

Défi 8

Construire le système de gouvernance responsabilisant les acteurs dans la mise en œuvre du PDUIF



Défi 8 - Construire le système de gouvernance responsabilisant les acteurs dans la mise en œuvre du PDUIF

Le Plan de Déplacements Urbains d'Île-de-France : un document d'échelle régionale essentiel pour fixer le cadre des politiques de transport

Les responsabilités en matière de mobilité sont partagées entre un grand nombre d'acteurs

En Île-de-France, les acteurs de la mobilité sont multiples :

- par leur nature institutionnelle : acteurs publics ou privés, associations,
- par la nature de leur intervention : Autorité Organisatrice, maîtres d'ouvrage, financeurs, gestionnaires d'infrastructure ou exploitants,
- par leur domaine d'intervention : transports collectifs, voirie, partage de l'espace public, exploitation routière, marchandises, aménagement, etc.

Concernant les collectivités locales, la fragmentation administrative est forte puisque l'Île-de-France compte 8 départements, plus de 100 Établissements Publics de Coopération Intercommunale et 1 281 communes.

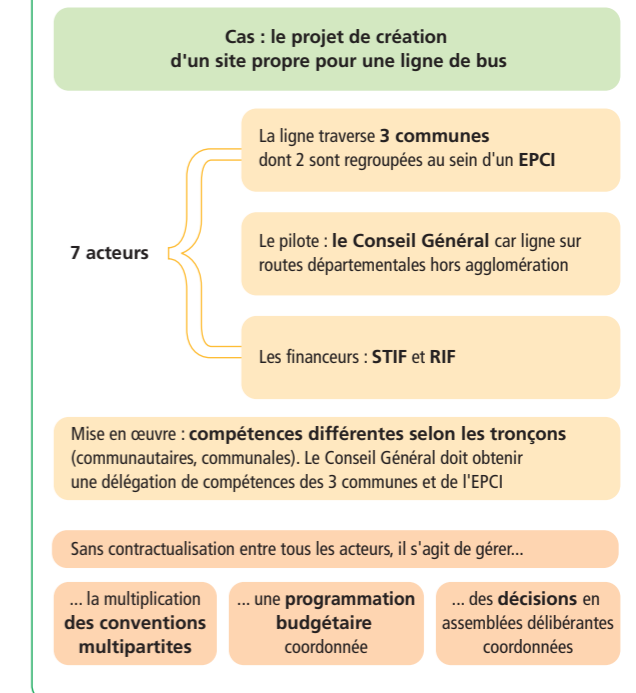
Des compétences qui se chevauchent

Au-delà du nombre des acteurs en jeu, la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales est loin d'être simple. En effet, en application de la clause générale de compétence des collectivités, toute collectivité locale peut, sans excéder ses compétences, agir dans tout domaine présentant un intérêt local (communal, départemental ou régional selon les cas), alors même qu'aucun texte réglementaire particulier ne serait venu lui reconnaître de vocation à traiter ces questions. En revanche, cette clause ne permet pas à une collectivité de prendre en

charge une compétence dont une autre collectivité est explicitement responsable.

L'enchevêtrement des compétences implique de fait la nécessité de travailler ensemble pour mener à bien un projet. Il est surtout marqué pour les projets touchant à la voirie qui impliquent souvent de nombreux acteurs en tant que maîtres d'ouvrage ou financeurs et concernent parfois plusieurs modes de déplacement.

Une illustration de la complexité de la gouvernance en Île-de-France



Mener une politique de transport cohérente à l'échelle de l'Île-de-France nécessite que tous les acteurs poursuivent les mêmes objectifs

Étant donné la taille de l'Île-de-France, la nécessité d'agir ensemble est encore plus prégnante que dans les autres agglomérations françaises.

En outre, les enjeux en matière de mobilité et de développement durable y sont encore plus présents compte tenu de la densité de population et d'emplois de la région. Les déplacements se font à plusieurs échelles. Ainsi, même si l'échelle du bassin de vie concentre une part importante



en 2005
1 227 c'est le nombre de kilomètres de routes départementales transférées par l'État aux départements



des déplacements, depuis tout point de l'Île-de-France, il est nécessaire de pouvoir atteindre en un temps raisonnable les équipements et pôles d'emplois majeurs de la région, et en particulier Paris et le cœur d'agglomération.

Les déplacements dépassent les limites administratives. Il en est de même des politiques de mobilité : des mesures prises dans un secteur de l'Île-de-France ont des répercussions sur d'autres territoires contigus mais aussi plus lointains.

Une nécessité de réfléchir de manière transversale et non sectorielle

Mettre en place une politique de mobilité cohérente nécessite de prendre en compte simultanément tous les domaines de la mobilité. En effet, les choix faits pour un mode de déplacement peuvent avoir des effets sur d'autres modes car l'espace public et les infrastructures supports des déplacements sont des ressources limitées, tout comme les capacités de financement.

La nécessité de disposer d'un document qui oriente l'ensemble des politiques de déplacements est donc accrue en Île-de-France alors même que la fragmentation administrative rend plus difficile sa mise en œuvre.

Une gouvernance à inventer pour le nouveau PDUIF

Des évolutions institutionnelles fortes sont intervenues depuis le PDUIF 2000

Plusieurs évolutions ont modifié le paysage institutionnel francilien.

En ce qui concerne les transports collectifs, la loi Libertés et Responsabilités Locales a modifié le statut du STIF, Autorité Organisatrice des transports collectifs à l'échelle régionale, marquant le retrait de l'État de son Conseil. Depuis 2005, le STIF est l'émanation de collectivités territoriales d'Île-de-France (la Région, Paris et les 7 autres départements franciliens). Son Conseil associe de plus un représentant des EPCI et un représentant de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie.

Les compétences attribuées au STIF le placent dans une situation avantageuse en termes de gouvernance par rapport à la plupart des métropoles européennes. En matière d'offre de transports collectifs, le STIF est ainsi compétent sur tous les modes (bus, métro, RER, train, tramway, transport fluvial de voyageurs) et a mis en place une tarification intégrée. En matière de ressources fiscales, le STIF dispose de revenus fiscaux propres, qui prennent la forme du Versement Transport. Beaucoup d'Autorités Organisatrices de grandes métropoles européennes ne disposent pas d'autant d'atouts.

Concernant la voirie, la loi Libertés et Responsabilités Locales a conduit à un important transfert de compétences entre l'État et les Départements, qui se sont vu confier la gestion d'un réseau supplémentaire de 1 227 km de routes nationales en 2005.

Enfin, à l'échelle locale, c'est le développement important de la coopération intercommunale qui est à noter. En 2009, on recense 106 groupements de communes à fiscalité propre. Ce sont donc 62 % de la population francilienne résidant hors de Paris et 70 % des communes franciliennes qui font ainsi partie d'une Communauté d'agglomération, d'une Communauté de communes ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle.

Le PDUIF 2000 n'a que partiellement réussi à lancer une dynamique commune à tous les acteurs

L'évaluation du PDUIF 2000 a montré la difficulté d'appropriation à l'échelle locale d'un plan élaboré à l'échelle régionale. Le nombre important d'acteurs concernés par sa mise en œuvre – notamment les communes et EPCI – n'a pas permis une association suffisante lors de l'élaboration du document. La nécessité de mieux relier l'action locale à la démarche globale lancée par le PDUIF n'a pas été comprise. Seules les actions pour lesquelles ont été mis en place des financements nouveaux – les Comités d'Axe, les Comités de Pôle et les Plans Locaux de Déplacements – ont été considérées comme des actions relevant du PDUIF. Pour autant, d'autres actions qui figuraient dans le PDUIF 2000 ont été réalisées au moins partiellement sans qu'un lien n'ait été réellement établi entre cette dynamique et la mise en œuvre du PDUIF.

Il est toutefois important de noter la diffusion de plus en plus large d'une « culture déplacements » qui démontre l'appropriation des enjeux du Plan de Déplacements Urbains

par les acteurs franciliens, notamment au sein des collectivités locales.

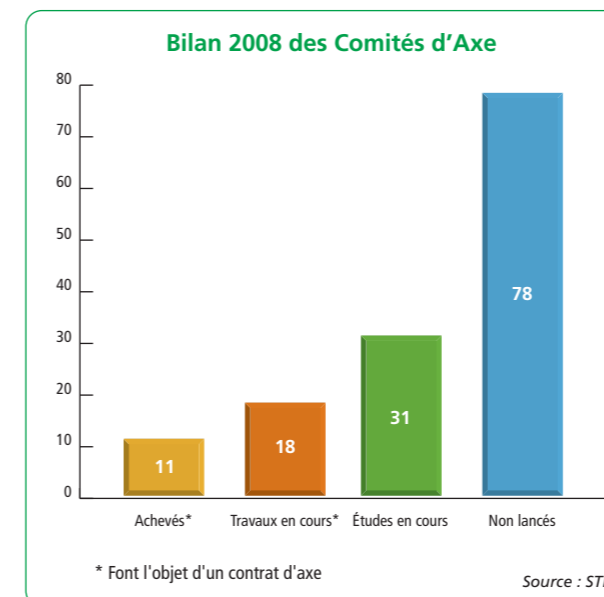
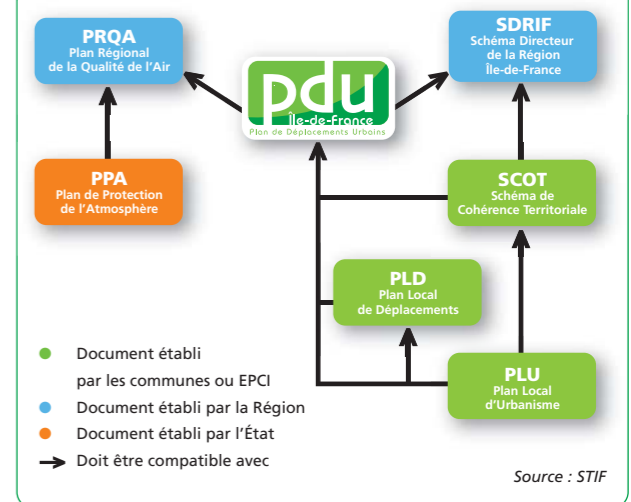
Une des priorités pour le nouveau PDUIF est d'assurer son application à l'échelle locale.

La conception des outils opérationnels s'est révélée moins efficace que ce qu'il en était attendu

Le PDUIF proposait une conception et une conduite de projet voulue plus souple, plus concertée et plus rapide que les projets habituels d'infrastructure. Cette démarche a été adoptée en particulier pour les projets de Comités d'Axe et Comités de Pôles.

Elle a toutefois conduit à des difficultés pour concrétiser les projets, en particulier pour les Comités d'Axes.

Aménagement, transports et environnement Lien entre les documents de planification



Quels leviers pour assurer la mise en œuvre du nouveau PDUIF ?

Le lien de compatibilité entre les décisions prises à l'échelle locale et le PDUIF est fixé par la loi

Le PDUIF doit être compatible avec le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) et le Plan Régional pour la Qualité de l'Air (PRQA) en vigueur au moment de son approbation.

Il est à noter que le projet de loi dit « Grenelle 2 » prévoit l'élaboration conjointe par l'État et la Région d'un Schéma Régional du climat, de l'air et de l'énergie, dont le volet « Air » viendrait remplacer le PRQA.

Les documents d'urbanisme établis à l'échelle locale, Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), doivent être rendus compatibles avec le PDUIF dans un délai de 3 ans à compter de l'approbation de ce dernier.

Le PDUIF s'impose également au pouvoir de police des maires : la LOTI précise que toutes décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de circulation doivent être compatibles avec le PDUIF ainsi qu'avec les Plans Locaux de Déplacements (PLD).

Pour rendre efficace ce lien de compatibilité entre le PDUIF et les décisions prises à l'échelle locale, la clarté et la précision des prescriptions sont des leviers importants.

Le levier financier

Le financement direct des actions en matière de transport peut déjà s'avérer relativement complexe pour certains projets du fait de la présence de maîtres d'ouvrage multiples (par exemple, pour des projets de voirie).

L'attribution de subventions a un caractère incitatif fort pour faciliter la mise en œuvre des projets et orienter leur nature.





L'exemple des projets d'investissements sur la voirie en Île-de-France est intéressant à ce titre : en 2006, un tiers des dépenses d'investissement (soit environ 500 M€) a été financé par des subventions entre plusieurs niveaux de collectivités.

Toutefois, les circuits et les procédures de financement des actions transport sont souvent complexes. De ce fait, les acteurs locaux rencontrent des difficultés pour bénéficier des systèmes existants.

L'attribution des aides peut aussi être conditionnée à la cohérence de l'action en matière de politique de déplacement. L'exemple de l'attribution par le STIF de subventions pour les Parcs Relais – attribution conditionnée à la mise en place d'une politique de stationnement cohérente autour de ces Parcs Relais pour en garantir le remplissage – pourrait être étendu à d'autres domaines.

Ainsi, le levier financier a un rôle central à jouer dans la mise en œuvre des actions du PDUIF.

La forme du document qui sera retenue pour le nouveau PDUIF est un élément clé pour garantir sa mise en œuvre

Sur ce point, il importe de tirer les conséquences du PDUIF 2000. Pour chaque action du nouveau PDUIF, il conviendra ainsi :

- de la formuler de manière aussi précise que possible,
- d'identifier le ou les acteurs responsables de sa mise en œuvre,
- de réaliser une évaluation a priori de son coût et de son impact par rapport aux objectifs de mobilité, de protection de la santé et de l'environnement,
- d'identifier les financements (montants et sources de ces financements),
- d'établir un calendrier de réalisation.

La stratégie de pilotage, d'animation et de suivi du PDUIF est essentielle

La définition d'une stratégie de pilotage, d'animation et de suivi du PDUIF est une condition sine qua non du succès de la démarche. À cet égard, le dispositif mis en place pour le

PDUIF 2000 a été arrêté suite à la loi Libertés et Responsabilités Locales, ce qui a certainement restreint la réalisation de certaines actions du PDUIF.

Afin de suivre et de faire vivre la mise en œuvre des actions du PDUIF, il s'agit de définir une organisation, des procédures et des outils qui s'appuient sur :

- des instances de pilotage,
- une méthode d'animation notamment à l'échelle locale,
- une procédure de suivi de la mise en œuvre des actions acteur par acteur,
- une procédure de suivi des impacts des actions notamment sur la mobilité,
- des procédures d'alerte pour réorienter la démarche, soit globalement, soit action par action si nécessaire.

Ces instances et outils doivent être définis en parallèle de la construction des actions afin de s'assurer de leur pertinence et de leur opérabilité dès la mise en œuvre des premières actions du PDUIF.

L'apport de soutien technique

De nombreux outils ont été développés au début du PDUIF 2000 et ont perduré jusqu'en 2005 pour apporter un soutien technique aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des actions du PDUIF :

- À l'échelle régionale, les guides méthodologiques, formations, ateliers terrains, forum à mi parcours, site Internet, etc. ont contribué à la sensibilisation et apporté un appui technique aux différents acteurs concernés, et notamment aux acteurs en charge des Comités de Pôles et des Comités d'Axes.
- Au niveau des territoires, des dispositifs d'animation, de formation et d'échanges ont été lancés localement, portés par les Directions Départementales de l'Équipement. Ces dispositifs ont permis de lancer une animation du PDUIF 2000 sur le terrain pour convaincre les acteurs locaux de la nécessité d'agir (EPCI, communes...).

De nouveaux outils et relais de ce soutien technique devront être identifiés pour le nouveau PDUIF.

Renforcer la formalisation de l'engagement des parties

Lors du PDUIF 2000, les engagements pris notamment dans le cadre des Comités de Pôles et des Comités d'Axes n'ont parfois pas été respectés car ils étaient trop souvent fondés sur des projets non consolidés techniquement et financièrement.

L'objectif pour le nouveau PDUIF est de dépasser la simple notion de plan, peu engageante, et d'aboutir à la définition et à la mise en œuvre d'un projet, c'est-à-dire d'un programme avec des responsables identifiés, des financements et un calendrier de réalisation pour susciter l'implication des parties à l'échelle locale sur les actions qui les concernent.

Il s'agit à présent de définir ce que pourrait être ce cadre :

- La nature de l'engagement des différentes parties et la forme qu'il pourrait prendre (délibération, contrats, protocoles, chartes).
- La faisabilité et les modalités de mise en œuvre de chacun de ces engagements : le périmètre et la nature des actions, les acteurs à associer, les subventions mobilisables et selon quels critères, le calendrier de réalisation à respecter.

La mise en œuvre territorialisée du PDUIF

Le PDUIF est un document d'échelle régionale qui vise à assurer la cohérence de l'ensemble des politiques de transport élaborées au sein de l'Île-de-France. Toutefois, il est fondamental qu'il soit décliné à l'échelon local, le mieux placé pour tenir compte des spécificités, contraintes et atouts de chaque territoire.

D'une part, les actions du PDUIF devront être le plus possible adaptées aux différents types de territoires : certaines actions pourraient ne concerner que le cœur d'agglomération, d'autres pourraient se décliner différemment entre zone dense et territoires plus ruraux, etc.

D'autre part, ces actions, conçues dans le cadre du PDUIF, doivent trouver écho dans les Plans Locaux de Déplacement (PLD). L'établissement de PLD est en effet une spécificité francilienne prévue par la LOTI pour détailler et préciser le contenu du PDUIF. Les PLD sont élaborés à l'initiative des EPCI ou syndicats mixtes : l'instance intercommunale chargée de l'élaboration d'un PLD doit y associer le Conseil

Régional, les Conseils Généraux, les services de l'État (DREIF et DDE) et le STIF. Les représentants des professions et des usagers des transports, les CCI et les associations agréées de protection de l'environnement sont consultés à leur demande sur le projet de plan. Le périmètre sur lequel est établi un PLD est fixé par arrêté préfectoral dans un délai de trois mois, après la demande formulée par l'instance intercommunale.

Les PLD élaborés jusqu'à présent ont décliné les grandes orientations du PDUIF 2000. Toutefois, s'ils sont globalement cohérents avec le PDUIF, il est à noter qu'ils n'ont pas tous abordé l'ensemble du champ des actions du PDUIF. À titre d'exemple, on y relève peu d'actions concernant la sécurité routière, l'élaboration de plan de stationnement ou les marchandises. Par ailleurs, leur mise en œuvre relève principalement des communes, et sans un portage politique fort de la part des élus membres des EPCI, de nombreuses orientations et actions inscrites dans les PLD demeurent sans mise en œuvre opérationnelle.

La territorialisation du nouveau PDUIF doit donc passer par un renforcement du PLD comme un véritable outil de déclinaison locale des orientations et prescriptions du nouveau PDUIF.

Par ailleurs, d'autres échelles que l'échelle intercommunale ont un rôle à jouer dans la territorialisation du PDUIF.

Les Départements ont, ces dernières années, élaboré de nombreux documents de planification en matière de déplacements (Schéma départemental des déplacements, Schéma départemental des itinéraires cyclables, Schéma directeur de la voirie départementale, Schéma des Rues, Agenda 21...). Ces documents ne disposent pas d'un caractère opposable, contrairement au PDUIF, mais ils peuvent en décliner les orientations.

Enfin, la révision du PDUIF est l'occasion de lancer une réflexion pour articuler au mieux l'échelon régional et l'échelon local dans la mise en œuvre territorialisée du nouveau PDUIF dans le respect du principe de subsidiarité.



Construire le système de gouvernance responsabilisant les acteurs dans la mise en œuvre du PDUIF : les orientations

8.1 Revoir la nature et la forme du document : ce que sera le nouveau PDUIF

Pour chaque action :

- Libeller précisément les actions pour en garantir la mise en œuvre et l'opposabilité
- Identifier les responsables de la mise en œuvre de chaque action
- Évaluer les besoins financiers et identifier les financeurs
- Évaluer les actions a priori par rapport aux objectifs qui seront assignés au nouveau PDUIF (notamment en matière de mobilité, d'impact environnemental et de besoins financiers)
- Définir les territoires auxquels l'action s'applique

8.2 Faciliter l'appropriation de la démarche PDUIF par le plus grand nombre

- Dès la phase d'élaboration du PDUIF, mobiliser et concerter le plus grand nombre d'acteurs de la sphère politique, technique, du monde économique et du monde associatif
- Informer et communiquer sur les actions du nouveau PDUIF tout au long de sa mise en œuvre
- Faire participer les Franciliens à la déclinaison locale des actions

8.3 Définir une stratégie de pilotage, d'animation, de suivi et d'évaluation du PDUIF, sous la responsabilité du STIF

Pour garantir la mise en œuvre réelle du plan d'action :

- Inscrire cette stratégie dans une démarche partagée, concertée et partenariale
- Mettre en place un dispositif d'alertes susceptibles de déclencher des actions correctives

8.4 Définir des outils d'incitation à la mise en œuvre des actions du PDUIF

- Définir un dispositif de formation et d'appui technique en ingénierie, capacité de maîtrise d'ouvrage (suivi de projet, rationalisation des dépenses...)
- Mettre en place un système de financement incitatif avec des circuits simplifiés :
 - Envisager l'attribution des subventions sous conditions
 - Utiliser tous les leviers de validation et d'agrément pour inciter à la mise en œuvre des actions PDUIF (par exemple lors des avis à donner sur les documents d'urbanisme)
- Favoriser les expérimentations et partager les retours d'expériences

8.5 Mieux formaliser l'engagement des différents acteurs de la mise en œuvre du PDUIF



8.6 Garantir la mise en œuvre des actions du PDUIF relevant de multi maîtrise d'ouvrage

- Préciser ce que pourrait être le rôle de chef de file
- Selon les actions, identifier les acteurs compétents et légitimes pour être chef de file

8.7 Définir la mise en œuvre territorialisée du PDUIF

- Préciser le rôle, les objectifs et le contenu des Plans Locaux de Déplacements (PLD)
- Faire des PLD une démarche partagée par tous les acteurs du territoire concerné
- Articuler la mise en œuvre du PDUIF avec les plans élaborés à l'échelle locale (Plans d'aménagement et de développement durable au niveau des communes, schémas de déplacements départementaux...)
- Dans une démarche évolutive, favoriser les échanges et le partage de bonnes pratiques entre les territoires et les instances de pilotage du PDUIF
- Prévoir la coordination des actions entre territoires limitrophes

