

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE
À LA VILLE
Direction des transports terrestres

Instructions du 4 février 2000 relatives au volet « déplacements » dans les contrats de ville et grands projets de ville

NOR : *EQUT0010031J*

Références :

Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 sur les contrats de ville ;

Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 20 décembre 1996 ;

Loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI).

Pièce jointe : note relative au champ des déplacements et transports publics dans la négociation des contrats de ville et grands projets de ville 2000-2006.

La déléguée interministérielle à la ville, le directeur des transports terrestres à Madame et Messieurs les préfets de région (directions régionales de l'équipement) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département, sous-préfets chargés de la politique de la ville (directions départementales de l'équipement) ; Mesdames et Messieurs les secrétaires généraux pour les affaires régionales.

La note ci-jointe a pour objet de vous indiquer les points principaux sur lesquels vous devez porter votre attention en ce qui concerne le champ des déplacements et des transports urbains dans les contrats de ville et les grands projets de ville 2000-2006.

Pour les quartiers relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville, les transports et la mobilité urbaine constituent un facteur déterminant de lien social et de développement : ils sont essentiels en matière d'accès à l'emploi, à l'éducation, aux structures de santé, aux pratiques commerciales et culturelles de la ville ; ils constituent de même un préalable à un développement urbain dynamique et équilibré à l'échelle intercommunale.

Comment permettre à des personnes disposant de revenus modestes, vivant en périphérie et généralement moins motorisées que la moyenne de la population, d'accéder au droit commun de la ville ? Comment contribuer à recréer de la continuité urbaine et sociale ? Telles sont les questions posées dans la presque totalité des sites en difficulté.

La nouvelle génération des contrats de ville, comme la précédente, et les grands projets de ville aborderont, là où cela paraît justifié, la question des « déplacements » et la traiteront alors explicitement. Vous serez dans ce cas attentifs à ce que le volet « déplacements » :

- incite à l'élaboration de projets garantissant l'accès à un service public de transport de qualité avec toutes les actions y concourant : particulièrement dans les domaines de la tarification, de la sécurité publique et de l'aménagement urbain ; plus généralement ces projets de services pourront s'articuler avec ceux relatifs au développement de l'emploi et au renouvellement urbain ;

- favorise, au bénéfice des territoires les plus démunis, l'engagement entre les acteurs institutionnels, les autorités organisatrices de transport urbain et les entreprises de transport ;

- associe les habitants : ceux-ci doivent être, dans un cadre consultatif pérenne, invités à prendre part à l'élaboration et au suivi des programmes de déplacement de proximité (desserte souple, cheminements piétons, signalétiques, information voyageurs, etc.).

L'Etat soutiendra financièrement ces projets en apportant, en complément des crédits de droit commun, ceux du ministère de la Ville. Les demandes de subventions en matière de transport public gérées par la direction des transports terrestres seront instruites dans le cadre de la procédure de la circulaire du 21 décembre 1994 sur les aides de l'Etat en province.

Cette démarche résolument qualitative, partagée et globale doit permettre à la fois de mieux relier les quartiers au reste de l'agglomération, de favoriser les échanges et de contribuer à inverser l'image souvent négative des quartiers périphériques par l'apport d'un service public de premier ordre.

*Le directeur des transports
terrestres,
H. du Mesnil*

*La déléguée
interministérielle
à la ville,
C. Brevan*

1. L'établissement d'un diagnostic constitue la première étape

Il est fondamental en matière de transport d'entreprendre une réflexion locale (quartiers) sur les questions de déplacements à résoudre, au regard d'une part des diagnostics déjà élaborés et d'autre part des compétences des différents acteurs.

La réflexion doit s'engager prioritairement sur les stratégies à mettre en œuvre en matière de qualité de service et de desserte des quartiers en liaison avec le renouvellement urbain.

Nécessité d'établir un diagnostic local

Cet état des lieux, indispensable avant toute proposition, doit identifier l'offre et la demande, les dysfonctionnements et les attentes en matière de déplacements.

Il s'agit d'identifier les situations d'agir :

- existe-t-il en matière de déplacement, une spécificité des quartiers prioritaires de la politique de la ville par rapport à la moyenne de l'agglomération ? Quelles sont les attentes (exprimées ou latentes) en termes de déplacements de proximité et ceux atypiques aux motifs, par exemple, d'horaires décalés, de journées fractionnées ou de loisirs ?
- comment les espaces de déplacement sont-ils aménagés (stations/gares, cheminements piétons, signalétiques, signalisations, éclairage public, mobilier urbain) ? Comment s'intègrent-ils à leur environnement urbain, sont-ils entretenus ? Existe-t-il des coupures urbaines, des phénomènes avérés d'insécurité routière, d'intrusion visuelle, de nuisances sonores ? Qu'en est-il des espaces en reconversion (voies ferrées, gares et espaces industriels désaffectés, berges et friches portuaires), comment valoriser leurs potentialités d'usage ?
- quelles sont les conditions d'accès aux espaces de service public de proximité, aux centralités urbaines secondaires, aux zones d'emplois périphériques et aux pôles de développement ? Existe-t-il une continuité de déplacements (multimodalité) pour l'ensemble des modes (piétons, cyclistes ou motorisés) ?
- enfin plus généralement, comment caractériser des éléments qualitatifs aussi déterminants que le temps, le confort, la sécurité, l'accessibilité tarifaire et le coût des déplacements ?

Utiliser les documents et diagnostics existants

L'établissement du diagnostic local doit s'appuyer le plus souvent possible sur les diagnostics qui ont déjà été réalisés. En effet, outre des raisons d'efficacité qui commandent de ne pas réinventer ce qui existe, la mise en œuvre opérationnelle du volet « déplacements » repose sur la cohérence entre les démarches concertées de planification antérieures et les objectifs de cohésion sociale.

Parmi les principales démarches à répertorier, on peut citer :

Les diagnostics des contrats de ville

Les comités interministériels des villes du 30 juin et du 2 décembre 1998 ainsi que la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 ont fixé parmi les conditions d'élaboration des contrats de ville pour la période 2000-2006, la capitalisation des acquis des périodes antérieures et la création de conditions d'une connaissance partagée qui soit le support d'un partenariat dynamique, notamment tout au long du processus d'élaboration des contrats de ville.

Le diagnostic doit porter, en approche globale et avec la participation des habitants, sur l'ensemble des processus de ségrégation urbaine et sociale (emplois, délinquance, accès aux services publics, etc.) à l'échelle du quartier, de la ville et de l'agglomération en vue d'y apporter des réponses adaptées. Il doit aboutir à un document partenarial d'orientation qui assure la mise en cohérence entre les politiques publiques et les procédures existantes (contrats locaux de sécurité, contrats éducatifs locaux).

Le diagnostic des contrats de ville est ainsi territorial, stratégique et global. Il constitue, par anticipation, le premier volet des futurs diagnostics d'agglomération.

Les plans de déplacement urbain (PDU)

La loi du 20 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a réaffirmé le rôle des plans de déplacement urbain (PDU) institués par la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI).

La loi sur l'air rend obligatoire l'élaboration des PDU par les autorités organisatrices de transport dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Les PDU définissent les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement de l'agglomération. Ils doivent permettre de prendre des décisions dans le cadre d'une recherche de cohérence, à court, moyen et long terme (dix ans) entre les différents modes de déplacements, et entre les déplacements et la politique urbaine. Cette organisation prospective des déplacements exige la synergie des acteurs, tant à l'échelle du quartier que de l'agglomération.

Les plans de déplacement urbain constituent l'opportunité de coordination formalisée des diverses compétences :

transports urbains, non urbains, voirie nationale, départementale et communale, police de la circulation, stationnement, urbanisme, pollution, marchandises.

Les PDU obligatoires doivent être soumis à enquête publique avant juin 2000.

Les diagnostics d'agglomération

Dans le cadre de la préparation du volet territorial des contrats de plan Etat-région, les DRE et les DDE ont élaboré des diagnostics d'agglomération pour celles de plus de 50 000 habitants. Leur approche doit conjuguer les enjeux de cohérence spatiale, de cohésion sociale et de développement durable.

Ces diagnostics, accompagnés de cartographie, s'attachent notamment à approfondir :

- l'armature urbaine, la structure de l'agglomération et la qualité urbaine ;
- les phénomènes de ségrégation et de fragilisation des espaces urbains ;
- les caractéristiques du marché local de l'habitat et la question foncière ;
- les déplacements, les équipements publics et les services urbains ;
- les stratégies d'implantation des entreprises, la gestion durable des ressources et des espaces naturels.

Les contrats locaux de sécurité (CLS)

La circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité permet de donner une traduction contractuelle, impulsée, relayée et pilotée par les préfets, aux pratiques de partenariat entre les représentants de l'Etat (préfets, police, gendarmerie, justice et éducation nationale notamment), les élus, le secteur associatif et le secteur privé, avec la rénovation des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) réactivés à cette occasion.

Les CLS ont pour but de renforcer la prévention, la dissuasion et la répression de la délinquance. A cette fin, ils doivent comporter un diagnostic local de sécurité pouvant développer un volet transport spécifique, puis un tableau de bord de suivi.

Les dossiers de voirie d'agglomération (DVA)

Les dossiers de voirie d'agglomération (DVA) ont été initiés à l'occasion de la préparation du X^e Plan pour les agglomérations de plus de 20 000 habitants. L'Etat et la plupart des collectivités territoriales ont défini les besoins de voiries en liaison avec l'urbanisme à quinze ou vingt ans et identifié les problèmes de coupures créés par les infrastructures, de nuisances générées par une circulation trop dense, de déviation à prévoir, de liaison à créer, de domanialité des voies.

2. La coordination de différents niveaux de compétence est nécessaire

L'établissement et la mise en œuvre du volet « déplacements » d'un contrat de ville ou d'un grand projet de ville demandent de coordonner des niveaux et des champs de compétence divers.

Les compétences institutionnelles

L'Etat a compétence sur le réseau national ; il est acteur central de la politique de la ville au titre de ses compétences relatives à la solidarité.

La région a compétence sur le transport régional ferroviaire et routier.

Le département a compétence sur les lignes d'autocars, à l'exception des dessertes offertes à l'intérieur des périmètres de transports urbains (PTU). Il est responsable de l'organisation des transports scolaires, dont il est le principal financeur avec l'appui de la dotation générale de décentralisation du financement.

Les autorités organisatrices (cf. note 1) des transports urbains (AOTU) ont pour principales missions de définir, au sein d'un périmètre de transports urbains (PTU), la consistance de l'offre, la tarification et le mode d'exploitation et de mettre en œuvre les PDU. Elles peuvent réaliser le service directement ou le plus souvent confier son exécution à une entreprise exploitante. Dans la majorité des cas elles reposent sur des structures de dimension intercommunales (SIVU, SIVOM, District, Communauté urbaine, de communes ou d'agglomération).

La commune a le pouvoir de police et de la circulation (réglementation du stationnement, plan de circulation), de même que la gestion urbaine de proximité, du patrimoine foncier et urbain relevant de sa compétence.

Les compétences d'exploitation

Les entreprises de transport ont pour mission de mettre en place le service de transport public défini par l'autorité organisatrice de transport urbain sur la base du cahier des charges établi par celle-ci.

3. Les actions à mettre en œuvre : favoriser la continuité des espaces et des services, évaluer les services rendus

A partir du diagnostic et en fonction des objectifs retenus avec les autorités organisatrices de transport et les services de l'Etat, plusieurs natures d'actions pourront être mises en œuvre :

En termes de service

Améliorer l'offre en augmentant les fréquences de passages, les amplitudes de service ; rendre attractives les conditions de liaisons de quartier à la gare ou station la plus proche, aux équipements publics du centre ville, ceci particulièrement en soirée et le dimanche ;

Rechercher des solutions souples de transports urbains et des formes nouvelles d'exploitation de proximité associant les habitants, mobilisant des régies de quartiers ou des entreprises d'insertion ;

Optimiser les supports signalétiques, d'information voyageurs (pas uniquement sous forme écrite) et favoriser la création de points d'accueil multi-services.

En termes d'aménagement

Envisager la requalification des quartiers prioritaires par des liaisons internes (cheminement piéton, desserte de proximité, etc.) ; favoriser la continuité du déplacement par des aménagements de voirie améliorant le confort du déplacement, la continuité modale, la vitesse commerciale des transports collectifs urbains ;

Préparer le « foncier d'accueil » à partir des points de ruptures urbaines (territoires en friches) pour recréer des perméabilités, étendre les centralités, établir de la continuité urbaine ;

Requalifier les boulevards urbains.

En termes de lien social

La réalisation des espaces ou services de déplacement encouragera par ailleurs les stratégies à vocation plus explicitement « sociale », avec notamment :

- l'insertion par l'emploi des jeunes actifs issus des quartiers prioritaires (emplois directs et induits) ;
- la mise en œuvre de politiques tarifaires adaptées et aux formes de titres non discriminantes ;
- l'humanisation pour assurer sécurité et convivialité du service et des espaces publics ; la création de « plates-formes » de services ou de médiation sociale favorables à l'expression/consultation des habitants.

4. Eléments de financement

Pour les transports publics

Le financement des transports publics et de l'aménagement urbain est assuré, pour l'essentiel comme suit :

- les recettes tarifaires, perçues auprès des usagers ;
- le versement transport : cette taxe sur la masse salariale est perçue auprès des entreprises de plus de neuf salariés, localisées à l'intérieur d'un PTU. L'AOTU décide de son instauration et en fixe le taux dans la limite imposée par la loi. Il est affecté à l'investissement et au fonctionnement des transports publics urbains et des services qui concourent à la desserte de l'agglomération ;
- la fiscalité locale, notamment taxe professionnelle, taxe d'habitation et taxe sur le foncier ;
- les aides à l'investissement en provenance de l'Etat ou d'autres collectivités territoriales.

En complément des crédits de droit commun des ministères concourant à la politique de la ville (dont la direction des transports terrestres), la DIV peut contribuer au financement de réalisation de services concertés et inscrits dans les contrats de ville. Les financements DIV sont déconcentrés.

Les aides de la DTT (cf. circulaire du 21 décembre 1994) sont orientées vers l'investissement et peuvent notamment concerner le financement :

- d'études de déplacements : analyse fine des demandes dans des zones spécifiques. Les études visent également des innovations organisationnelles ou technologiques ;
- d'investissements améliorant la qualité et la productivité des transports publics : aménagements de voirie, équipements favorisant l'exploitation du réseau et de l'information ;
- d'investissements liés à la sécurité dans les transports publics (les contrats locaux de sécurité).

Les projets éligibles devront être contractualisés entre l'Etat, l'autorité organisatrice de transport et les collectivités locales qui le souhaitent.

Pour les aménagements urbains

Les aménagements urbains réalisés à l'occasion d'infrastructures de transports relèvent principalement des communes et des autorités organisatrices de transports publics.

La DIV peut contribuer au financement de ces aménagements selon les mêmes modalités que pour le financement des transports publics.

Dans le cadre du volet « déplacements » des contrats de ville et grands projets de ville, l'Etat contractualisera les éléments de programme très explicitement tournés vers l'habitant/usager. Aussi, pour assurer l'élaboration de ces éléments, les représentations d'habitants (associations, régies de quartier, etc.) mais aussi les équipes de projet et les partenaires délégataires de missions de service public (cf. note 2) seront nécessairement sollicités. Pour exemple, l'élaboration de « Chartes qualité » diffusées largement au sein de la population, pourra constituer le support contractuel d'une relation dynamique entre autorité organisatrice, entreprise de transport, partenaires délégataires de missions de service public et

habitants/usagers.

Enfin, un dispositif d'évaluation des volets « déplacements » devra être mis en œuvre à l'initiative du comité de pilotage de chaque contrat de ville ou grand projet de ville. La définition d'indicateurs simples de « qualité du service rendu » (cf. note 3) permettra de rendre compte du respect des objectifs initiaux de réalisation de programme et de leur impact auprès des quartiers, à l'échelle de l'agglomération.

5. Eléments de bonnes pratiques et bibliographie

Les Outils

Les plans de déplacements urbains (PDU).
Les diagnostics des contrats de ville.
Les diagnostics d'agglomération.
Les dossiers de voirie d'agglomération (DVA).
Les contrats locaux de sécurité (CLS).
Les enquêtes itératives.
Les enquêtes ménage.
Les enquêtes d'exploitation.
Les plans de circulation.
Les programmes locaux d'habitat (PLH).
Les études d'urbanisme.
Les travaux des agences d'urbanisme.

Les textes officiels

Loi relative au renforcement et simplification de la coopération intercommunale n° 99-586 du 12 juillet 1999.
Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie n° 96-1236 du 30 décembre 1996.
Loi d'orientation pour la ville (LOV) relative à l'insertion des anciennes ZUP et grands ensembles dans les POS (code de l'urbanisme L. 123-11, L. 123-13).
Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) n° 82-1153 du 31 décembre 1982.
Circulaire n° 14-153 du 31 décembre 1998 (Premier ministre) relative aux contrats de ville 2000-2006.
Circulaire n° 94-91 du 21 décembre 1994 (DTT) relative aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province.
Lettre DIV n° 41, dossier « rendre la ville accessible à tous ».

Les lieux ressources

Délégation interministérielle à la ville : département transformation et gestion urbaine, 194, avenue du Président-Wilson, 93217 Saint-Denis-La-Plaine Cedex, tél. : 01-49-17-46-48.
Ministère de l'équipement, du logement et des transports, direction des transports terrestres : sous-direction des transports collectifs. La Grande-Arche, 92055 La Défense Cedex, tél. : 01-40-81-17-41.
Groupement des autorités responsables des transports (GART), 17, rue Jean-Daudin 75015 Paris. tél. : 01-40-56-30-60.
Union des transports publics (UTP), 5, rue d'Aumale, 75009 Paris, tél. : 01-48-74-63-51.
Syndicat des transports parisiens (STP), 9, avenue Villars, 75007 Paris, tél. : 01-47-53-28-00.

Centres de ressources (CR) politique de la ville

CR de la DIV, 194, avenue du Président-Wilson. 93217 Saint-Denis-La-Plaine Cedex, tél. : 01-49-17-46-74.
CR DSU Rhône-Alpes, 4, rue de Narvick. 69008 Lyon, tél. : 04-74-77-01-43.
Quartiers d'Aquitaine, préfecture de région, esplanade Charles-de-Gaulle, 33000 Bordeaux, tél. : 05-56-90-65-08.
Pole de ressources ville et développement social, 8, place de France, 95200 Sarcelles, tél. : 01-34-04-12-12.
Profession banlieue. 15, rue Catulienne, 93000 Saint-Denis, tél. : 01-48-09-26-36.
Observatoire régional de l'intégration et de la ville, 1, rue de la Course, 67000 Strasbourg, tél. : 03-88-14-35-89.

Exemples de démarches innovantes

Connaissance des déplacements

Etude de faisabilité de desserte de proximité dans la boucle nord des Hauts-de-Seine, Gaumart (Emile), RATP, 1999 et Depras (Francine), cabinet Mouvement.

Méthodologie de diagnostic mise en œuvre dans les quartiers sensibles de la métropole lilloise Cornet (Olivier) et Grégoire (Emmanuel), société de transport TRANSPOLE, 1998.

Méthodologie d'ajustement de l'offre de transport et de la demande dans les quartiers d'habitat social, Harzo (Christian), Couty (Frédéric) et Richard (Christophe). Observatoire social de Lyon, 1997, 80 p. + annexes.

Les déplacements dans les quartiers défavorisés de l'agglomération orléanaise. Maison des sciences de la ville, université de Tours, 1994.

Opérations de remaillage de réseau TC intégrant les quartiers sensibles

RATP, opérations sectorielles Autrement bus, proche couronne de Paris, 1989 à 1998.

Politiques tarifaires

Etude de tarification « petits parcours » sur l'agglomération lyonnaise, Lartigau (Yvette), Systral, 1998.

Mise en place d'un système innovant de tarification à Dunkerque (système de réductions tarifaires modulables basé sur le critère des revenus), Lenain (Luc), communauté urbaine de Dunkerque, 1996.

Concept et mise en service du « chèque transport » à Montpellier (système de réductions tarifaires non discriminant basé sur le critère de solvabilisation), Besancenot (Yves), SMTU, 1996.

Tarification sociale, aides aux déplacements et précarité financière dans les réseaux de transports publics de province, Harzo (Christian), Rosales (Sylvia). Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, observatoire social de Lyon, 1994, 164 pages.

Humanisation

CLS de la communauté urbaine Lille-Roubaix-Tourcoing (spécifique transport). Communauté urbaine de Lille, M. Delebarre, société de transport Transpole, direction de l'environnement social, M. Castelain.

Offre alternative de proximité

Etude de faisabilité d'une desserte de proximité dans la boucle nord des Hauts-de-Seine (voir *supra* Connaissance des déplacements).

Expérimentation du système de transport à la demande « Allobus Roissy Aéroport Charles-de-Gaulle », Allart-Denis (Valérie), conseil général du Val-d'Oise) et Barraud (Marlène), (transporteur courriers de l'Ile-de-France), 1998.

Service Allegio (embauche exclusive de chômeurs de longue durée), Ile-de-France, CGEA transport.

Abraysie bus à Saint-Jean-de-Bray, agglomération d'Orléans, Brun (Etienne), SEMTAO, 1994.

Insertion par l'emploi

Groupement local d'employeurs agents de médiation (GLEAM), Maurin (Bernard), directeur des transports urbains Lavallois et président du Gleam, 1994.

Programme d'action du syndicat intercommunal de l'agglomération drouaise (SIAD), Dubloc (Frédéric), directeur, 1995.

Abraysie bus (voir *supra* offre alternative).

Système de transport « Allobus Roissy Aéroport Charles-de-Gaulle », (voir *supra* offre alternative).

Développement durable

Service CITEL (service à la demande utilisant des bus non polluants et peu encombrants), La STAC-CGEA transport, Chambéry.

Concertation des habitants

Atelier de co-production (habitants, élus, techniciens) sur les déplacements dans le GPU de Marseille, Bensasson (Suzanne), CERFISE, et Hagege (Camille), agence d'urbanisme de l'agglomération de Marseille), 1997.

L'expérience du réseau TICE (centre Essonne) en ZUS : organisation d'un dialogue entre le réseau et les habitants, Gentile (Jacques), directeur du réseau TICE), 1997.

NOTE (S) :

(1) La région d'Ile-de-France constitue un cas particulier : le syndicat des transports parisiens (STP), qui associe Etat et collectivités, est l'unique autorité organisatrice chargée des transports publics dans la région. Il est doté de l'autonomie financière.

(2) Les organismes spécialisés (HLM, SEM, agences d'urbanisme, etc.), les entreprises publiques (La Poste, EDF, Voies navigables, la RATP, la SNCF, etc.).

(3) Pour exemple : taux de couverture des réseaux, information et accueil voyageurs, régularité/ponctualité des services proposés, sécurisation des cheminements, propreté des véhicules de transports collectifs et mobiliers urbains, taux et la

nature des contrôles de titres de transport, etc.