

Circulaire du 8 novembre 1999 relative aux plans de déplacements urbains

NOR : ATEP9980370C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement et la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement à Mesdames et Messieurs les préfets de département (hors Ile-de-France).

La lettre du ministre de l'équipement, des transports et du logement datée du 4 janvier dernier vous a rappelé les échéances et orientations légales assignées aux PDU et vous a demandé de dresser, au regard de ces éléments, un état des lieux permettant de situer l'avancement et le niveau d'ambition des projets en cours d'élaboration.

Suite à l'examen de vos réponses et à l'adoption de différents textes, nous souhaitons attirer votre attention sur les délais d'approbation des PDU, le pilotage de l'enquête publique obligatoire à laquelle ils sont soumis, leur contenu, le suivi de leur mise en oeuvre et enfin la nécessaire cohérence à assurer avec d'autres documents, ou entre PDU dans les agglomérations qui comportent plusieurs périmètres de transports urbains (PTU).

I. - DÉLAIS D'APPROBATION ET MISE À L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Ainsi que l'a montré le bilan d'étape établi au début 1999, grâce à vos informations et à celles communiquées par les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains, relayées par le GART, il apparaît que le processus d'élaboration des PDU est largement entamé dans pratiquement toutes les agglomérations, voire proche de la mise à l'enquête publique, même si à ce jour seul le PDU de la communauté urbaine de Lyon a été adopté.

Ce bilan d'étape a permis de constater la richesse des débats et analyses ainsi que de prendre la mesure de l'importance de la participation d'un grand nombre d'acteurs aux débats. C'est pour une large part la complexité de ces analyses, des méthodes mises en oeuvre et des concertations nécessaires qui ont conduit à cette difficulté à respecter le terme fixé initialement par la loi pour l'adoption du PDU. La prise en compte des préoccupations environnementales dans les projets demande souvent à être développée.

Sur la base de ce constat, le délai fixé pour l'approbation des PDU a été prolongé de six mois, soit jusqu'au 30 juin 2000, par l'article 46 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie prévoit que l'Etat se substitue à l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) à l'expiration du délai prévu. Nous vous invitons à informer les autorités organisatrices de votre département de ce nouveau délai, à suivre régulièrement l'état d'avancement des PDU et à intervenir auprès des collectivités qui vous paraîtraient prendre un retard pouvant conduire à la mise en jeu de cette substitution. Vous nous transmettez pour le 31 janvier 2000 une évaluation de la situation dans ce domaine.

Nous vous rappelons que l'approbation du plan de déplacements urbains intervient après enquête publique sur le projet de plan arrêté par délibération de l'autorité organisatrice, auquel sont annexés les avis des personnes publiques concernées. Cette enquête publique, ainsi que le prévoit la loi, est menée dans les conditions prévues par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de cette loi pose pour règle générale (art. 7) que « l'enquête publique est, sous réserve de dispositions particulières prévues pour certaines catégories d'enquêtes, ouverte et organisée par le commissaire de la République (préfet) ». Aucune disposition réglementaire spécifique n'ayant été prise pour les plans de déplacements urbains, cette règle générale s'applique et il vous revient en conséquence d'ouvrir et d'organiser l'enquête publique correspondante.

II. - CONTENU

Il vous appartient de veiller à ce que les PDU en cours d'élaboration satisfassent aux six orientations définies à l'article 14 de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Dans ce rôle, nous vous invitons à vous appuyer sur les engagements pris par le Gouvernement dans les trois domaines de la sécurité routière, de la lutte contre l'effet de serre et de la qualité de l'air, qui interfèrent directement avec les orientations précitées.

Le comité interministériel de sécurité routière du 1^{er} avril dernier a confirmé la volonté du Gouvernement de diviser par deux en cinq ans le nombre de morts par accident de la route. Le milieu urbain paye un lourd tribut à l'insécurité routière avec près du tiers des tués et de la moitié des blessés graves. Ce sont les usagers des modes non motorisés, piétons et cyclistes, qui sont, relativement à leur part modale, les plus exposés.

Vous inviterez les autorités organisatrices à faire de la lutte contre l'insécurité routière une des priorités de leur PDU, en déclinant localement l'objectif national de réduction du nombre de victimes. Les moyens détaillés dans la fiche jointe visant à diminuer le trafic automobile, réduire les vitesses et redistribuer la voirie au profit des autres modes sont à la disposition des autorités organisatrices pour y parvenir.

Suite au sommet de Kyoto, la France s'est engagée à stabiliser en 2010 ses émissions de gaz à effet de serre au niveau qu'elles avaient atteint en 1990. Cet objectif appelle des efforts dans tous les secteurs que précisera le programme national

d'action contre l'effet de serre que le Gouvernement adoptera cet automne. Sans attendre les instructions qui vous seront adressées à cette occasion, vous inviterez les AOTU à contribuer à cet effort national en se donnant des objectifs en la matière dans le cadre de leur PDU.

La relance du processus d'élaboration de PDU trouve son origine dans les préoccupations liées à la pollution de l'air. L'Union européenne a adopté, le 22 avril dernier, une nouvelle directive relative à la qualité de l'air. Cette directive fixe notamment de nouvelles valeurs limites pour quatre indicateurs usuels de la pollution atmosphérique dont le dioxyde d'azote et les particules qui sont principalement imputables à la circulation automobile. Vous inviterez donc les collectivités à préciser les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air qu'elles poursuivent dans leur PDU qui, a minima, devront leur permettre de satisfaire aux valeurs limites posées par la directive.

L'élaboration du PDU crée également une opportunité pour prendre en compte et s'efforcer de réduire les nuisances sonores dues à la circulation, en particulier dans les zones les plus exposées.

III. - COHÉRENCE

Les agglomérations comportant, en tout ou partie, plusieurs périmètres de transports urbains (PTU) et donc autant de PDU, sont au nombre de onze. Vous veillerez à ce que des études et réflexions communes aux diverses autorités concernées, ou au minimum des concertations régulières entre ces autorités, assurent la nécessaire cohérence de ces PDU.

Par ailleurs, d'autres démarches peuvent interférer avec l'élaboration des PDU. C'est le cas des dossiers de voirie d'agglomération (DVA), des plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) et des plans de protection de l'atmosphère (PPA). Vous veillerez à faciliter le dialogue entre les différents groupes de travail pour que les idées et les informations circulent bien entre les personnes et les organismes concernés.

IV. - SUIVI

Nous souhaitons dès à présent attirer votre attention sur le fait qu'il conviendra, dès l'élaboration du PDU, de prévoir les modalités de son évaluation et de son suivi ultérieurs. La loi prévoit en effet qu'« au terme d'une période de cinq ans, le plan de déplacements urbains fait l'objet d'une évaluation et est révisé le cas échéant ». La mise en place d'un observatoire, dès l'entrée en vigueur du PDU, doit permettre de mener à bien ce processus d'évaluation. Le CERTU vient à cet égard de publier un document de recommandations méthodologiques intitulé « pour un observatoire des PDU ».

L'obligation d'évaluation impose que soient quantifiés un minimum d'objectifs. Cette quantification ne se limite pas aux priorités en matière de sécurité routière, d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques précédemment évoqués.

Par rapport aux pratiques habituelles des observatoires thématiques, il s'agira là d'un exercice nouveau et complexe. La pluridisciplinarité de l'évaluation requiert notamment que les partenaires partagent les objectifs, les indicateurs permettant de repérer les effets du PDU par rapport à ceux-ci et bien sûr les données communes alimentant l'observatoire, des comités de pilotage et techniques ayant vocation à organiser et mettre en place ce partage.

Comme pour la phase d'élaboration, vous vous attacherez à rechercher la cohérence entre cet exercice et le système d'observations mis en place au titre des PRQA et des PPA.

Nous vous invitons donc à examiner avec les autorités organisatrices de transports urbains les méthodes de mise en place de ces observatoires, l'Etat pouvant contribuer financièrement (cf. circulaire DTT du 21 décembre 1994) aux études décidées dans ce cadre.

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement,

JEAN-CLAUDE GAYSSOT

La ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement,

DOMINIQUE VOYNET

ENJEUX ET INDICATEURS DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

L'insécurité routière constitue un problème majeur de santé publique. Un habitant de la CEE sur trois sera blessé sur la route au cours de sa vie, et plus d'un sur cent y sera tué. En France, il se produit en ville 68 % des accidents corporels et 32 % des accidents mortels. L'insécurité urbaine est caractérisée par une forte implication des usagers vulnérables, piétons et deux-roues (y compris des cyclistes), qui représentent actuellement plus de la moitié des victimes graves. Le développement des modes de déplacement doux, vélos notamment, impose de résoudre les problèmes de sécurité de ces catégories d'usagers. Le coût économique des accidents en milieu urbain est estimé en 1998 à environ 60 milliards de francs.

Plus généralement, la sécurité routière est aujourd'hui une demande sociale très forte qui s'exprime par divers canaux dans les villes (élus, techniciens, associations, etc.). Sa prise en compte dans les politiques de déplacement et de l'aménagement de la voirie est une réponse pertinente. Les PDU offrent l'opportunité d'initier de véritables politiques locales

coordonnées et concertées en matière de sécurité routière. Les villes, par leurs capacités d'initiatives, représentent, en effet, un maillon essentiel pour réduire l'insécurité urbaine. L'exemple de celles qui ont obtenu des baisses significatives et durables des accidents traduit l'importance d'une approche globale au niveau de l'aménagement des quartiers ou de la ville.

Il faut aussi relever que dans le cadre de l'élaboration des PDU plusieurs approches sont envisageables en ce qui concerne la sécurité routière :

- la sécurité routière peut être prise en compte comme un objectif à part entière du PDU traité dans le cadre d'un groupe thématique en parallèle avec les autres nuisances environnementales que sont le bruit ou la pollution atmosphérique ;
- la sécurité routière peut être observée de façon transversale dans les différents groupes de travail qui doivent l'intégrer dans leurs réflexions.

En tout état de cause, il faut considérer la sécurité routière comme une exigence fondamentale du système de déplacements. Il convient de s'assurer aux différents stades de validation des phases importantes (prédiagnostics, diagnostic, argumentation des scénarios, choix et mise en oeuvre du scénario retenu) qu'elle est bien prise en compte dans les choix retenus au titre du PDU. De même, il sera indispensable d'en effectuer un suivi, permanent au sein des observatoires à mettre en place.

Quantification

Relativement à ces aspects, et à partir d'un diagnostic solide, les AOTU devraient être incitées à définir des objectifs de sécurité, à les afficher et à mettre en place un suivi des évolutions.

Les indicateurs de sécurité, suivants sont essentiels, ils peuvent cependant être complétés utilement et affinés si nécessaire en fonction du contexte local :

- nombre d'accidents global, par type de voie (réseau primaire, secondaire...) ;
- nombre d'accidents graves (tués + blessés graves) global, par type de voie (réseau primaire, secondaire...) ;
- répartition des tués et blessés graves par mode (VL, vélos, cyclos, motos, piétons, PL) ;
- évolution des indicateurs sur dix ans (avec au minimum une période de cinq ans avant approbation du PDU).

INDICATEURS ENVIRONNEMENTAUX

Effet de serre

Selon les conclusions concordantes de plusieurs publications scientifiques récentes, le réchauffement climatique mondial en cours aura des conséquences importantes sur le niveau des mers, sur les écosystèmes et sur les productions agricoles. Certains pays en voie de développement seront particulièrement touchés. Ce réchauffement est attribué à l'émission dans l'atmosphère terrestre de certains gaz dits à effet de serre, principalement le dioxyde de carbone (CO₂), qui résulte directement de la combustion de carburants ou combustibles fossiles (charbon, gaz, essence, gazole, fioul...), sans qu'il soit possible de filtrer ces émissions.

Afin de limiter les conséquences de l'effet de serre, les pays les plus développés se sont engagés, à Kyoto en 1997, à réduire globalement de 5 % leurs émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2010. Pour sa part, la France s'est fixé un objectif de stabilisation de ses émissions.

Les véhicules routiers provoquent environ le quart des émissions nationales de dioxyde de carbone et doivent donc contribuer à la réalisation de cet objectif. Or depuis de nombreuses années, en France, les consommations de carburant ne cessent d'augmenter, année après année, à un rythme d'environ 2 % par an (soit + 22 % en dix ans).

Qualité de l'air

L'Union européenne a adopté le 22 avril 1999 une nouvelle directive relative à la qualité de l'air. Cette directive établit des orientations relatives aux méthodes de mesure et de surveillance et fixe de nouvelles « valeurs limites » pour quatre indicateurs usuels de la pollution atmosphérique : le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote, les particules et le plomb. Les Etats membres devront prendre les mesures nécessaires pour respecter ces valeurs avant cinq ou dix ans, suivant les cas. Ces valeurs sont aujourd'hui dépassées dans de nombreuses zones urbaines ou sites industriels en France. Dans les deux ans à venir, l'Europe adoptera d'autres directives relatives à d'autres indicateurs de la pollution comme l'ozone, le benzène ou le monoxyde de carbone.

Diverses décisions adoptées ces deux dernières années au niveau européen ou français organisent d'ores et déjà les actions de réduction des émissions polluantes :

- directives auto-oil avec notamment une réduction des émissions des véhicules particuliers neufs d'un tiers dès l'an 2000 et d'un second tiers en 2005, et une modification de la composition des carburants à partir de l'an prochain ;
- contrôle annuel antipollution pour les camionnettes de plus de quatre ans à partir de 1999, et, plus généralement, mise en oeuvre des dispositions prévues par la loi sur l'air ;
- les incinérateurs de déchets, raffineries, petites installations de combustion... doivent également réduire leurs émissions dans les prochains mois;
- dispositions fiscales favorisant les industries et véhicules propres.

Néanmoins, des efforts complémentaires importants seront encore nécessaires pour atteindre les nouvelles valeurs adoptées en 1999. Il s'agit notamment d'efforts portant sur l'organisation des déplacements en ville.

Bruit

En novembre 1996, la Commission européenne a publié un livre vert intitulé *La Future Politique de lutte contre le bruit*. S'appuyant sur celui-ci, le Parlement européen a demandé à la Commission de proposer, pour fin 2000, un projet de directive européenne portant sur la limitation des nuisances sonores.

Ces dernières années, des décisions au niveau européen et français organisent la réduction des nuisances sonores :

- directives européennes relatives à la réduction du bruit des véhicules, des pneumatiques, des engins de chantiers, de , mobiliers urbains et de certains équipements industriels ;
- loi bruit du 31 décembre 1992 et ses textes d'application, notamment les décrets du 9 janvier 1995 relatifs à la limitation du bruit des aménagements et infrastructures de transports terrestres, et au classement sonore des infrastructures de transports terrestres existantes.

La publication des rapports de MM. Serrou et Lamure portant sur les « points noirs » du bruit des transports terrestres prouve que des efforts sont encore nécessaires pour garantir la tranquillité des populations. Ces efforts doivent essentiellement porter sur la maîtrise des déplacements urbains, le traitement des axes fortement exposés, le développement des véhicules peu bruyants et l'information des populations sur les niveaux d'exposition.

Quantification

Relativement à ces aspects, nous vous demandons d'inviter les AOTU à se fixer des objectifs quantifiés dans, leur PDU en se référant aux objectifs nationaux suivants :

- pour le bruit, pas de population exposée à plus de 70 dB (A) le jour ou plus de 60 dB (A) la nuit ;
- respect des valeurs limites relatives au NO₂ et .aux particules fines PM 10 (directive européenne 99/30/CE du Conseil du 22 avril 1999) pour ce qui concerne la qualité de l'air ;
- gain sur les émissions de CO₂ pour lutter contre l'effet de serre.

Information

Le guide *PDU et environnement*, publié par le CERTU et l'ADEME, est à la disposition des services de l'Etat.