généraux du droit de l'urbanisme ainsi que certaines règles et orientations édictées au Code de l'environnement relatives à la gestion de l'eau ou encore au risque inondation. Il doit prendre en compte la stratégie bas-carbone, les orientations fondamentales en matière de gestion pérenne des ressources ou encore les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national¹⁵¹.

Le SRADDET comprend trois types de documents¹⁵² :

- un rapport contenant des objectifs, lesquels sont illustrés grâce à une carte synthétique ;
- un fascicule qui définit les règles générales, celles-ci contribuent à atteindre les objectifs ;
- et des annexes.

Les objectifs contenus dans le rapport sont plus détaillés que ceux présents à l'article L.4251-1 du CGCT, et traduisent les compétences de la région dans son rôle de chef de file.

Concernant les objectifs en matière d'intermodalité et de développement des transports ils doivent notamment être définis en considérant les déplacements domicile-travail¹⁵³. Au sein de ces objectifs, la région doit notamment viser à coordonner l'action des AOT présent sur son territoire.

¹⁴⁹ Art.3, loi MAPTAM

¹⁵⁰ Art. L.4251-1, CGCT

¹⁵¹ Art. L.4251-2, CGCT

¹⁵² Art. R4251-1, CGCT

¹⁵³ Art. R4251-4, CGCT

Le fascicule qui contient les règles générales, lui, se divise en plusieurs chapitres. Le nombre, les thèmes et l'organisation des chapitres, ne sont pas définis par le CGCT, ce qui laisse la faculté aux régions de décider elles-mêmes de l'articulation qu'elles souhaitent retenir¹⁵⁴. Toutefois, le plus souvent les SRADDET se décomposent en cinq chapitres. À titre d'exemple le SRADDET du Grand-Est se compose de 30 règles générales réparties en 5 chapitres, celui de la région Centre-Val de Loire se compose de 47 règles, elles aussi réparties en 5 chapitres. Ces deux régions consacrent un chapitre au « Transports et mobilités » et chacune prévoit un chapitre dédié à l'aménagement et à l'urbanisme, qui précède celui lié à la mobilité.

- La portée du SRADDET

Ce schéma est opposable aux documents d'urbanisme (SCoT, PLU, PLUi, cartes communales) et aux documents de planification sectorielle (PDU, Charte PNR etc.).

Une fois que le SRADDET sera adopté – la date d'adoption était fixée en principe pour juillet 2019, mais en réalité il faudra plutôt attendre la fin de l'année 2019 – les documents de planification cités ci-dessus, devront être mis en compatibilité avec les règles générales qu'il contient, et ce lors de leur prochaine révision.

En matière d'opposabilité il faut distinguer les règles générales des objectifs, les premières ayant une portée plus prescriptive. Les documents de planification doivent être compatibles avec les règles générales du SRADDET, quant aux objectifs et orientations, ceux-ci doivent simplement, être pris en compte¹⁵⁵.

La compatibilité et la notion de prise en compte se différencient selon leur degré d'opposabilité aux documents de planification inférieurs. En droit de l'urbanisme il existe trois degrés d'opposabilité :

-la conformité : Ici c'est l'idée de respecter la norme supérieure en la retranscrivant à la lettre.

C'est le degré d'opposabilité le plus restrictif, le plus contraignant, qui demande le plus de rigueur dans la transcription de la norme supérieure par la norme inférieure ;

-la compatibilité : Ici la norme inférieure doit toujours respecter la norme supérieure, mais sans être conforme. Attention, elle ne doit toutefois pas être en contradiction avec cette dernière. La

¹⁵⁴ Art. R4251-8, CGCT

¹⁵⁵ Art. L4251-3, CGCT

norme inférieure ne doit pas constituer un obstacle à la mise en œuvre de la norme supérieure¹⁵⁶. Par conséquent, une plus grande liberté est laissée aux collectivités qui ne doivent pas édicter de documents de planification qui soient contradictoires aux objectifs et orientations contenus dans la norme supérieure.

-la prise en compte : Cette notion semble être la moins contraignante, moins contraignante encore que la notion de compatibilité. Toutefois, elle tend à s'en rapprocher, tant et si bien qu'il est difficile de distinguer les deux. Dans le cas présent, cette notion existe pour signaler aux personnes publiques qu'elles doivent ne pas ignorer la norme supérieure, ne pas « *s'écarter des orientations fondamentales [de la norme supérieure], sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie* »¹⁵⁷.

La portée de la prise en compte est plus souple encore que celle de compatibilité. « *Il s'agit en effet de signifier –tant aux administrations concernées qu'au juge – que le lien d'opposabilité avec le document concerné doit être particulièrement souple.* »¹⁵⁸.

Finalement si cette différence est mince, elle permet d'établir une distinction entre la portée des différents documents à respecter.

Il est à noter que les composantes du SRADDET s'opposent aux documents de planification infrarégionale selon un rapport de compatibilité ou de prise en compte, mais jamais de conformité. Ceci s'explique par le rôle de chef de file attribué à la région, et qui reprend le principe de libre administration des collectivités territoriales, rendant ainsi, impossible la tutelle d'une collectivité sur une autre. Le rôle de la région en tant que chef de file ne doit pas aboutir à édicter des règles qui s'imposeraient aux autres collectivités, une marge de manœuvre est nécessairement à prévoir.

Le non respect des obligations de prise en compte et de compatibilité peut constituer le fondement d'un recours en annulation. À ce titre, il faut souligner que les règles contenues dans le schéma seront plus contraignantes si elles sont formulées avec une certaine précision¹⁵⁹. Plus la règle reste générale, voire vague, moins elle pourra être contraignante, puisque sujette à interprétation tant de la part des autres personnes publiques, que du juge.

¹⁵⁶ JACQUOT Henri, « Synthèse – Planification et réglementations relatives à l'urbanisme », juin 2019 [actualisé par LEPLAT Julien], in : *lexis360.fr*

¹⁵⁷ CE, n°256511, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres

¹⁵⁸ CARPENTIER Élise, NOGUELLOU Rozen « La question de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme – Nécessaire simplification », in : *gridauh.fr*

¹⁵⁹ *Op. cit.*, (n.148)

- Exemple d'objectifs et règles figurant dans le SRADDET du Grand-Est

En l'occurrence nous nous attacherons à présenter des objectifs et règles qui portent, soit sur l'urbanisme, soit sur les transports et la mobilité.

Dans le SRADDET Grand-Est le seul objectif portant clairement sur le thème des transports vise à « *Moderniser les infrastructures de transport tous modes et désenclaver les territoires* »¹⁶⁰.

Le fascicule comprend 30 règles réparties en cinq chapitres, dont un chapitre sur la « *Gestion des espaces et urbanisme* » et un chapitre sur les « *Transports et mobilités* ». Ce dernier comprend cinq règles (n°26, 27, 28,29 et 30) :

- « -*Articuler les transports publics localement ;*
- Optimiser les pôles d'échange ;*
- Renforcer et optimiser les plateformes logistiques multimodales ;*
- Intégrer le réseau routier d'intérêt national ;*
- Développer la mobilité durable des salariés ».*

Le commentaire qui peut être fait, tient à la généralité de règles contenues dans le SRADDET. Ces règles sont accompagnées de mesures d'accompagnement qui permettent de mieux les comprendre et donnent des exemples concrets de pratiques à favoriser. Problème, ces mesures n'ont aucune portée contraignante, et les règles qui, elles, s'opposent aux documents de planification inférieure dans un rapport de compatibilité, ne sont pas beaucoup plus précises que les objectifs développés dans le plan. Même si la région n'a qu'un rôle de chef de file, les règles manquent quand-même en précision.

Les règles édictées en matière d'urbanisme peuvent permettre le développement d'une mobilité plus durable. Toutefois, là encore les règles présentes dans le SRADDET Grand-Est sont très générales.

Deux d'entre elles peuvent contribuer à favoriser une mobilité plus durable :

- la règle n°17 : « *Optimiser le potentiel foncier mobilisable* » : Cette règle vise à privilégier les espaces déjà urbanisés et donc à limiter l'étalement urbain.
- la règle n°23 : « *Concilier zones commerciales et vitalité des centres-villes* » : en maintenant des activités commerciales en centre-ville, cela peut aider à réduire la longueur des déplacements.

¹⁶⁰ SRADDET Grand-Est, objectif n°22, in : *grandest.fr*

- Mieux soutenir la mobilité durable au sein du SRADDET, exemple d'objectifs et règles pouvant y être intégrés

La dernière partie de ce paragraphe a pour finalité de présenter quelques objectifs et règles favorables à une approche globale de la mobilité au sein du SRADDET.

Les objectifs :

- Intégrer la prise en compte des modes actifs dès l'étape de conception de nouvelles infrastructures, et aménagements¹⁶¹ ; (urbanisme)
- « Rééquilibrer l'offre commerciale en faveur des centres villes et des centres bourgs »¹⁶² ; (urbanisme)
- « Privilégier le renouvellement urbain à l'extension urbaines »¹⁶³ : c'est l'idée de refaire la ville sur la ville (urbanisme)
- « Un nouvel urbanisme plus durable pour endiguer la consommation de nos espaces agricoles, naturels et forestiers »¹⁶⁴ ; (urbanisme)
- « Encourager l'usage de véhicule moins émetteurs de gaz à effet de serre et de polluants, dont électriques et/ou gaz »¹⁶⁵; (transports/mobilité)
- « Développer les modes actifs dans le cadre des pôles d'échanges multimodaux (PEM) (...) faciliter l'emport du vélo dans les transports publics, le rabattement, le stationnement dans/à proximité immédiate des PEM. »¹⁶⁶. (transports/mobilité)

Les règles :

- « Les SCoT / PLU / PLUi développent des stratégies foncières au sein desquelles le renouvellement urbain est prioritaire à l'extension urbaine. Ces stratégies foncières permettent d'identifier les gisements au sein de la tâche urbaine (vacance, espaces dégradés, possibilité de densification) et prévoient les outils permettant leur mobilisation (fiscalité, planification, intervention publique, etc. »¹⁶⁷ ; (urbanisme)

¹⁶¹ « Intégrer le vélo dans le SRADDET », juillet 2018, in velo-territoires.org

¹⁶² SRADDET Haut de France, in : sraddet.participons.net

¹⁶³ *Idem*

¹⁶⁴ SRADDET Centre-Val de Loire, in : democratie-permanente.fr

¹⁶⁵ Rapport du SRADDET Haut de France, in : sraddet.participons.net

¹⁶⁶ *Op.cit.*, (n.161)

¹⁶⁷ Fascicule du SRADDET Haut de France, in : sraddet.participons.net

-« *Les SCoT et PLUI doivent privilégier des projets d'aménagement favorisant : la mixité fonctionnelle permettant les courts déplacements peu ou pas carbonés (...)* »¹⁶⁸ (urbanisme)

-« *Fixer un objectif de baisse de la part modale de la voiture et un objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique et de diminution des GES dans le secteur des transports* »¹⁶⁹ ; (transports/mobilité)

-« *Favoriser les déplacements par mode actifs dans l'espace public* »¹⁷⁰ ; (transports/mobilité)

En guise de conclusion, on constate une différence dans les stratégies poursuivies par les SRADDET, certaines régions préfèrent des objectifs et règles relativement générales, quand d'autres misent sur des normes plus précises. Il semble que cette dernière approche devrait être privilégiée par les régions. En effet, elle permet plus de clarté vis-à-vis des collectivités infrarégionales qui doivent élaborer des documents de planification qui en tiennent compte.

Par ailleurs, elle favorise une meilleure opposabilité, puisque les objectifs et les règles seront compris et donc moins soumis à interprétation.

Autre constat, il n'est pas rare de trouver des objectifs qui soient aussi précis que les règles elles-mêmes. Toutefois, il est nécessaire de privilégier la précision au niveau des règles puisque ce sont elles qui ont le degré d'opposabilité le plus contraignant.

Enfin, après lecture de différents SRADDET, une critique peut être émise quant aux termes et formulations utilisés pour définir les objectifs et les règles. Il est essentiel d'accorder de l'importance dans le choix des mots utilisés. Au-delà d'être parfois très vague, ces objectifs et ces règles ne sont pas toujours évidents à comprendre car ils manquent de clarté, ce qui n'aide pas à les appréhender. Puisque le SRADDET a vocation à être pris en compte par les documents de planification hiérarchiquement inférieurs, il est nécessaire de privilégier un vocabulaire qui soit le plus clair possible, et il faut éviter les anglicismes et les néologismes. Cela permettra une meilleure intégration des objectifs et des règles par ces documents.

§2 : Les documents de planification infrarégionaux

Le premier document qui sera évoqué dans ce paragraphe est le schéma de cohérence territoriale (SCoT). En effet, il constitue une échelle intermédiaire en matière de planification, entre le

¹⁶⁸ *Idem*

¹⁶⁹ Fascicule du SRADDET Centre-Val de Loire, in : *democratie-permanente.fr*

¹⁷⁰ *Idem*

niveau régional et le niveau infrarégional. Les autres documents de planification (PLU, PLUi et PDU) seront ensuite évoqués succinctement.

- Le SCoT document intermédiaire

Les SCoT sont des documents de planification à l'échelle intercommunale, ils ont été institués par la loi SRU du 13 décembre 2000. Ils remplacent les SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) et les schémas directeurs après eux.

Les SCoT visent une planification à plus ou moins long terme puisqu'ils sont établis pour une durée allant de 15 à 20 ans environ. Intervenant à l'échelle intercommunale, ils permettent une vision d'ensemble du territoire.

Dans le département des Ardennes il en existe deux : le SCoT Nord-Ardennes et le SCoT Sud-Ardennes. Le premier regroupe 5 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et le second en regroupe 3. À eux deux, ils couvrent l'ensemble des 4 bassins de vie présents dans le département¹⁷¹.

Le SCoT est souvent présenté comme le document « pivot » en matière de planification. En effet, ce dernier doit intégrer – dans un rapport de compatibilité – les règles du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les orientations fondamentales du schéma directeurs d'aménagements et de gestion des eaux (SDAGE) ou encore les chartes des parcs naturels régionaux (PNR)¹⁷². Ainsi, les collectivités territoriales couvertes par un SCoT peuvent directement se référer à lui pour élaborer leurs propres documents de planifications (PLU, PDU etc.).

À l'image du SRADDET le SCoT est composé de 3 documents : un rapport de présentation ; un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et un document d'orientations et d'objectifs (DOO).

Le PADD du SCOT fixe plusieurs objectifs assez transversaux dont des objectifs en matière d'urbanisme, de logements, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de lutte contre l'étalement urbain, et pour ce qui nous intéresse le plus, en matière de transports et de

¹⁷¹ *Ardennes.gouv.fr*

¹⁷² Art. L.131-1, *Code de l'urbanisme*

déplacements¹⁷³. Le PADD a donc vocation à déterminer les orientations qui doivent être poursuivies sur les 15- 20 ans à venir.

Le DOO, lui, est le document prescriptif. Il détermine des orientations et des objectifs, qui peuvent parfois être chiffrés, dans des domaines aussi variés que le respect de l'équilibre entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces agricoles, naturels, forestiers, l'habitat, les commerces ou encore les transports et déplacements.

En relation avec l'urbanisme et les transports, le SCoT – au travers du DOO – à l'obligation d'agir seulement sur certains axes par exemple :

-établir des « *objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (...)* »¹⁷⁴ ;

-ou bien préciser « *les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs (...)* »¹⁷⁵.

Par contre, le DOO a un large panel d'actions qu'il lui est possible d'utiliser ou non et qui permettent de créer les conditions favorables au développement d'une mobilité durable.

Au final, le SCoT contient moins d'obligations en matière de mobilité durable que de possibilités à ce sujet. Du fait, lorsque plusieurs EPCI décident d'élaborer un SCoT, ils ont la possibilité d'agir sur la mobilité durable, grâce à différents leviers mis à leur disposition via le DOO. Cependant, ils ont peu d'obligations à respecter.

Par conséquent, puisque le choix leur est laissé de traiter ou non de choses aussi importantes que : le lien entre desserte en transports en commun et nombre de places de stationnement, ou encore le lien entre niveau de desserte en TC et densité de construction, il est évident que certains EPCI feront le choix de ne pas les traiter, ce qui est dommageable. En effet, ce sont des outils cruciaux pour favoriser une mobilité durable.

La loi ENE a cherché à intensifier le lien entre déplacement et urbanisme au sein des SCoT, elle a ainsi introduit différents outils permettant de favoriser le report modal au sein du SCoT. Deux obligations et plusieurs possibilités – dont certaines viennent d'être évoquées ci-dessus – ont donc été intégrées au sein des SCoT : possibilité pour le DOO de définir des secteurs à proximité

¹⁷³ Art. L.141-4, *Code de l'urbanisme*

¹⁷⁴ Art. L.141-6, *Code de l'urbanisme*

¹⁷⁵ Art. L.141-14, *Code de l'urbanisme*

de TC où seront fixés des seuils de densité minimale¹⁷⁶, ou encore, de conditionner l'ouverture de centres commerciaux à des conditions de dessertes en TC, et de stationnement par exemple¹⁷⁷. Au titre des obligations le DOO doit définir « *les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs* »¹⁷⁸ et préciser « *les conditions permettant (...) le désenclavement par TC des secteurs urbanisés qui le nécessitent* »¹⁷⁹.

S'agissant des possibilités offertes par la loi Grenelle 2 pour permettre une meilleure intégration de la mobilité durable au sein des SCoT, il s'avère qu'elles ne sont pas suffisamment utilisées¹⁸⁰.

- Les autres documents de planification (PLU, PLUi, PDU)

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ainsi que les plans de déplacements urbains (PDU) doivent être compatibles avec les orientations contenues dans le SCoT. Par ailleurs, le PLU doit être compatible avec le PDU.

Ces différents rapports de compatibilité entre documents d'urbanisme et documents de planification des déplacements, mettent en avant la complémentarité qui existe entre urbanisme et déplacements. Et ceci prouve qu'il y a bien eu une prise en compte de ce lien par les politiques de ces dernières années.

Le PLU est élaboré soit à l'échelle d'une commune, soit à l'échelle d'un EPCI, si ce dernier est compétent en la matière¹⁸¹.

Le PLU intervient au titre de l'urbanisme pour réglementer la destination des sols, mais plus encore, c'est un véritable projet d'aménagement qui intègre la notion de développement durable en lien avec les objectifs généraux du droit de l'urbanisme. Le PLU poursuit des enjeux diversifiés : habitat, équipement commercial, gestion raisonnée des espaces, lutte contre l'étalement urbain, mais aussi des enjeux en termes de transports et de déplacements¹⁸².

À ce titre voici quelques unes des dispositions que peut contenir le PLU et qui peuvent impacter positivement les déplacements :

-Le PLU peut agir pour préserver ou développer les commerces de proximité (Art. L151-16) ;

¹⁷⁶ Art. L.141-8, *Code de l'urbanisme*

¹⁷⁷ Art. L.141-17, *Code de l'urbanisme*

¹⁷⁸ Art. L.141-3, *Code de l'urbanisme*

¹⁷⁹ Art. L.141-14, *Code de l'urbanisme*

¹⁸⁰ « Analyse de 10 SCoT Grenelle - La mobilité dans les SCoT », Ed Cerema, aout 2015, in : cerema.fr

¹⁸¹ Art. L.153-1, *Code de l'urbanisme*

¹⁸² Art. L.151-5, *Code de l'urbanisme*

- Le PLU peut jouer sur la densité, en imposant par exemple, une densité minimale de construction dans les zones proches de transports en commun (Art. L.151-26) ;
- Le PLU peut endiguer l'étalement urbain en orientant la destination des sols ;
- Le PLU peut réglementer le stationnement, notamment en fixant un « *nombre maximal d'aires de stationnements pour les véhicules motorisés* », lorsque le niveau de desserte en transports en commun est bon.

Le PDU – qui deviendra le plan de mobilité durable (PMD) lorsque la loi LOM sera promulguée – a été créé par la loi LOTI.

Depuis la loi LAURE, sa mise en place est obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Au fur et à mesure des différentes lois, le PDU s'est enrichi pour devenir un outil à l'approche globale, puisqu'il concerne à la fois le transport de personnes et de marchandises et s'étend à tous les modes de déplacements, tant collectif qu'individuel, motorisé ou non. Les PDU poursuivent une dizaine d'enjeux différents, tous en lien avec la mobilité durable : diminuer le trafic automobile, favoriser le recours au TC, améliorer l'accès des transports aux personnes handicapées et/ou âgées, agir sur le stationnement, ou encore organiser la tarification et la billettique.

Enfin le dernier outil de planification présenté ici, est le PLU intercommunal, créé par la loi ENE. L'intérêt était de fournir un outil qui permette d'intégrer au sein d'un même document plusieurs politiques qui se complètent. Ainsi le PLUi est un document de planification à échelle intercommunale, qui peut tenir lieu de plan local de l'habitat ou de PDU¹⁸³. Ce qui permet une plus grande complémentarité entre ces différentes politiques, et surtout permet d'avoir deux documents qui couvrent un seul et même périmètre, ce qui offre une plus grande cohérence. Ce nouveau document est l'exemple parfait de ce que le droit peut apporter comme outil pour favoriser une approche intégrée des politiques d'urbanisme et de déplacements.

Aujourd'hui dans le département des Ardennes on compte une centaine de PLU (en élaboration, approuvé ou en révision), et 4 PLUi en élaboration, lesquels couvriront, à terme, 4 des 7 EPCI présents sur le territoire du département.

¹⁸³ Art. L.151-45, Code de l'urbanisme

C'est une démarche qui semble convaincre les collectivités, puisqu'en France on comptait 126 PLUi opposables à la fin de l'année 2018 – soit une augmentation de 125% par rapport à 2016 – et 386 PLUi en cours d'élaboration¹⁸⁴.

Les outils de planification ayant été présentés, il s'agit maintenant d'ouvrir un dernier chapitre favorisant une approche plus pratique de la mobilité.

Chapitre 4 : Regard pratique sur la mobilité durable

Pour clore ce mémoire relatif à la mobilité durable il semblait pertinent de finir sur une réflexion plus concrète de ce que les politiques de mobilités durables doivent prendre en considération (1), tout en présentant des exemples adaptés aux territoires (2).

Section 1 : Deux enjeux clés pour favoriser une mobilité plus durable

Il existe différents axes sur lesquels agir pour développer une mobilité durable, comme cela a été démontré avec le lien mobilité-urbanisme. De la même façon, il est aussi nécessaire de s'intéresser à l'une des principales causes de déplacements quotidiens que sont les trajets domicile-travail (1), et de chercher à encourager toujours plus, l'utilisation des modes actifs (2).

§1 : Agir sur les mobilités domicile-travail

Les trajets domicile-travail représentent l'une des premières sources de déplacements au quotidien.

Selon des données statistiques publiées par l'INSEE (institut national de la statistique et des études économiques) portant sur l'année 2013, deux tiers des français ayant un emploi travailleraient en dehors de leur commune de résidence. Cela représente 16.7 millions de personnes, sur une population active comptabilisant 26.1 millions de personnes. Parmi ces personnes qui travaillent en dehors de leur commune (« navetteur » pour reprendre le terme utilisé dans l'étude), la voiture particulière reste le mode de déplacement le plus utilisé. En effet, 80% des « navetteurs » utiliseraient leur voiture pour se rendre au travail. Même au sein des

¹⁸⁴ club-plui.logement.gouv.fr

personnes qui exercent dans leur commune de résidence, 51% d'entre elles ont recours à la voiture pour se déplacer. Parmi les navetteurs, 15% d'entre eux utilisent les transports en commun pour se rendre sur leur lieu de travail. Il faut noter que ce nombre varie énormément selon que l'on analyse les déplacements domicile-travail au sein d'une commune fortement peuplée, ou d'une commune moins densément peuplée¹⁸⁵.

Ces quelques données constituent le point de départ de notre propos, puisqu'elles permettent de démontrer l'importance qu'il y a à prendre en compte les déplacements domicile-travail dans les politiques de mobilité durable.

Aujourd'hui il existe plusieurs outils de planification qui permettent de prendre en compte les déplacements domicile-travail, favorisant ainsi un recours plus modéré à la voiture particulière, et permettant d'encourager le report modal vers les transports en commun et les modes actifs. Ces trois outils qui seront présentés sont les plans de protection de l'atmosphère, les plans de déplacements d'entreprise, et les plans de déplacements d'administration.

Les plans de déplacements urbains poursuivent différents enjeux comme on a déjà pu l'exposer. Parmi ces objectifs, les PDU visent entre autre à améliorer les déplacements effectués par les employés publics et privés. Dans ce cadre ils doivent inciter les entreprises ainsi que les administrations à élaborer des plans de mobilité¹⁸⁶. Ces plans ont pour principal objectif de favoriser une mobilité plus durable des travailleurs. Depuis la loi TCEV, les plans de mobilité sont obligatoires pour toute entreprise localisée dans une zone couverte par un PDU et ayant au moins 100 salariés.

Afin d'être plus efficace, la loi encourage les entreprises « situées sur un même site » à collaborer entre elles pour élaborer « un plan de mobilité interentreprises »¹⁸⁷.

Comme tout outil de planification, la réalisation d'un PDE comporte plusieurs étapes clés. Premièrement, il est indispensable pour l'entreprise qui souhaite élaborer un PDE de bien prendre en compte l'offre de transport existante et celle à venir, ensuite elle doit évaluer quelles sont les caractéristiques des déplacements domicile-travail de ses salariés : quel(s) mode(s) de transports ils utilisent, quelle distance ils parcourent, dans quelle commune ils résident etc. Sur la

¹⁸⁵ COUDENE Maud, LEVY David, « De plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence », *Insee première n°1605*, 30/06/2016 [consulté le 20/08/2019], in : *insee.fr*

¹⁸⁶ Art. L1214-2, *Code des transports*

¹⁸⁷ Art. L.1214-8-2, *Code des transports*

base de ces évaluations, l'entreprise établira alors un programme d'actions, un plan de financement, et un planning. Enfin, elle devra déterminer la façon dont elle compte : effectuer le suivi de ce plan, en évaluer les objectifs, et le mettre à jour, pour réussir à atteindre le but qu'elle s'est fixée.¹⁸⁸

Voici une liste non exhaustive de quelques mesures à privilégier lorsqu'une entreprise souhaite élaborer un PDE :

- développer le télétravail lorsque c'est possible ;
- prendre en charge les abonnements de transports en commun à plus de 50% (seuil obligatoire) ;
- créer un local permettant de ranger les vélos, trottinettes et autres modes de transports actifs que peuvent utiliser les salariés et qui nécessitent de pouvoir être stockés dans un lieu sécurisé ;
- développer un service de covoiturage interne à l'entreprise, en mettant en relation les salariés entre eux, ou bien leur faire découvrir les différentes applications déjà existantes et les inciter à les utiliser. Organiser une journée de rencontres entre les salariés permettant de mettre en contact les personnes et donc de développer le covoiturage ;
- mettre à disposition un local avec des vestiaires, une ou plusieurs douches à disposition et des casiers pour que les personnes ayant adoptées des modes actifs de déplacements, puissent se changer et arriver dans de bonnes conditions à leur travail ;
- si l'entreprise nécessite de posséder un parc de véhicules à sa disposition, elle pourra s'engager – en vue du prochain renouvellement – à évaluer concrètement ses besoins et en fonction de cela, à acquérir uniquement les véhicules dont elle a réellement l'utilité parmi des véhicules moins polluants ;
- former les salariés à l'éco-conduite ;
- utiliser la vidéoconférence lorsque les réunions nécessitent de faire intervenir des acteurs externes à l'entreprise, ainsi cela évite des déplacements professionnels supplémentaires.

Bien que la loi n'oblige pas les administrations en ce sens, aujourd'hui de nombreuses administrations s'engagent dans l'élaboration de plan de déplacement. En effet, le décret n°2006-1663 du 22 décembre 2006 obligeait les administrations « *situées dans le ressort d'une agglomération de plus de 100 000 habitants [à] élaborer un plan de mobilité* ». Toutefois ce

¹⁸⁸ *Idem*

décret a été abrogé par celui du 21 juin 2010 « *instituant une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail* », lequel n'a pas repris cette obligation.

Pour élaborer un PDA qui soit efficace, il suffit de se référer aux étapes d'élaboration d'un PDE et d'appliquer la même méthode : effectuer un diagnostic, en tirer des objectifs, hiérarchiser ces objectifs afin de connaître quelles sont les priorités, élaborer un programme d'actions pour les atteindre, mettre en place un suivi et définir des indicateurs pour permettre d'évaluer l'efficacité des actions déjà mises en œuvre et pouvoir effectuer des mises à niveau du plan, afin que les mesures qu'il contient soient toujours les mieux adaptées aux priorités fixées.

S'agissant des mesures à mettre en place, il est possible de se référer aux exemples déjà évoqués pour la présentation des PDE.

Le dernier outil qui sera exposé est le plan de protection de l'atmosphère (PPA). Ce document de planification n'a pas pour intérêt premier de favoriser une mobilité plus durable, mais vise à assurer une bonne qualité de l'air. Toutefois pour répondre à cet objectif il peut mettre en place des mesures qui impacteront les déplacements du quotidien.

Les PPA ont été instaurés par la loi LAURE. Seules les agglomérations de plus de 250 000 habitants et les zones dans lesquelles les normes de pollution de l'air sont ou sont susceptibles d'être dépassées, doivent être dotées d'un PPA.

L'objectif du PPA est d'œuvrer pour maintenir ou réduire la concentration en polluant atmosphérique dans l'air afin de respecter les seuils qui sont fixés par le Code de l'environnement à l'article R221-1.

Pour ce faire, les PPA fixent des objectifs qui sont accompagnés de mesures, soit temporaires, soit permanentes. Puisque le secteur des transports est l'une des principales causes d'émission de polluants atmosphériques, les mesures mises en place par ces plans peuvent toucher aux transports. À ce titre certains plans de protection de l'atmosphère contiennent des mesures contraignantes visant à mettre en place des plans de mobilité, qu'ils touchent les déplacements domicile-travail, les administrations, ou les trajets domicile-école.

C'est par exemple le cas dans les Haut de France, avec le PPA de Creil.

Le PPA de Creil comporte une mesure intitulée « *Mettre en place progressivement des plans de déplacements à l'attention des salariés, des agents et des scolaires* »¹⁸⁹. La mesure se découpe en deux phases, l'une incitative, l'autre coercitive. Dans un premier temps et pour une durée de trois ans, le PPA de Creil souhaite inciter les entreprises, les administrations et aussi, les établissements scolaires à se munir de plans de déplacements. Dans un second temps, la mesure se transforme pour devenir une obligation. Ainsi, les entreprises de plus de 500 salariés, et les administrations, collectivités et établissements scolaires de plus de 250 salariés ou élèves, devront se pourvoir d'un plan de déplacements pour ceux qui ne l'ont pas déjà fait de manière volontaire.

Dans ce sens, les PPA du Nord, du Pas-de-Calais et de bien d'autres ont aussi rendu obligatoire l'élaboration de tels plans de mobilité.

Outre ces dispositions relatives à l'instauration de plan de mobilité, les PPA peuvent contenir d'autres mesures impactant les transports. Ainsi, pour reprendre l'exemple du PPA de Creil, ce dernier contient une mesure relative à la promotion du covoiturage sur son territoire, qui vise notamment à faire connaître un site internet de covoiturage, ou encore à étudier la possibilité de développer des aires de covoiturages.

§2 : Favoriser les modes actifs

Il est nécessaire de rappeler combien il est important de prendre en compte les modes actifs dans les politiques de déplacements. En effet, trop souvent on oublie que ce sont de vraies solutions pour se déplacer au quotidien, et non pas de simples modes alternatifs à la voiture.

L'intérêt de ce paragraphe est donc de présenter différentes solutions qui puissent leur redonner ce statut.

Développer l'usage des modes actifs exige de réfléchir au contexte et aux caractéristiques du territoire sur lequel on souhaite agir. Cela nécessite de réaliser des aménagements, d'en faire la promotion auprès des populations, et bien sûr de les informer des bénéfices qu'il y a à utiliser la marche à pieds, ou le vélo pour se déplacer sur les courtes, voire les plus longues distances.

¹⁸⁹ « Plan de protection de l'atmosphère de la région de Creil », décembre 2015, in : hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr

Un des premiers aménagements connus de tous, ce sont les bandes cyclables. Elles sont à distinguer des pistes cyclables. La bande cyclable est celle qui est peinte directement sur la chaussée, la piste cyclable est celle qui est physiquement séparée de la chaussée. Dans les deux cas, elles sont réservées aux cycles à deux ou trois roues¹⁹⁰. Les bandes cyclables doivent être aménagées là où la circulation des véhicules à moteur est modérée, c'est-à-dire dans les zones qui sont limitées au maximum à 50 kilomètres heure. En effet, au-delà de cette vitesse le partage d'une même chaussée entre véhicule à moteur et vélo, s'avère trop risqué pour les cyclistes.

Les avantages des bandes cyclables sont multiples. Premièrement, c'est un aménagement facile à réaliser, qui ne demande pas un niveau de connaissance technique trop important, ce qui paraît idéal pour les petites communes qui n'ont pas toujours les moyens humains nécessaires pour réaliser des aménagements complexes. Ensuite, les coûts ne sont pas très élevés, ce qui, encore une fois, est un avantage non négligeable pour les petites collectivités qui souhaitent rendre leur commune plus accessible aux vélos. Bien entendu ces aménagements sont aussi très avantageux pour les plus grandes villes, d'ailleurs elles en sont de plus en plus équipées.

La création d'une bande cyclable nécessite un arrêté de circulation par l'autorité compétente, par exemple le Maire pour la voirie communale.

Pour plus de sécurité, il peut être recommandé entre autres, de créer des « *espaces tampons* »¹⁹¹ notamment lorsque la bande cyclable est tracée à côté de stationnements afin d'éviter, lors de l'ouverture des portières, qu'il n'y ait un accident.

En effet, la sécurité est un élément primordial pour quiconque souhaite encourager l'usage du vélo, et des modes actifs plus généralement, à l'échelle de sa collectivité.

Dans la continuité des bandes cyclables, il est aussi possible d'aménager des pistes cyclables. Séparées de la chaussée, elles s'intègrent plus difficilement et ne peuvent pas être généralisées à l'ensemble d'une ville. En effet, la ville a déjà sa propre forme et n'a pas souvent été conçue pour accueillir des vélos, ainsi elle ne présente pas toujours les caractéristiques pour que soient intégrées des pistes cyclables. En effet, elles demandent plus d'espace que les bandes cyclables, et il n'est donc pas possible d'en aménager sur toutes les voies, encore moins quand elles sont étroites. Par exemple, dans Reims il existe des pistes cyclables dont une qui longe le tramway Avenue de Général Eisenhower. Une telle piste cyclable, en plus doublée d'une bande pour les

¹⁹⁰ Art. R.110-2, *Code de la route*

¹⁹¹ « Fiche 02 Vélo – Les bandes cyclables », février 2015, in : *cerema.fr*

piétons, ne pourrait pas être aménagée en centre-ville, et du fait le choix s'est portée sur le tracée de bandes cyclables (Rue Caqué ou Rue Buirette, par exemple).

Bien entendu, développer les modes actifs nécessite donc de partager la voirie.

Une voirie exclusivement conçue et donc adaptée aux voitures, ne peut pas servir le développement d'autres modes de déplacements.

Voitures, transports en commun, deux roues motorisées, ou encore modes actifs doivent être pensés comme un tout. Les transports en commun et les modes actifs ne doivent pas être appréhendés comme de simples alternatives aux véhicules à moteurs, mais comme de véritables modes de déplacements qui peuvent être utilisés quotidiennement. Ainsi, lorsqu'on souhaite effectuer des travaux ou réaménager la voirie d'une ville, il est nécessaire de prendre en compte tous les modes de déplacements qui existent, et notamment les modes actifs.

Voici quelques exemples d'aménagements qui permettent de les intégrer dans l'espace urbain :

- Développer des voies où transports en commun et modes actifs sont autorisés à circuler, en permettant, par exemple, aux vélos d'emprunter les voies de bus ;
- Faire cohabiter ensemble tous les modes de transports, en adaptant la vitesse des véhicules à moteur. La solution est de créer des zones 30 ou des zones de rencontres, où la vitesse est limitée à 20 kilomètres heure. Dans les zones 30 comme dans les zones de rencontre, les cyclistes peuvent circuler en double sens sur la chaussée, sauf interdiction exceptionnelle.

Différence entre la zone 30 et la zone de rencontre, dans cette dernière les piétons sont prioritaires sur les voitures et peuvent « (...) *circuler sur la chaussée sans y stationner (...)* »¹⁹² ;

- Favoriser les « *tourne-à-droite* » qui permettent aux vélos de ne pas s'arrêter au feu rouge. Dans ce cas le feu rouge se transforme en céder le passage pour les cyclistes ;
- Créer des sas pour vélos au niveau des feux rouges pour qu'ils se placent devant les voitures, et non pas à côté d'elles, leur permettant ainsi d'être plus visibles et d'avoir la priorité.

Bien entendu il existe beaucoup d'autres aménagements possibles. L'idée étant que tout cela permette d'établir une continuité dans les itinéraires cyclables, ce qui est essentiel. En effet, une ville, ou petite commune qui a pour ambition d'encourager l'usage des modes actifs, et ce, au

¹⁹² Art. R.110-2, *Code de la route*

quotidien, ne peut pas se contenter d'aménager quelques bandes cyclables disséminées. Il est crucial d'avoir un véritable projet qui s'établisse dans la continuité, offrant aux cyclistes la possibilité de se déplacer facilement et en sécurité, d'un point A à un point B. Par ailleurs, il faut que ces itinéraires soient lisibles de tous – cyclistes ou non – pour que les règles de sécurité soient respectées. Ainsi, la signalisation – qui comprend le marquage au sol, et les panneaux – doit donc être en adéquation avec ce projet.

Il est à noter que depuis la loi LAURE, il est normalement obligatoire de créer des itinéraires cyclables lors de la création ou de la rénovation de voies urbaines¹⁹³.

Exemple d'une bonne pratique : Reims a développé un Code de la Rue au moment de l'arrivée du tramway en ville. Ce Code vient présenter les différents aménagements que la ville connaît (zone de rencontre, piste cyclables, bandes cyclables etc.), ainsi que les règles et bonnes pratiques à respecter, selon qu'on est piéton, cycliste, à deux roues motorisées, automobiliste, ou encore passager d'un transport en commun¹⁹⁴.

Toujours dans l'optique d'encourager l'utilisation des modes actifs, il est important d'entretenir les chaussées dégradées. En effet, les feuilles mortes, les encombrants sur la voirie, les nids de poule, ou encore les solutions de réfection partielle de la chaussée (consistant à colmater les trous en les rebouchant, et donc à réaliser des couches successives, plutôt que de refaire le revêtement au complet), peuvent augmenter le risque d'accident, et freiner les cyclistes qui souhaiteraient emprunter ces itinéraires.

Par ailleurs, vouloir encourager les modes actifs n'est pas réservé aux espaces urbains. Dans les territoires peu denses, il est aussi possible de favoriser leur usage. En effet, beaucoup de communes ou de hameaux se situent à proximité les uns des autres. D'ailleurs, il est courant de se rendre dans le village ou la ville voisine, notamment pour trouver ce qu'il n'y a pas dans sa propre commune (emploi, commerces etc.). Et sur ces trajets de courtes distances il est tout à fait possible d'utiliser les modes actifs de déplacement plutôt que la voiture particulière. L'objectif est donc de créer des itinéraires qui permettent, par exemple, de relier une commune à une autre, sans qu'il y ait besoin d'avoir recours à la voiture, dont l'usage est souvent très répandu à la campagne.

¹⁹³ Art. L.228-2, *Code de l'environnement*

¹⁹⁴ « Code de la Rue – Partageons la rue ! », in : *reims.fr*

Exemple intéressant d'un aménagement réalisé dans la commune de Parigné-sur-Braye dans la Mayenne¹⁹⁵ :

La commune de Parigné compte 750 habitants et l'objectif était de la relier à la ville centre de Mayenne, qui compte plus de 13 000 habitants et surtout des commerces.

L'aménagement a été réalisé grâce à un travail mené en collaboration entre les deux communes. Plutôt que de faire construire une piste piétons/cycles juste à côté des axes routiers, le tracé de l'itinéraire a été réalisé le long d'une coulée verte. C'est un choix pertinent, car plus sécurisé, et permettant d'effectuer son trajet dans un lieu paisible, au contact de la nature.

Cette « *liaison douce* » de 600 mètres s'effectue en 3 minutes à vélo, et en 10 minutes à pieds. La liaison routière qui relie les deux villes, elle, fait 2.1 kilomètres et nécessite un temps de 3.30 minutes en voiture.

Finalement, les modes actifs offrent, ici, la faculté de faire le trajet plus rapidement qu'en voitures, ce qui contredit l'idée reçue selon laquelle la voiture serait forcément un mode de déplacement plus rapide.

Ce qui retient l'attention dans ce projet, et qui prouve que l'usage de la voiture est une habitude ancrée, c'est que plusieurs habitants de ces deux communes ont été surpris de pouvoir effectuer le trajet à pieds en seulement 10 minutes. Il est donc indispensable d'agir sur les conceptions que l'on a des différents modes de déplacements et d'aider les personnes à se reconnecter avec la marche à pieds ou le vélo.

Par ailleurs, cet exemple est bon à suivre, car le Maire de Parigné-sur-Braye explique que cette nouvelle liaison a permis de créer du lien entre les habitants, et aussi entre les habitants et les nouveaux arrivants. Ainsi, un aménagement telle qu'une liaison douce, répond à un double enjeu social et environnemental, voire économique, puisqu'une meilleure interconnexion entre deux villes peut permettre le développement de celles-ci.

Enfin, dernier point fort de ce projet, c'est d'avoir penser à communiquer autour. En effet, la communication est tout aussi importante dans un milieu rural, qu'en ville. Ce projet a été diffusé dans les journaux locaux, ainsi que dans les publications internes à la commune.

L'information, la communication, et l'éducation sont donc des clés pour réussir à faire changer les habitudes.

¹⁹⁵ « Fiche 33 – Développer la marche et le vélo – expérience 4 liaisons intercommunales », février 2014, *Ed Certu*
in : *cerema.fr*

Section 2 : Prendre en compte la spécificité des territoires : un objectif essentiel

Chaque territoire a des caractéristiques qui lui sont propres : territoire de montagne, ou bien proche du littoral, densément peuplé ou non, proche d'une grande ville, ou au contraire isolé, fortement congestionné, ou encore ayant un urbanisme diffus. Et ces spécificités ont un impact direct sur la mobilité, avec des contraintes qui diffèrent d'un territoire à l'autre. Par conséquent, les solutions pour développer la mobilité durable ne peuvent pas être les mêmes pour tout le territoire français. En effet, il existe des outils qui sont spécialement adaptés aux territoires fortement peuplés (2). Tout comme il existe des territoires à faible densité qui nécessitent de penser la mobilité différemment (1) car du fait de leurs caractéristiques ils ne peuvent pas s'appuyer uniquement sur de solutions classiques comme la mise en place de réseaux de transport en commun.

§1 : La mobilité durable dans les territoires à faible densité

Les projets de mobilité durable, pour être efficaces, doivent être adaptés aux territoires sur lesquels on compte les développer.

Le thème de la mobilité au sein des territoires à plus faible densité pourrait faire l'objet d'un sujet à part entière, nécessitant bien plus qu'un simple paragraphe pour le traiter de manière complète. Toutefois, ce n'est pas le sujet de ce mémoire, mais bien l'une de ses multiples facettes. Ainsi, le choix a été fait de présenter ce thème important, comme faisant partie de cet ensemble plus global qu'est la mobilité durable. Par conséquent, la mobilité dans les territoires à faible densité, sera présentée de manière générale. L'attention se portera sur ses caractéristiques principales et une présentation sera faite des leviers existants et notamment d'un outil de planification qui lui est spécifiquement dédié : le plan de mobilité rural.

La France connaît de nombreux territoires peu denses, les territoires ruraux dans un premier temps, et du fait de l'étalement urbain, certains territoires périurbains. Sans entrer dans le détail des définitions des aires urbaines et des unités urbaines données par l'INSEE, il faut retenir que les territoires peu denses sont très variés. Cela peut aller de la petite commune de 500 habitants à des territoires plus vastes regroupant plusieurs communes et ayant 50 000 habitants ou plus. Cela peut aussi regrouper des territoires très isolés, ou à l'inverse proches d'une grande ville. Ils peuvent être à dominante rurale, ou bien industrielle. En l'occurrence, peu importe les notions

d'unité urbaine comprenant des bassins de 1 500 à 5000 emplois ou de plus de 10 000 emplois, le point commun de ces territoires peu denses, c'est qu'ils sont très souvent dépendants d'un seul mode de transports, à savoir la voiture.

Aujourd'hui, que les territoires soient urbains ou bien à dominante rurale, les aspirations des populations qui y vivent tendent à converger. Chacun souhaite bénéficier d'un accès aux mêmes services, aux commerces, aux loisirs, les attentes sont globalement les mêmes. Par contre les contraintes sont bien différentes. Et la voiture semble la solution la plus accessible, sauf pour ceux qui ne peuvent pas ou ne veulent pas en posséder. Dans ces derniers cas, la problématique des déplacements devient encore plus complexe.

Ces territoires peu denses partagent des caractéristiques communes. Premièrement, une offre de transports très restreintes : hormis le recours aux véhicules motorisés, les autres solutions sont peu développées. Dans certains territoires périurbains, la desserte en transports en commun peut être correcte. Mais généralement, les transports en commun sont peu présents dans les territoires à faible densité. Ils desservent uniquement les pôles les plus importants, ou bien lorsqu'ils desservent les petites communes, les arrêts sont peu fréquents. Ils sont souvent trop éloignés du domicile. Par conséquent, ils sont fréquemment délaissés, soit à cause de leur faible développement, soit car ils ne sont pas considérés comme un mode de déplacements à part entière. En effet, comme on a déjà pu le mentionner, pour pouvoir développer des transports en commun, il faut un niveau de demande assez conséquent. Or, dans les territoires à faible densité, il est impossible de développer des lignes de transports en commun qui répondent à toutes les demandes, tant les espaces sont diffus, et les niveaux de demande par zone sont faibles.

Les territoires à faible densité sont souvent peu équipés en services, ou n'ont que quelques services ne répondant pas à l'ensemble des demandes quotidiennes : commerce, poste, médecin, école, collège, lycée, université, ou encore emploi. Ces territoires connaissent souvent des bassins d'emploi très vastes, ainsi il n'est pas rare de faire plus de 30 minutes de trajets pour se rendre à son travail. L'habitat, lui aussi, est diffus. Et du fait, de « *l'absence de solutions de mobilités crédibles* »¹⁹⁶, ces territoires sont très équipés en véhicules motorisés.

Comme dans les autres territoires, les enjeux de la mobilité durable sont les mêmes dans ceux à faible densité : enjeu climatique, de santé publique, économique. Mais plus qu'ailleurs, ils sont

¹⁹⁶ « Rapport – Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux », publication du Centre d'analyse stratégique février 2012, in : *ademe.fr*

sociaux. Dans ces territoires, il y a une présence plus importante de personnes âgées, la pauvreté y est aussi plus forte qu'ailleurs, le niveau de qualification est plus faible, tout comme le taux d'emploi¹⁹⁷. Du fait de ces caractéristiques, il est évident que l'enjeu social est plus prégnant dans les territoires à faible densité. En effet, cette dépendance à la voiture pénalise les personnes qui ne peuvent pas s'en servir : personnes âgées, handicapées, à faible revenus, personnes maîtrisant mal le français et ne pouvant, par conséquent, pas passer le permis. Ainsi, en développant une véritable offre de transports variée, l'enjeu est de permettre à tous de pouvoir se déplacer, et donc d'offrir un accès aux services essentiels de la vie quotidienne, faciliter l'emploi, mais aussi créer du lien social.

Même si le portrait qui vient d'être dressé peu sembler un peu décourageant, il faut savoir que des solutions adaptées existent, et que certaines initiatives gagnent à être connues et dupliquées. Avant de présenter des exemples très concrets, il est nécessaire de présenter un outil de planification spécialement créé pour ces territoires, il s'agit du plan de mobilité rural (PMR).

Les PMR sont issus de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) d'août 2015. Ce schéma peut venir compléter le SRADDET, en prenant compte, justement des caractéristiques spécifiques qui font les territoires à faible densité.

Il faut rappeler que l'élaboration d'un PDU n'est obligatoire que pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ainsi, ce schéma offre une autre possibilité pour les territoires ruraux de se munir d'une planification relative à la mobilité.

Ce schéma sera élaboré soit par une des autorités qui peut avoir la compétence pour porter un SCoT ou, par un pôle d'équilibre territorial et rural¹⁹⁸. Ce schéma doit prendre en compte les différents plans de mobilité qui peuvent exister sur le territoire qu'il couvre, à savoir les plans de déplacements des entreprises, des administrations ou des établissements scolaires. Le but étant d'avoir un projet cohérent et de ne pas aller contre les initiatives déjà mises en place.

Le PMR peut avoir un périmètre plus petit ou égal à celui de la structure institutionnelle qui l'élabore, cependant il ne peut pas s'étendre au-delà. Toutefois, pour son élaboration il est possible, voire recommandé, de porter la réflexion au-delà du périmètre de la structure qui le porte, notamment pour prendre connaissance des bonnes pratiques qui se développent dans les

¹⁹⁷ « Le plan de mobilité rurale », *Ed Cerema* novembre 2016, in : *cerema.fr*

¹⁹⁸ Art. L1213-3-2, *Code des transports*

territoires de proximité, et connaître leurs caractéristiques puisqu'elles peuvent avoir une influence sur les déplacements au sein du territoire d'action du PMR.

Élaborer un PMR nécessite de respecter 6 étapes clés :

- effectuer un cadrage : permettant de définir notamment quel sera le périmètre d'action, et quels seront les acteurs qui collaboreront pour sa réalisation ;
- réaliser un diagnostic ;
- identifier quels sont les enjeux et définir les objectifs ;
- élaborer un programme d'actions correspondant ;
- mettre en œuvre ce programme, le suivre et l'évaluer.

Sans revenir sur l'ensemble de ces étapes, il est important de ne pas négliger le diagnostic car c'est lui qui garantira l'efficacité et donc la réussite d'un PMR. En effet, connaître le territoire et donc son contexte est un élément central pour réaliser un bon PMR. Il faut une connaissance fine du territoire d'action, mais aussi des territoires de proximité, que ce soit : en termes d'habitat, d'urbanisme etc. Connaître tout ce qui est susceptible d'impacter les déplacements : répartition des emplois, des loisirs, des commerces, collèges, lycées, ou encore hôpitaux. Savoir quelles sont les solutions de déplacements déjà existantes. Et ne pas oublier de hiérarchiser les centres d'intérêts principaux ce qui pourrait, par exemple, permettre d'imaginer la structure qu'un transport en commun pourrait prendre. Enfin, il faut aussi avoir une vision prospective et se demander si des projets en cours d'élaboration sont susceptibles d'impacter les déplacements. En connaissant un territoire, il est possible de définir des solutions adaptées afin de développer une véritable offre de déplacements ne se limitant pas à la voiture particulière.

L'idée maintenant, et de présenter plusieurs solutions qui permettent de limiter le recours à la voiture individuelle, et qui peuvent soit être développées seules ou bien faire partie du programme d'action d'un PMR.

- Recourir au covoiturage

Le covoiturage est un moyen simple et peu coûteux pour remédier à l'autosolisme. En effet, il permet aux personnes qui n'ont pas de voitures, ou ne souhaitent pas en acheter, de pouvoir effectuer leurs déplacements. C'est une solution d'autant plus adaptée, que dans les territoires à

faible densité beaucoup de personnes possèdent une voiture, ainsi l'offre potentielle de covoiturage y est élevée.

Puisque beaucoup de services sont uniquement accessibles en voiture, l'idée serait de favoriser la mise en relation entre les personnes possédant une voiture, et celle souhaitant se déplacer. Une solution pourrait être de compléter ces services par des offres de covoiturage en ligne.

Par exemple, dans la commune du Pilat, la maison des mobilités fournit une liste des offres de covoiturages pour se rendre au cinéma.

Il est aussi nécessaire de coupler l'élaboration de tels sites de mise en relation au développement d'aires de covoiturage permettant alors d'identifier un lieu de rencontre.

Dans la même veine que le covoiturage, qui vise à augmenter le taux d'occupation d'un véhicule, plusieurs collectivités du Tarn-et-Garonne ont choisi de développer l'auto-stop de manière organisée et sécurisée¹⁹⁹. Plusieurs collectivités se sont ainsi réunies pour créer l'association « *REZO POUCE* ». Des arrêts d'auto-stop ont été déterminés, les véhicules acceptant les auto-stoppeurs sont identifiés par une vignette, et les passagers à la recherche d'un trajet se rendent aux arrêts prédéfinis, sans effectuer de réservation à l'avance. Pour plus de sécurité, les auto-stoppeurs peuvent envoyer la plaque d'immatriculation du véhicule dans lequel ils montent par SMS. Aujourd'hui, l'association a même développé une application de mise en relation. Ainsi, il existe deux façon de faire du stop, soit en passant par l'application, soit en se rendant directement sur un arrêt d'autostop avec une fiche destination indiquant le lieu où l'on souhaite se rendre.

- Structurer ou maintenir un réseau de transports en commun

Il est possible de développer un réseau de transport en commun dans les zones où la densité est plus faible. Le tout est de définir les principaux centres d'intérêt à desservir et donc de constituer une sorte de colonne vertébrale. Ce service devra être complété, en parallèle, par des offres de rabattements qui permettent de faire le lien entre ce réseau de transports et les lieux non desservis. En l'occurrence, plusieurs solutions sont possibles, notamment en créant des

¹⁹⁹ *Op. cit.*, (n.197) : « Le plan de mobilité rurale », *Ed Cerema* novembre 2016, in : *cerema.fr*

itinéraires cyclables et des parkings sécurisés, en aménageant des zones de covoiturages, en mettant en place une navette ou encore des transports à la demande.

Ensuite, il est primordial de communiquer, par exemple en créant des points d'information, ou un site internet qui permettent d'expliquer comment se déplacer jusqu'à ces lignes de transport en commun.

Enfin il faut aussi s'engager aussi à maintenir les transports en commun existants, en les rendant plus accessibles, et en effectuant une communication adéquate autour, pour que les gens prennent conscience des offres de déplacements existantes.

- S'appuyer sur les transports à la demande

Les transports à la demande (TAD) semblent être une formule adaptée aux zones à faible densité, dans lesquelles la demande est diffuse. Le système de TAD est relativement flexible selon l'option d'organisation qui est retenue, et permet donc de s'adapter à la diversité des demandes.

Ce service peut s'organiser sous quatre formes différentes²⁰⁰ :

-le plus flexible : « *la desserte porte à porte* »²⁰¹ : en l'occurrence on est au plus près du besoin des personnes, puisque le transporteur vient au domicile de la personne ayant fait la réservation, et la dépose à l'endroit qu'elle a choisit. Ce service très particulier convient notamment aux personnes qui ne peuvent quasiment plus se déplacer ;

-« *la desserte de porte à arrêt* »²⁰² : dans ce cas la prise en charge se fait à domicile et ce vers des arrêts fixes. Les horaires pourront être déterminés à l'avance ou librement définis ;

-« *une desserte arrêt par arrêt* »²⁰³ : une liste d'arrêts est établie, et les horaires et les itinéraires seront planifiés en fonction de la demande. Ce service demande de collecter et de traiter ces données pour définir les horaires et itinéraires de passage ;

-la desserte « *en ligne virtuelle* »²⁰⁴ : les horaires sont prédéterminés sous forme de lignes – comme pour les bus – et seront desservis seulement s'il y a une demande de réservation qui est effectuée.

²⁰⁰ *Op. cit.*, (n.196)

²⁰¹ *Op. cit.*, (n.196)

²⁰² *Op. cit.*, (n.196)

²⁰³ *Op. cit.*, (n.196)

²⁰⁴ *Op. cit.*, (n.196)

Avec ces différentes solutions d'organisation, l'AOM qui porte ce projet peut maîtriser ses dépenses en choisissant par exemple l'option de la desserte « de porte à arrêt », en limitant le nombre de trajets proposés à 2 ou 3 par semaines, et permettant, par exemple de faire le lien avec les transports en commun qui eux desservent un plus grand nombre d'arrêts. Pour que ce service réponde aux besoins des habitants il faut veiller à ce que les horaires de dépôt du TAD soient cohérents avec ceux des autres transports en commun, ainsi qu'avec les horaires d'ouverture des principaux services tel que : la Poste, les cabinets médicaux, les commerces ou encore Pôle emploi.

Beaucoup d'autres solutions se développent ou sont déjà en place depuis plusieurs années, et permettent aux territoires faiblement peuplés de limiter les déplacements et donc d'être de moins en moins dépendants des véhicules motorisés. Par exemple : grâce aux camions qui effectuent des tournés dans plusieurs communes d'un même secteur pour vendre des légumes, des fruits, et autres produits alimentaires et de premières nécessités ; en regroupant les services publics dans un même lieu plutôt qu'ils ne soient dispersés, ou encore en encourageant le télétravail.

D'autres exemples existent et ils sont nombreux, ainsi il est essentiel de se tenir informer des nouvelles initiatives dans ce domaine et bien sûr de collaborer pour bénéficier des conseils et retours d'expériences.

§2 : Présentation d'un outil conçu pour la ville : le péage urbain

Sans reprendre l'ensemble des exemples déjà présentés pour aider au développement d'une mobilité plus durable, l'intérêt de ce paragraphe est d'analyser un outil pensé pour les villes et qui a pu faire l'objet de nombreux débats : il s'agit du péage urbain.

Toutes les modalités de péages urbains existantes, l'ensemble des débats, et retours d'expériences ne seront pas relatés dans cette partie. L'ambition est simplement de proposer une vision synthétique de cet outil qui permette de comprendre ce qui peut freiner sa mise en place, tout en abordant les points positifs qui pourraient encourager à les expérimenter en France.

La loi dite « Grenelle 2 » avait rendu légale la possibilité de les expérimenter, toutefois, aucunes villes françaises ne s'étaient saisies de cette opportunité. Par ailleurs le projet de loi d'orientation des mobilités devait permettre le retour des péages urbains en contenant une disposition

favorable à leur mise en place, cependant elle n'a pas été conservée dans le projet présenté en Conseil des Ministres. Pourtant à l'étranger, et notamment en Europe, plusieurs grandes villes ont fait le choix – depuis plusieurs dizaines d'années pour certaines – d'installer durablement des péages urbains, majoritairement dans le centre ou l'hyper-centre.

Aujourd'hui, l'outil qui se rapproche le plus des péages urbains, sans l'aspect financier direct, ce sont les zones à circulation restreinte (ZCR). L'objectif est d'interdire la circulation des véhicules les plus polluants dans ces zones. Ainsi, pour pouvoir y circuler il faut posséder un certificat « Crit'Air ». Il existe 6 types de certificats : un certificat pour les véhicules électriques et cinq certificats pour les autres, numérotés de 1 à 5. En fonction des choix effectués par la collectivité, la circulation sera alors interdite à un nombre plus ou moins grand de véhicules. Par exemple, à Paris depuis le 1^{er} juillet 2019, seuls les véhicules Crit'Air 1, 2 et 3 peuvent circuler dans la ZCR. Lors de certains pics de pollution les véhicules Crit'Air 3 peuvent même être interdits²⁰⁵. Ces zones ne peuvent exister que dans le périmètre couvert par un plan de protection de l'atmosphère.

Concernant les péages urbains, cet outil est souvent mal reçu car il aboutit à faire payer les automobilistes pour leurs déplacements, et ces derniers pourraient se sentir accablés par ce coût supplémentaire qui viendrait s'ajouter aux autres dépenses de carburants, d'entretien ou encore d'assurance. De ce fait il est souvent perçu comme socialement discriminant, car il viendrait contraindre un peu plus le budget des ménages les plus pauvres. Toutefois, s'il est bien pensé, il semble qu'il puisse être effectif, tout dépend du contexte, des objectifs qui lui sont assignés et des modalités de fonctionnement choisies.

En premier lieu, les péages urbains ont été pensés pour réduire la congestion en ville et financer les infrastructures de transports. Le principe est relativement simple, un périmètre est défini et si les automobilistes souhaitent circuler à l'intérieur de celui-ci ils doivent s'acquitter d'une somme. Cela s'inscrit dans la même idée que les stationnements payants par exemple.

Aujourd'hui les péages urbains peuvent poursuivre différents enjeux :

- un enjeu de décongestion de la ville, qui aboutit à créer un espace public plus agréable à vivre, où la circulation se fait de façon plus fluide et par la même occasion permet d'apaiser les tensions, de faire diminuer les risques d'accidents. En résumé cela participe à une meilleure qualité de vie en ville ;

- un enjeu environnemental, en effet en réduisant la place de la voiture en ville, on peut espérer améliorer la qualité de l'air, et donc cet enjeu est en lien avec celui de santé publique ;

²⁰⁵ Drie.ile-de-France.developpement-durable.gouv.fr

-un enjeu économique, puisqu'en installant un péage urbain, la ville peut espérer des retombées économiques lui permettant d'investir dans des politiques de mobilités durables.

Quelque soit l'enjeu visé, autoriser la circulation des voitures en ville à un coût pour la collectivité – coût financier et/ou coût environnemental entre autres – et le péage urbain permet de faire supporter une partie de ce coût aux automobilistes eux-mêmes. Cela rejoint donc le principe du « *pollueur-payeur* ».

Il existe différentes formes de péages urbains :

-les péages cordon : dans ce cas, un périmètre est défini avec des points d'entrée/sortie, et l'automobiliste paye à chaque fois qu'il franchit le périmètre ;

- les péages de zone : dans ce second cas, une zone est aussi délimitée, mais on ne paye pas pour l'avoir franchi, on paye parce qu'on circule à l'intérieur. Ainsi tous les véhicules qui se trouvent dans cette zone sont concernés par le paiement²⁰⁶.

D'autres caractéristiques permettent de moduler les péages urbains :

-les jours de la semaine : il peut fonctionner toute la semaine, ou seulement certains jours.

Par exemple à Stockholm le péage ne fonctionne que la semaine ;

-les horaires : le péage peut être actif en permanence ou selon certaines plages horaires.

Par exemple à Londres le péage urbain est actif entre 7heures et 18 heures ;

-le tarif : Il peut être plus ou moins élevé. Il peut aussi être fixe ou varier en fonction de certains paramètres. Par exemple, il peut varier en fonction des horaires, des pics de pollution, du niveau de congestion ou encore en fonction des catégories de véhicules. À Singapour le prix évolue en fonction de la qualité de la circulation et chaque demi-heure il y a une actualisation qui est faite²⁰⁷ ;

-le périmètre : plus ou moins vastes en fonction des objectifs ;

-les dérogations : permettre à certains véhicules de ne pas avoir à s'acquitter du paiement du péage : taxis, véhicules de secours, résidents permanents etc.

²⁰⁶ ADEME, « Étude de l'art sur les péages urbains », avril 2016 [date de Maj.], p.10, in : *ademe.fr*

²⁰⁷ AMSILI Sophie, « A Londres, Singapour ou Milan, les péages urbains existent déjà depuis longtemps », 21 octobre 2018, in : *lesechos.fr*

Londres a mis en place un péage urbain depuis le 17 février 2003, couvrant une surface de 21 km². Le coût s'élève environs à 17€ par jours, c'est un péage de zone, avec pour but de lutter contre la congestion en ville. Dans les premières années de sa mise en place, la ville a constaté une baisse du trafic et des embouteillages. Toutefois, aujourd'hui le bilan reste mitigé puisque Londres est toujours emprunt à de forts embouteillages.

Stockholm dispose depuis 2006 d'un péage de type cordon ayant pour objectif, là aussi de décongestionner la ville. La zone concernée est assez étendue puisqu'elle concerne en tout 47km². Le prix varie en fonction des heures et est assez faible puisqu'il varie entre 1 et 2 euros par contre il est dû à chaque passage. En termes d'efficacité, Stockholm a enregistré une baisse de la circulation automobile d'environ 20%.

Milan, s'est pourvue d'un péage urbain de zone en 2008, et est la seule ville à avoir un péage urbain ayant un objectif environnemental. Le coût est de 5 euros par jour si l'on souhaite accéder au centre-ville entre 7h et 18h. Point positif important, en 2011 les milanais ont voté pour l'extension de la zone de péage à près de 80%²⁰⁸. Depuis 2011, Milan a enregistré une baisse de la congestion de près de 28%. Un impact positif sur la qualité de l'air a lui aussi pu être mesuré grâce à des études scientifiques.

Sans étayer plus, ce qui ressort de l'étude des différentes villes ayant mises en place un péage urbain, c'est que chacune a pu enregistrer une baisse de la congestion – plus ou moins importante – grâce à la mise en place de ce dispositif.

S'agissant de la pollution de l'air, l'impact environnemental des péages n'est pas toujours mesuré par les villes, et ce pour 2 raisons : car il est difficile de mettre en place une évaluation environnementale et car souvent ce n'est pas l'objectif recherché.

Pour les villes qui ont engagé des études en ce sens, des impacts positifs ont pu être mesurés, toutefois c'est à relativiser car des facteurs externes au péage lui-même peuvent être en jeu²⁰⁹.

Finalement, le moyen le plus fiable pour tester l'efficacité de ces péages, seraient de les expérimenter en France. Le tout est de définir clairement les objectifs qui seront poursuivis, de moduler le péage en fonction de ceux-ci, et d'effectuer un réel suivi ainsi que des évaluations

²⁰⁸ De NEUVILLE Héloïse, « Péage urbain : est ce que ça marche vraiment ? », octobre 2018, in : *challenges.fr*

²⁰⁹ *Op. cit.*, (n.206)

pour avoir une base concrète sur laquelle s'appuyer. Il ne faut pas renoncer à ce que ces péages soient expérimentés un jour en France.

Pour conclure, ces péages doivent être appréhendés comme un complément aux autres politiques de mobilité durable. En effet, ils doivent être considérés comme un renfort permettant de réduire un peu plus l'utilisation de la voiture en ville. Si ces péages sont mis en place dans des villes qui ont une politique de mobilité durable déjà bien développée, c'est-à-dire comprenant un réseau de transports en commun, des aménagements favorisant l'usage des modes actifs, des parkings en périphérie de la ville, alors cela constitue une base solide sur laquelle il est possible de s'appuyer pour mettre en place un péage urbain, lequel pourra fonctionner efficacement.

Souvent présenté comme discriminatoire, il faut rappeler que les péages urbains concernent généralement les agglomérations les plus denses, et ce sur un périmètre restreint. Par ailleurs, s'ils prennent effectivement appui sur une politique de mobilité durable déjà bien conçue, notamment avec une offre de déplacements diversifiés et aux tarifs accessibles, il n'y aura pas de discrimination des ménages à faible revenus.

Enfin, le péage urbain complète les autres politiques, et peut tendre à faire changer les habitudes de ceux qui restent attachés à leur voiture ou qui n'ont pas encore pris conscience des autres solutions existantes. En effet, il pourra inciter les personnes à garer leur voiture et donc à découvrir l'offre de déplacements durables qui existe. Cela pourra aboutir à leur faire accepter ce système, voire à les y faire adhérer. Par conséquent, on en revient à l'idée qu'il faut tester ces péages pour pouvoir prendre position vis-à-vis de cet outil.

CONCLUSION

La question de départ, et qui fût un véritable fil conducteur, était de savoir si le droit pouvait, grâce à ses instruments, tendre à mettre en place une politique de mobilité durable qui soit réellement efficace.

Il semble certain qu'à la fin de ce mémoire, la réponse à la problématique soit positive. Oui, le droit, au travers des outils qui le composent, peut permettre d'instaurer une politique de mobilité qui réponde aux objectifs de durabilité, à savoir des objectifs sociaux, économiques, ou encore environnementaux.

Mais si le droit est en mesure de favoriser une politique de mobilité durable, un constat est à faire : cela demande du temps pour que ce soit efficace. Cette nécessité peut sembler en contradiction totale avec les aspirations de la société actuelle, où l'on cherche toujours à avoir des solutions qui fassent effet rapidement. Le fait est qu'il est essentiel de se projeter à plus long terme, et de penser aux générations futures.

Développer une politique de mobilité durable efficace est un vrai défi et ce à différents égards. Premièrement c'est un défi qui l'est essentiel de relever dans le but d'améliorer la qualité des déplacements quotidiens des français, tout en les rendant plus respectueux de l'environnement.

Ensuite c'est un défi car une politique de mobilité durable ne pourra être efficace que si l'on pense « complémentarité ». La mobilité est un domaine transversal comme on a tenté de le démontrer. Ce sont différentes politiques publiques qui doivent être pensées globalement pour pouvoir apporter de réelles solutions en termes de mobilité. Ainsi, les décisions qui ont été prises pendant plusieurs décennies en matières d'aménagement du territoire ont profondément impacté les déplacements des français, pour en faire ce qu'on connaît aujourd'hui, à savoir des déplacements plus longs et nécessitant souvent l'usage de la voiture.

Enfin c'est un défi, car instaurer une politique de mobilité durable nécessite de faire accepter les mesures qui sont prises en ce sens. Notamment, parce que des habitudes ont pris place avec le temps. L'usage de la voiture reste ancrée dans notre société, et ce même pour effectuer de courtes distances (> 1 kilomètre). Comme cela a été souligné en introduction, la voiture est encore synonyme de liberté. De ce fait, les aménagements qui sont réalisés pour limiter son usage en ville, pour ralentir la vitesse de circulation ou encore pour sécuriser la route pour les autres usagers, sont souvent perçus comme contraignants, injustes, voire liberticide, et peuvent

agacer les automobilistes. Ainsi, les politiques de mobilité durable nécessitent d'être mises en place pas à pas, pour faire changer les mœurs.

Ce constat étant posé, l'idée maintenant est de réunir les éléments clés que l'étude de ce sujet a permis de mettre en évidence afin d'aboutir à une politique de mobilité durable efficace :

-Apprendre à collaborer. Comme on a pu le voir, il existe beaucoup d'initiatives qui se sont développées autour de la mobilité durable. Et ces diverses expériences peuvent permettre à d'autres collectivités de s'en inspirer et de bénéficier de conseils techniques pour leur mise en œuvre. En effet, certaines collectivités ont acquis une vraie connaissance, un vrai niveau de technique, ainsi il est nécessaire que de coopérer pour profiter de ces savoirs et de ces bonnes pratiques ;

-Favoriser une approche globale : Considérer la mobilité durable, non pas comme un domaine particulier, mais comme une politique transversale qui se trouve au confluent de différentes spécialités. À ce titre, il faut intégrer l'aménagement du territoire, l'urbanisme, les politiques de logements ou encore environnementales au sein des politiques de mobilités. Ces politiques sont complémentaires, elles ont des incidences les unes sur les autres.

Bien entendu, dans cette démarche globale, il faut prendre en compte tous les modes de déplacements et les considérer pour eux-mêmes et non comme de simples alternatives à la voiture, que l'on utiliserait seulement de manière occasionnelle ;

-Avoir une politique qui ne cherche pas uniquement des solutions de court terme, mais qui se concentre aussi sur les causes de l'allongement, et de la fréquence des déplacements ;

-Prendre en compte la spécificité des territoires, en effet, chaque territoire a des particularités. Il faut donc effectuer des diagnostics pour connaître le territoire, ses caractéristiques, son contexte, afin de le comprendre et donc de trouver les solutions qui lui conviendront ;

-Mener des évaluations : Il est important que les politiques mises en place soient suivies et évaluées, notamment pour déterminer si elles sont efficaces, ou s'il est nécessaire de les adapter, voire de les abandonner en cas d'échec ;

-Penser à cumuler les solutions pour permettre une plus grande efficacité, si les politiques sont complémentaires, les mesures qui en découlent doivent l'être aussi. Par exemple, si l'on crée des pistes cyclables et bandes cyclables, il est intéressant de proposer des lieux où les personnes puissent garer leur vélo en sécurité, de repenser le partage des voies, les priorités, ou encore la vitesse de circulation des voitures ;

-Informers les populations, communiquer : en effet, il n'est pas rare que les habitants d'une ville n'aient pas connaissance de toutes les offres de déplacements qui existent ;

-Éduquer et initier les populations aux mobilités durables afin de faire accepter les aménagements et évolutions qui sont nécessaires : souvent les personnes ont acquis des habitudes qui sont devenues des sortes de réflexes, c'est notamment le cas lorsqu'elles utilisent leur voiture sur des courtes distances. Ainsi, il faut les amener à se questionner et à découvrir ou redécouvrir les modes actifs et les transports en commun. Comme on a pu le voir, dans les communes qui mettent en place des liaisons douces, les habitants sont souvent surpris de pouvoir effectuer un trajet à vélo, plus rapidement qu'en voiture. Dans la même idée, les péages urbains sont mieux acceptés, une fois que les personnes se sont habituées à leur présence, et qu'elles ont pu constater d'elle-même les bénéfices de ces aménagements. Ainsi, il est important de ne pas renoncer à une mesure dès que des contestations s'élèvent. Il faut expérimenter différentes solutions, mais aussi veiller à intégrer les citoyens aux projets, leur exposer les points positifs, les inviter à prendre la parole, à venir voir les différentes étapes de mise en œuvre etc. Tout ceci permettant une meilleure acceptabilité.

La mise en œuvre d'une politique de mobilité durable efficace nécessite de collaborer, de communiquer, de travailler sur la complémentarité, et sur l'acceptabilité des mesures. Le droit, lui, est un outil pour atteindre cet objectif. Des solutions sont déjà à l'œuvre et il faut donc poursuivre en ce sens.

Bibliographie

Ouvrages

- BU Ludovic, FONTANES Marc, RAZEMON Olivier, *Les transports, la planète et le citoyen – En finir avec la galère, découvrir la mobilité durable*, Ed. Rue de l'échiquier, Février 2010
- GAULTIER Élise, *Du quartier au territoire – Agir ensemble pour des mobilités durables*, Ed. Victoires, 2014

Articles

- ABDELBOST Aurélie, « Comment fonctionnent les péages urbains qui pourraient être instaurés en France ? », 18 janvier 2018, in : *lemonde.fr*
- ALVES Carlos-Manuel, « Fasc. 2350 – Transports et développement durable », *Jurisclasseur Environnement et Développement durable* octobre 2014 [mise à jour, novembre 2018], in : *lexisexis.fr*
- AMSILI Sophie, « À Londres, Singapour ou Milan, les péages urbains existent déjà depuis bien longtemps », 21 octobre 2018, in : *lesechos.fr*
- ASTIER Marie, « Pour sa loi mobilité, le gouvernement s'arrête à mi-chemin », 27 novembre 2018, in : *reporterre.net*
- BADRÉ Michel, « TRANSPORTS – Transports et environnement », *Encyclopædia Universalis*, [consulté le 1 mai 2019], in : *rbu.univ-reims.fr*
- BALLERINI Daniel, MAEDER Gérard, GODARD Francis, PAYAN Jean-Jacques, DOUAUD André, De CHARENTENAY François, « AUTOMOBILE - Défis », *Encyclopædia Universalis*, [consulté le 4 mai 2019], in : *rbu.univ-reims.fr*
- BONAMY Patricia, « Fasc. 25 – Compétences départementales », *Jurisclasseur collectivités territoriales* janvier 2017, in : *lexisnexis.fr*
- CARPENTIER Élise, NOGUELLOU Rozen « La question de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme – Nécessaire simplification », in : *gridauh.fr*
- De NEUVILLE Héloïse, « Péage urbain : est ce que ça marche vraiment ? », 23 octobre 2018, in : *Challenges.fr*
- FRIDENSON Patrick, « Une industrie nouvelle : l'automobile en France jusqu'en 1914 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, octobre-décembre 1972

- GALLEZ Caroline, MAULAT Juliette, ROY-BAILLARGEON Olivier et THEBERT Mariane, « Le rôle des outils de coordination urbanisme-transport collectifs dans la fabrique politique urbaine », *Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires* mars 2018, in : halshs.archives-ouvertes.fr
- HERAN Frédéric (résumé par), De la ville adaptée à l'automobile à la ville pour tous. L'exemple parisien in : Anne GRILLET-AUBERT, Sabine GUTH (dir.), *Déplacements. Architectures du transport, territoires en mutation*, Ed. Recherches/Ipraus, Paris, 2005, pp. 173-186. In : heran.univ-lille1.fr
- HERAN Frédéric, Vers des politiques de déplacements urbains plus cohérentes, *Norois*, n°245, 2017, p.89-100. In : heran.univ-lille1.fr
- « Intégrer le vélo dans le SRADDET », juillet 2018, in velo-territoires.org
- JACQUOT Henri, « Synthèse – Planification et réglementations relatives à l'urbanisme », juin 2019 [actualisé par LEPLAT Julien], in : lexis360.fr
- « Le plan de mobilité rurale », *Ed Cerema* novembre 2016, in : cerema.fr
- « Les lois Grenelle et Transition énergétique pour la croissance verte », janvier 2017, in : ademe.fr
- LEVY Jacques, « TRANSPORTS - Mobilité et société », *Encyclopædia Universalis*, [consulté le 4 mai 2019], in : rbu.univ-reims.fr
- « L'organisation de la mobilité en France », 21 juin 2018, in : ecologique-solidaire.gouv.fr
- OUERCIA Yann, « Financement de la loi mobilité – 'Il faut trouver une solution pour tenir nos engagements' déclare Elisabeth Borne », 15 février 2019, in : publicsenat.fr
- PASTOR Jean-Marc, « Le droit du transport se transforme en droit de la mobilité », *AJDA* 2018, p.2316, in : daloz-revues.fr
- RADISSON Laurent, « Comment les collectivités peuvent agir sur la mobilité à travers leur politique d'urbanisme », Novembre 2016, in : actu-environnement.com
- RAMEL Aloïs et ADERNO Alexandra, « Loi NOTRe et transports publics », *La semaine juridique*, Éd. Administrations et collectivités territoriales, septembre 2015, in : lexisnexis.fr
- ROUAULT Marie-Christine, « Synthèse – Compétences collectivités locales », *JCI. Collectivités territoriales* août 2018, in : lexis360.fr
- SRADDET : un schéma stratégique, prescriptif et intégrateur pour les régions in : cohesion-territoires.gouv.fr
- «Un plan de mobilité dans mon entreprise », in : ademe.fr
- «Urbanisme et mobilité », Mars 2016, in : lemoniteur.fr

-VILLENEUVE Pierre, « La mobilité durable et les collectivités territoriales dans la loi relative à la transition énergétique », *AJCT* 2016, p.25, in : *dalloz-revues.fr*

Thèses

-HASAN Ali, *Planification des déplacements et développement urbain durable en Champagne-Ardenne*, thèse de doctorat en Droit de l'Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Reims Champagne-Ardenne, BAZIN Marcel (Dir.), 2012

Études

-« Analyse de 10 SCoT Grenelle - La mobilité dans les SCoT », Ed Cerema, aout 2015, in : *cerema.fr*

- COUDENE Maud, LEVY David, « De plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence », *Insee première n°1605*, 30/06/2016 [consulté le 20/08/2019], in : *insee.fr*

- « Étude de l'art sur les péages urbains », avril 2016 [date de Maj.], in : *ademe.fr*

-« Mobilité, urbanisme, air : agir du territoire au quartier pour une meilleure qualité de vie », Septembre 2015, in : *ademe.fr*

-Œuvre collective sous la coordination de Pierre BOILLON, *Dix réflexions sur la mobilité en périurbain*, Ed. Cerema, Novembre 2012

-« PLU et déplacements – Analyse de cas et enseignements », Ed Cerema novembre 2015, in : *cerema.fr*

-«Vélo Aménagements – Recommandations et retours d'expériences » (série de fiches), Ed Cerema janvier 2019, in : *cerema.fr*

Colloque

-Intervention de ALLEMAND Roselyne, Professeure de droit public, URCA, CRDT, « La planification territoriale de la mobilité durable » in : Colloque du CRDT, *Les défis de la mobilité durable pour les territoires*, 6 juin 2019, URCA [publication en cours, Edition Mare et Martin]

Rapports

- Avis sur un projet de loi d'orientation des mobilités – Conseil d'État, 15 novembre 2018, in : *legifrance.gouv.fr*
- FARENIAUX Bruno, De TREGLODE Hervé, MARQUES Ruth, SCHMIT Philippe (coord) et TOULOUSE Pierre, Rapport n°009769-01 du CGEDD, « Urbanisme et mobilité », novembre 2015, in : *ladocumentationfrancaise.fr*
- IPCC, 2014. *Climate Change 2014 : Synthesis Report*, in : *ipcc.ch*
- OUDIN Jacques, « La politique commune des transports », rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, mai 2001, in : *senat.fr*
- Rapport Brundtland, « Vers un développement durable », 1987, in : *diplomatie.gouv.fr*
- Rapport public du Commissariat Général du Plan, « Transports urbains : quelles politiques pour demain ? », juillet 2003, in : *ladocumentationfrancaise.fr*
- « Rapport – Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux », février 2012, *publication du Centre d'analyse stratégique*, in : *ademe.fr*
- RIES Roland (Pdt.), QUILLEROU Gwenaëlle, BAUMSTARK Luc, « Transports urbains : quelles politiques pour demain ? », Éd. Commissariat général du plan, juillet 2003, in : *ladocumentationfrancaise.fr*

Plans

- Plan de protection de l'atmosphère de la région de Creil, décembre 2015, in : *hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr*
- SRADDET Centre-Val de Loire
- SRADDET Grand-Est
- SRADDET Haut de France

Sites internet

- ADEME: *ademe.fr*
- Ardennes: *ardennes.gouv.fr*
- Assises de la mobilité : *Assisesdelamobilite.gouv.fr*
- Cerema: *cerema.fr*
- Insee : *insee.fr*
- Légifrance: *legifrance.gouv.fr*
- Parlement européen : *europarl.europa.eu*
- Service public: *service-public.fr*
- Vie publique: *vie-publique.fr*

Codes

- Code de l'environnement
- Code de l'urbanisme
- Code de la route
- Code des transports
- Code général des collectivités territoriales

Résumé

Depuis plusieurs années maintenant les déplacements que l'on effectue quotidiennement, que ce soit pour aller au travail, à l'école, ou encore pour faire ses achats, n'ont cessé de croître. Ce n'est pas tant le nombre de déplacements quotidiens qui a augmenté, que la distance de ceux-ci. Outre ce fait, la majorité des trajets effectués chaque jour, le sont en voiture. De même, le transport de marchandise s'effectue majoritairement par camion. Par ailleurs, nombreuses sont les études qui ont démontré les impacts de l'usage de la voiture et du transport routier sur l'environnement. Ainsi, l'objectif d'une mobilité plus durable est au cœur des préoccupations de notre époque.

Cette notion assez récente est à rapprocher de celle de développement durable, en effet, elle recouvre les 3 mêmes axes : écologique, économique et social. Par conséquent, l'enjeu d'une mobilité durable implique nécessairement une approche globale. Le but de ce mémoire est donc de s'interroger sur cette notion tout en la mettant en lien avec le domaine du droit, afin d'essayer de déterminer si les outils juridiques peuvent contribuer à construire une mobilité durable réellement efficiente.

Différents points y seront abordés, notamment les normes juridiques – passées et présentes – impactant la mobilité, les acteurs intervenant dans ce domaine, ou encore les outils et approches propices au développement d'une mobilité durable profitable à tous.

Mots-clés

- mobilité durable
- planification
- approche globale
- aménagement du territoire

Table des matières

Table des sigles.....	p.3-4
Sommaire.....	p.5
Introduction.....	p.6-11
Partie 1 : L'organisation générale de la mobilité.....	p.12-58
Chapitre 1 : Les orientations des politiques publiques en matière de mobilité.....	p.12-37
Section 1 : De la ville de l'automobile à la multimodalité	p.13-26
§1 : Du règle de la voiture particulière au retour du transport en commun....	p.13-19
§2 : De la loi SRU à la loi MAPTAM : prise en compte du lien urbanisme- déplacements et multimodalité	p.19-26
Section 2 : Le projet de loi d'orientation des mobilités.....	p.26-37
§ 1 : Présentation de la loi et de ses apports.....	p.27-33
§ 2 : Avis, critiques et débats concernant le projet de loi d'orientation des mobilités.....	p.33-37
Chapitre 2 : La diversité des acteurs de la mobilité durable.....	p.37-58
Section 1 : Les différents rôles de l'Europe en tant qu'actrice de la mobilité durable.....	p.37-46
§ 1 : L'Europe régulatrice.....	p.38-42
§ 2 :L'Europe incitatrice.....	p.43-46
Section 2 : Les acteurs français de la mobilité	p.46-58
§ 1 : Orientation, organisation, gouvernance et coordination.....	p.47-52
§ 2 : Appui technique et financier.....	p.52-58
Partie 2 : Une approche fonctionnelle de la mobilité durable.....	p.59-98
Chapitre 3 : La mobilité durable une politique au croisement de différentes disciplines.....	p.59-77
Section 1 : La nécessité d'une approche globale de la mobilité.....	p.59-67
§1 : L'aménagement du territoire composante essentielle d'une politique de mobilité efficiente.....	p.60-63
§ 2 : Solutionner le besoin de déplacement grâce à l'urbanisme.....	p.63-67
Section 2 : La planification : un outil juridique essentiel pouvant favoriser une approche intégratrice.....	p.68-79
§ 1 : Le SRADDET : la planification au niveau régional.....	p.68-74
§ 2 : Les documents de planification infrarégionaux.....	p.74-79
Chapitre 4 : Regard pratique sur la mobilité durable.....	p.79-98
Section 1 : Deux enjeux clés pour favoriser une mobilité durable.....	p.79-87
§ 1 : Agir sur les mobilités domicile-travail.....	p.79-83
§ 2 : Favoriser les modes actifs.....	p.83-87
Section 2 : Prendre en compte la spécificité des territoires : un objectif essentiel...	p.88-98
§ 1 : La mobilité durable dans les territoires à faible densité	p.88-94

	§ 2 : Présentation d'un outil conçu pour la ville : le péage urbain.....	p.94-98
Conclusion	p.99-101
Bibliographie.....		p.102-106
Résumé.....		p.107
Table des matières.....		p.108-109

