

# nantes-citoyennete.com

Le Conseil de développement de Nantes Métropole



## Plan de Déplacements Urbains Évaluation 2000 - 2010

### ÉVALUATION DU PDU 2000-2010

Interrogations de fond du Conseil

Premiers éléments d'appréciation

Premières questions du Conseil de développement

Délégation "Territoires de vie quotidienne"

pilotée par André-Hubert Mesnard, Gérard Bourgoïn, Marc Moussion

MAI 2009

# Préambule

---

La délibération du Conseil de la Communauté urbaine du 20 mars 2009 a officiellement saisi le Conseil de développement pour l'élaboration du Plan de Déplacements urbains 2010 – 2020.

Dans le cadre d'un dispositif global élaboré par les élus et les services de la Communauté urbaine, la mission du Conseil de développement revêt deux aspects essentiels :

- ▶ l'évaluation de la politique publique conduite par l'intercommunalité en matière de mobilité et de déplacements, telle qu'elle résulte du Plan de déplacements urbains 2000-2010 élaboré en 1999
- ▶ la formulation de propositions pour la définition des grandes orientations du nouveau Plan de déplacements pour l'horizon 2010-2020.

**Ce premier document concerne le volet évaluation. Il s'appuie à la fois sur les travaux antérieurs du Conseil de développement et sur la mobilisation actuelle de ses membres, anciens et nouveaux, dont il faut saluer l'engagement. Au-delà de la démarche d'évaluation, les appréciations formulées et les questions posées sont d'ores et déjà tournées vers le futur.**

Le Conseil de développement effectue en effet un travail en continu sur la question des mobilités et des déplacements. Plusieurs étapes ont déjà jalonné son intervention dans le débat public :

- ▶ en octobre 1999, sous l'appellation de Conférence Consultative d'Agglomération, il a largement participé à l'élaboration du PDU 2000-2010 et formulé une série de propositions aux élus dans un document de référence toujours disponible sur "[nantes-citoyennete.com](http://nantes-citoyennete.com)"
- ▶ en novembre 2002, il a formulé un avis et des propositions sur le Schéma directeur des transports collectifs dans un document intitulé "Conforter l'image innovante de Nantes"
- ▶ en juin 2003, il a publié un avis sur le réseau des continuités cyclables de l'Agglomération intitulé "Pour un partage consenti de l'espace public"
- ▶ en septembre 2004, il a rendu un avis sur les projets de nouveaux franchissements de Loire (ouvrages dénommés aujourd'hui "Eric Tabarly" et "Léopold Sédar Senghor").

À ces documents, il faut ajouter l'intervention du Conseil pour la mise en œuvre de navettes fluviales, la participation au livre vert des transports urbains de la Commission européenne, la réflexion sur la gestion des temps, les travaux conduits dans le cadre du réseau national et régional des Conseils de développement...

# La méthode du Conseil de développement

---

## ► Une approche citoyenne

Le Conseil de développement est invité à poser des "questions évaluatives". La formule est suffisamment large pour laisser une large marge d'appréciation.

Dans ce contexte, le Conseil a d'abord proposé à ses membres de se livrer chacun à l'exercice, en fonction de sa réflexion personnelle ou de celle des réseaux représentés de la vie associative, professionnelle, sportive...

**La moisson a été riche et a permis de recueillir de nombreux points de vue. Chacun peut permettre d'éclairer la décision des élus.**

**Le Conseil n'a pas vocation à les concilier pour bâtir un consensus mais plutôt à dégager des convergences sur les grandes questions qui fondent l'avenir du territoire. Tous ces textes sont rassemblés dans le recueil :**

**"Évaluation du PDU 2000-2010 - Paroles de citoyens"**

## ► Une approche pragmatique

La notion d'évaluation recouvre d'une part des acceptions extrêmement diverses, voire contradictoires, et d'autre part, elle oblige à une certaine humilité vis-à-vis de la mise en œuvre de politiques publiques qui couvrent des longues périodes.

Par ailleurs, au fil du temps, le thème des déplacements a, peu à peu, perdu son statut "technique" pour acquérir une nouvelle légitimité, beaucoup plus transversale. On parle désormais de "mobilité", ce qui recouvre des aspects beaucoup plus larges que ceux des seuls déplacements. Il est alors question d'habitat, d'urbanisme, de modes de vie, de temporalités.

## ► Une approche historique

Pour évaluer la politique publique des déplacements conduite depuis 10 ans par l'intercommunalité, il faut prendre en compte les conditions historiques.

Le premier PDU a été élaboré, en 1991, sans obligation légale à l'époque. La réussite de ce premier Plan, notamment en matière de transports collectifs, a montré qu'il n'y a pas forcément besoin d'incitation légale pour agir. Les élus de l'époque ont démontré que le projet n'a pas nécessairement besoin de procédure pour exister.

Le second PDU évalué aujourd'hui a été adopté en 2000 et élaboré en 1999, dans un contexte très différent de celui d'aujourd'hui à plusieurs titres :

- ▶ le contexte institutionnel : ce PDU a été construit dans le cadre d'un District qui comptait 21 communes et dont les missions étaient essentiellement tournées vers l'investissement. Aujourd'hui, la Communauté urbaine regroupe 24 communes et s'est dotée de compétences beaucoup plus larges. Elle assure par ailleurs de nouvelles missions de gestion de services publics importantes (voirie, collecte des déchets, distribution d'eau...).
- ▶ le contexte des dynamiques urbaines : En dix ans, l'aire urbaine de Nantes est passée de 65 à plus de 100 communes. Sont apparus aussi les SCOTS (Schémas de cohérence territoriale) qui ont créé une nouvelle dynamique de dialogue territorial, non seulement entre les élus mais aussi avec l'ensemble des acteurs des territoires
- ▶ le contexte intellectuel : en 2000, les notions de réchauffement climatique, de crise énergétique étaient quasiment absentes des références intellectuelles. Le Développement durable n'avait pas encore la place qu'il occupe aujourd'hui. La référence législative en 2000 concernait essentiellement la qualité de l'air (loi Lepage de 1996).
- ▶ le contexte économique : en 2000 la croissance annuelle se situait autour de 3 %. Aujourd'hui, le surgissement de la crise de 2008 et ses effets bouleverse le paysage avec des conséquences que nous mesurons encore aujourd'hui très mal
- ▶ le contexte sociétal : en 10 ans les modes de vie ont été bouleversés par les technologies de l'information, la désynchronisation des rythmes de travail, le développement de la précarité, l'allongement de la durée de la vie.

## ▶ Une approche indépendante

Le Conseil de développement regroupe à la fois des associations, des personnalités qualifiées et des citoyens volontaires. C'est un creuset d'expériences et de savoir-faire dans lequel se développe une éthique de l'échange et du débat.

Ce mélange de points de vue très divers sur la mobilité dans le territoire conduit le Conseil à accomplir sa mission dans le double souci de l'autonomie et du dépassement des clichés traditionnels.

Dans ce contexte, le Conseil organise son travail sur la base de plusieurs éléments :

- ▶ une relation étroite avec les élus et les services de la Communauté urbaine, fondée sur l'indépendance et la coopération
- ▶ un appui sur l'AURAN pour la connaissance des données et la discussion sur les analyses et diagnostics

- ▶ un désir de faire émerger tous les points de vue en mélangeant ceux d'associations quasi expertes avec ceux issus des expériences de la vie quotidienne
- ▶ un souhait de dépasser les querelles idéologiques entre les modes de déplacement
- ▶ une volonté de poser des questions tournées vers l'avenir et qui mettent en avant la nécessaire anticipation des phénomènes sociaux.

## Rappel des choix opérés par le District de l'agglomération nantaise en 2000

---

Trois hypothèses avaient été proposées au choix des élus du District :

### ▶ Hypothèse 1

Le développement de la mobilité se fait largement au profit de la voiture

### ▶ Hypothèse 2

Les acquis de la période précédente sont préservés et confortés. Le fléchissement de la voiture au profit du transport public et des modes doux est durable

### ▶ Hypothèse 3

La part de la voiture dans les déplacements est fortement réduite. Le transport public et les modes doux représentent plus d'un déplacement sur deux à terme

**C'est l'hypothèse 2 qui est apparue la plus réaliste aux élus de l'intercommunalité qui ont approuvé le PDU à l'unanimité en octobre 2000.**



# ÉVALUATION DU PDU 2000-2010

## Les interrogations de fond du Conseil

En réponse à la question posée par la Communauté urbaine, la démarche du Conseil vise à mettre en avant une série de grandes interrogations de fond sur la politique publique conduite en matière mobilité.

Trois questions de base apparaissent d'emblée :

- **Se déplace-t'on mieux dans l'Agglomération nantaise qu'il y a 10 ans ?**
- **Se situe-t'on toujours dans l'hypothèse retenue en 2000 ?**
- **Le bilan environnemental est-il positif ?**

À ces questions de base s'ajoutent :

- **celle du périmètre de l'action publique**  
Comment évolue le croisement des échelles de l'action publique et celle de la vie des habitants ?  
Le périmètre de l'action publique doit-il être revu pour accroître son efficacité ?
- **celle de la coopération entre collectivités publiques**  
Quelles ont été les initiatives prises depuis 10 ans pour progresser dans le domaine des déplacements et que reste-t'il à faire ?

— **celle du pilotage du PDU**

Quel a été le mode de suivi du PDU, notamment pour sa prise en compte dans l'élaboration et la conduite des politiques d'aménagement et de développement urbain ?

— **celle du mode de gouvernance de la prise de décision**

Quels ont été les progrès opérés (ou pas) depuis 10 ans et quel est le bilan à en tirer pour faire évoluer les conditions de prise des grandes décisions ?

— **celle des outils de maîtrise de la croissance urbaine**

Quelles ont été les initiatives prises (ou pas) en matière d'action foncière et de maîtrise du développement urbain ?

— **celle des modes de vie et des comportements sociaux**

Quels ont été les outils de mesure mis en œuvre pour observer cette évolution ? Ont-ils été suffisants ? Les observations formulées par l'AURAN sur ce thème ont-elles été entendues ?

— **celle du contexte énergétique**

Quelles ont été les mesures prises (ou pas) pour anticiper les évolutions, notamment comportementales liées au contexte énergétique ?

— **celle de l'évolution des parts modales**

Où en est-on de la répartition entre les modes de transport ? Plus particulièrement, quelle a été l'évolution de la circulation automobile ?

— **celle de la qualité de vie**

Quelle est l'évolution de la pollution depuis 10 ans, de la congestion du trafic routier, des mesures de bruit ?

— **celle des choix de voirie prioritaires**

Quelles ont été les conditions des grands choix opérés et peuvent-ils évoluer ? (sur le périphérique, le traitement des boulevards urbains et les nouveaux franchissements de la Loire)

— **celle du bilan avantages-inconvénients des équipements**

Comment mesure-t-on l'ensemble des aspects, positifs et/ou négatifs, de divers aménagements liés à la mobilité ? (franchissements, parcs-relais, busway...)

— **celle des leçons tirées par les services de la Communauté urbaine**

Compte tenu de leur expérience et de leur technicité, quel bilan précis tirent-ils de la mise en œuvre du PDU 2000-2010 ? Au-delà du constat affiché des 36 actions engagées sur 42, y a-t-il une étude plus détaillée pour chacune de ces actions ?



# ÉVALUATION DU PDU 2000-2010

## Premiers éléments d'appréciation

À travers les contributions de ses membres, un large travail d'évaluation a été fait. Citoyens et associations ont fourni un travail qui, dans certains cas, s'apparente à une prestation égale à celles que peuvent fournir les bureaux d'études.

À la lumière des contributions de ses membres et de son expérience antérieure le Conseil a peu à peu mis en lumière les grands éléments qui permettent de fonder une politique publique en matière de déplacements et d'en apprécier les effets. C'est ce qu'on peut qualifier de "fondamentaux du Conseil de développement".

Après 10 ans d'expérience et en tenant compte du décalage historique mentionné précédemment, il est intéressant de mettre en parallèle une appréciation sur l'action de la Communauté urbaine au regard de ces 12 fondamentaux.



## Le partage de l'espace public

L'évolution de la structure urbaine et la sauvegarde de la qualité de vie conduisent les élus à faire des choix d'aménagement privilégiant le partage de l'espace public disponible.

Les villes traditionnelles n'ont pas été conçues pour absorber un trafic automobile grandissant, mais la voiture individuelle reste un mode de déplacement encore apprécié des habitants. Les décideurs sont ainsi contraints de gérer en permanence ce décalage et ils proposent, dans tous les grands centres urbains, des solutions qui essaient d'accorder une place à chaque mode de transport. Cette "place pour chacun" conduit souvent à des analyses et donc à des revendications mode par mode. La cohabitation, certes "insatisfaisante pour chacun" est pourtant la "meilleure pour tous". C'est celle du mélange et du partage. Il est vain de séparer physiquement, même au motif d'une meilleure sécurité, les espaces dévolus à chaque mode. Cet "apartheid spatial" conduit au conflit permanent. Le partage consenti de l'espace vaut toujours mieux que sa partition, mais il nécessite une pédagogie en direction de tous ses utilisateurs : piétons, automobilistes, cyclistes, deux-roues motorisés, rollers, personnes à mobilité réduite. La gestion des déplacements doit donc sans cesse avoir pour objet de remettre l'habitant, qui est d'abord un piéton avant d'utiliser d'autres modes de transport, au cœur de la problématique.

### ► Appréciation

**De ce point de vue, Nantes a conduit une politique équilibrée et souvent exigeante en permettant une cohabitation aussi harmonieuse que possible des différents modes de déplacement. Elle a conduit une action relativement efficace en matière de voirie avec de nouveaux franchissements de la Loire, le retraitement des pénétrantes en boulevards urbains, malgré le mécontentement lié au développement des encombrements à certaines heures. Elle a développé un réseau de transports collectifs reconnu comme l'un des plus performants en France et mis en œuvre une politique cyclable et piétonne relativement efficace, même s'il reste beaucoup à faire.**

## L'observation des comportements et des pratiques

L'usage d'un mode de transport est conditionné par toute une série de phénomènes qui ne font pas appel qu'à la rationalité. La voiture n'est pas qu'un mode de déplacement, c'est aussi un mode de représentation économique et sociale en même temps qu'un outil donnant un sentiment de liberté. Chaque habitant a un ou plusieurs vélos dans son garage, mais les utilise rarement pour le déplacement quotidien. Les codes sociaux en vigueur freinent encore son utilisation pour le trajet domicile-travail, même si l'évolution se fait sentir

vers une pratique du vélo dont l'image reflète une nouvelle modernité urbaine. Les enquêtes-déplacements sont des éléments importants d'aide à la décision, mais elles ne contiennent pas de questions "d'opinion". Des études qualitatives spécifiques sont utiles pour analyser les comportements. En l'absence d'éléments vérifiés, la "leçon de morale" tient souvent lieu de viatique.

### ► Appréciation

**Il y a une prise en compte encore trop faible de l'évolution des modes de vie. Les structures publiques ont tendance à courir derrière les évolutions sociales. Il a fallu du temps pour comprendre que la coupure 12h-14h des salariés appartenait au passé. On a aujourd'hui très insuffisamment intégré les impacts, en matière de mobilité, de la monoparentalité, des gardes d'enfants alternées ou du commerce en ligne. De même, l'approche du transport collectif est très liée à des conditions sociales, notamment en matière de sécurité. Une forme de "politiquement correct" empêche souvent d'aborder la question au fond, ce qui va à l'encontre du but recherché, c'est-à-dire augmenter la fréquentation.**

## L'évolution du territoire et les politiques d'urbanisme

La gestion des déplacements est intimement liée à celle de l'urbanisme. Le phénomène dit de "l'étalement urbain" suscite inévitablement une nouvelle organisation des mobilités. Mais ce phénomène est une réalité avec laquelle il faut compter et qu'il faut prendre en compte sans a priori. Par ailleurs, la mise en œuvre des grands projets de rénovation urbaine doit intégrer la question des déplacements et anticiper les évolutions. À ce titre, tous les modes, y compris le ferroviaire, doivent y trouver leur place.

### ► Appréciation

**Le PDU 2000-2010 n'a pas suffisamment encadré les documents d'urbanisme. Il y a trop peu d'outils d'observation et d'évaluation, à la fois sur les actions propres du PDU et sur leurs conséquences. Il y a beaucoup d'affirmations qu'il faut vérifier (quid des véritables effets des transports publics sur l'immobilier, sur le désenclavement des quartiers, sur le lien social,...). Par ailleurs, en matière de grands projets urbains, l'adéquation entre urbanisation et nouveaux moyens de transport n'apparaît pas suffisamment claire (ex de l'île de Nantes).**

## La modernité du ferroviaire

Les agglomérations européennes disposent, à l'intérieur de leur territoire, d'infrastructures ferroviaires qu'il faut préserver et valoriser. C'est un point tout à fait important dans un contexte où le coût de l'énergie peut remettre en cause bien des logiques de développement. Les voies ferroviaires ne sont pas des obstacles au renouvellement urbain. Il faut au contraire réaffirmer le caractère moderne du transport ferroviaire et son efficacité, tant du point de vue des transports publics que du développement durable. Le ferroviaire est aussi une des réponses à l'acheminement des marchandises au cœur des centres urbains. Les

infrastructures ferroviaires sont les colonnes vertébrales qui doivent structurer le développement des nouveaux territoires urbains.

### ► Appréciation

**Malgré une politique d'affichage forte depuis les années 90 et des réalisations importantes (Nantes-Vertou et projet de Nantes-Chateaubriant) il y a une utilisation des infrastructures ferroviaires encore trop modeste au regard des enjeux urbains. Le jeu des acteurs institutionnels a parfois freiné des projets d'intérêt général.**

## La cohérence des politiques publiques

Les modes de vie des habitants bousculent les périmètres techniques et administratifs. La gestion de la mobilité est de plus en plus contrainte par des logiques institutionnelles qui se trouvent parfois en décalage avec les réalités vécues. Il n'y a pas de solution simple mais rien n'est possible sans une coopération étroite entre la Région, le Département et la Communauté urbaine. C'est une évidence maintes fois réaffirmée mais qui reste à maintenir au quotidien. Cette cohérence est aussi celle de la politique foncière comme outil d'action publique anticipatrice.

### ► Appréciation

**Le principe de la coopération est rappelé dans chaque discours officiel. Il n'est pas toujours vérifié par les habitants. La coopération entre services des collectivités doit s'imposer ; elle s'opère souvent le mieux dans le cadre de dispositifs originaux ou nouveaux (ACEL, SCOT...) qui permettent de transcender les "concurrences" administratives. Les dynamiques de croissance urbaine induisent des changements sociaux considérables pour lesquels les décisions sont souvent prises a posteriori, c'est le cas notamment en matière d'habitat des jeunes couples. Nous ne sommes en mesure d'évaluer les conséquences de ces nouvelles dynamiques urbaines ? Par ailleurs, la mise en œuvre de la Communauté urbaine en 2001 a modifié la donne en cours de route. Dès lors, l'appréciation formulée sur le PDU se couple aussi avec celle portée sur un premier bilan de la mise en place de la Communauté urbaine.**

## La dimension économique de la gestion des déplacements

La plus grande zone d'activité économique de l'Agglomération est... le grand centre-ville de Nantes. Les centres urbains sont d'abord des lieux d'activité économique. Des entreprises de toutes natures y sont concentrées et leur accessibilité facile est primordiale. L'activité économique se développe là où il y a des flux, d'hommes et de marchandises. Un cœur de ville asphyxié ou difficilement accessible risque d'entraîner une diminution de l'activité. Il faut donc sans cesse rechercher la conciliation entre la régulation des mobilités et la facilitation de l'activité économique.



### ► Appréciation

**Il y a eu une très faible prise en compte de la question de la gestion et de la distribution des marchandises en ville sur des courtes distances. Sur ce point, tout reste quasiment à faire. C'est non seulement la question des commerces qui est posée mais aussi celle des artisans venus de l'extérieur et qui ont des difficultés pour venir travailler au cœur de la ville.**

## La gestion des temporalités urbaines

C'est un élément essentiel des politiques publiques dans une société où les rythmes de vie se désynchronisent de plus en plus. La gestion du temps n'est pas un gadget intellectuel et doit donner lieu à une vraie réflexion sur les évolutions sociales. À titre d'exemple, les plans de mobilité, qui constituent une excellente initiative, seront limités dans leurs effets s'ils ne prennent pas en compte les temps nouveaux des salariés.

### ► Appréciation

**Le Conseil de développement a rappelé à de nombreuses reprises que la gestion du temps est un élément de fond des politiques publiques parce qu'il met en lumière la manière de vivre des habitants. En dehors d'une première approche dans le cadre de l'agenda 21, le chantier reste à l'état d'ébauche.**

## L'allongement de la durée de la vie

C'est un phénomène positif pour la société, mais dont il faut prendre la vraie mesure. De grands bouleversements se préparent, notamment en termes d'accessibilité. Une société dans laquelle la part des plus âgés va grandir inexorablement doit s'interroger sur sa manière d'appréhender la mobilité.

### ► Appréciation

**On a souvent tendance, du point de vue des experts, à considérer les habitants comme un tout aux caractéristiques communes et stables. La réalité est infiniment plus complexe. La progression très importante des plus de 60 ans impliquera des adaptations de la politique de mobilité. Les effets de ce bouleversement social à venir sont encore très peu anticipés.**



## Les mobilités réduites

L'appellation "mobilités réduites" ne concerne pas que les personnes handicapées, elle s'applique aussi aux personnes âgées, aux très jeunes enfants, aux mamans avec poussettes... ce qui, en fait, constitue une assez large partie de la population.

La gestion de la mobilité doit prendre en compte le fait que la mobilité réduite peut concerner chaque habitant à une période de sa vie.

### ► Appréciation

**Sur ce point, l'intercommunalité conduit depuis longtemps une action reconnue et de longue date. Même s'il reste encore beaucoup à faire, les dispositifs de concertation mis en place et l'attention portée aux personnes handicapées méritent d'être salués. Une réflexion plus globale sur l'ensemble des personnes concernées, au-delà des personnes handicapées et portant sur l'ensemble du territoire de la Communauté urbaine est à approfondir.**

## Pédagogie des transports et innovations

L'information sur les coûts de déplacement est souvent insuffisante. Il manque beaucoup d'informations sur le budget "déplacements" annuel d'un habitant ou d'une famille. Les coûts des déplacements en voiture, en bus, en vélo ou avec la combinaison de plusieurs sont encore assez mal connus du plus grand nombre. Par ailleurs, une gestion efficace de la mobilité se nourrit d'innovations : transports fluviaux, intermodalité, nouveaux types de véhicules, développement de la recherche sur les transports... C'est cette capacité d'innovation qui permet d'appréhender les moyens de développer de nouveaux modes.

### ► Appréciation

**Les actions de pédagogie des transports privilégient encore trop souvent les actions de communication. Les campagnes pédagogiques sont peu nombreuses et ne permettent pas toujours une information à la portée de tous. En matière d'innovations, il y a eu des expériences à succès : Bicloo, premières navettes fluviales, plans de mobilité... Ces innovations appellent d'autres, notamment en matière d'intermodalité Tan-Ter-Lila. Le co-voiturage reste encore aujourd'hui relativement marginal (3 500 annonces sur le site web de Nantes métropole).**

## Les enjeux de santé publique

La sensibilisation de la population aux problèmes de la pollution de l'air est aujourd'hui très forte. Par ailleurs, la valorisation de l'activité physique est devenue une composante majeure

du mode de vie contemporain. Dans ce contexte, le développement des transports publics, comme celui de la pratique cyclable ou de la marche à pied, constituent une cause dont les enjeux dépassent la simple gestion de flux.

### ► Appréciation

**Il y a des mesures régulières de la qualité de l'air mais peu de synthèses de long terme qui soient publiées. En ce qui concerne les continuités piétonnes et cyclables qui constituent un élément non négligeable d'une politique de santé publique, elles se développent régulièrement. Elles pourraient l'être davantage comme l'a déjà recommandé le Conseil de développement dans ses préconisations sur le sport à l'échelle intercommunale. Un effort reste à faire sur la qualité des aménagements pour à la fois traiter les discontinuités et améliorer le confort d'utilisation.**

## Confort et sécurité dans les modes de déplacement

Le développement des transports publics est très lié à leur sûreté et à leur fiabilité technique. Il l'est aussi au sentiment de confort et de sécurité éprouvé par l'utilisateur. La vitesse ne constitue pas toujours une garantie efficace de mobilité. En matière de déplacements s'applique souvent le principe selon lequel "plus on va lentement, plus on se déplace vite". La qualité des déplacements s'apprécie aussi du point de vue de la réduction des risques. En ce qui concerne les transports publics, il reste aussi un tabou à lever, celui de la sécurité dans les bus et les tramways. C'est un sujet difficile et dont l'étude a été sans doute trop longtemps différée.

### ► Appréciation

**Dans le cadre de l'enquête qui sera effectuée auprès des habitants, il serait intéressant d'inclure des questions globales sur la fiabilité des transports, incluant aussi bien les aspects d'horaires et de confort que ceux liés aux conditions de sécurité. Les agents de la SEMITAN constituent une des sources d'information importantes sur ce point. C'est un élément de développement des transports publics très importants. Il doit être abordé à la fois sans complexe et sans démagogie.**



# ÉVALUATION DU PDU 2000-2010

## Questionnement du Conseil de développement

### *21 thèmes de réflexion indispensables*

Le Conseil de développement propose un regard citoyen, affranchi des logiques techniques et administratives, et se situe dans une démarche d'aide à la Communauté urbaine pour mettre en œuvre une évaluation de son PDU 2000-2010 et préparer le suivant.

Dans cet esprit, le Conseil a souhaité mettre en lumière plusieurs éléments forts et proposer un questionnement sur plusieurs thèmes sur lesquels il lui paraît indispensable que la Communauté urbaine s'interroge pour établir son évaluation :

#### → **La question du rythme de l'évaluation**

Les plans de déplacements urbains sont des documents de long terme (10 ans) et doivent être appréciés comme tels. Dans ces conditions, l'instauration de rendez-vous réguliers constituerait une bonne initiative pour pouvoir ajuster les objectifs. D'ailleurs, le Conseil de développement avait pris l'initiative en 2005 d'inviter le Vice-Président de Nantes métropole en charge des déplacements à venir faire un point d'étape. Ce fut probablement la seule initiative du genre. La Communauté urbaine compte-t-elle mettre en place un dispositif d'évaluation continue ?



## → La question d'une nouvelle définition de la mobilité

Les enquêtes-ménages réalisées dans les grandes Agglomérations ces dernières années ont montré une évolution, lente mais notable, d'une mobilité en explosion vers une mobilité plus stable. Plusieurs facteurs d'explication sont avancés : nouveaux rythmes de travail, développement des loisirs, commerce en ligne... Il faut s'interroger sur une nouvelle définition de la mobilité qui ne concerne plus exclusivement le trajet domicile-travail mais un ensemble d'interactions à la fois à l'intérieur de l'espace de vie et dans sa relation avec les territoires environnants. Par ailleurs, la réflexion sur la mobilité se nourrit de nouveaux paramètres, liés à des aspects appréciés parfois comme négatifs : consommation d'énergie, pollution.

## → La question financière

La situation financière des collectivités locales change et la Communauté urbaine n'échappe pas à la règle. D'ores et déjà, elle a annoncé des investissements différés, notamment en matière de transports collectifs. Dès lors, il faudra s'attacher à prioriser des objectifs et à privilégier les aspects plus qualitatifs. L'intercommunalité consacre en moyenne 20 % de son budget aux questions de mobilité. Pourra-t-elle continuer à le faire dans une situation de raréfaction de l'argent public ? La Programmation pluriannuelle d'investissements qui sera établie en juin prochain par la Communauté urbaine ne risque-t-elle pas de figer les choses, notamment dans le domaine des transports-déplacements ? Par ailleurs, quel sera l'impact de l'augmentation récente des tarifs des transports collectifs sur leur fréquentation, même si elle sera en partie compensée par le chèque-transport ?

## → La question ferroviaire

L'étoile ferroviaire est le squelette sur lequel la nouvelle Ville doit se bâtir. Elle en sera demain le poumon et le cœur des systèmes urbains et interurbains. C'est l'élément central d'une grande politique de mobilité et la véritable modernité d'aujourd'hui. C'est la priorité des années à venir. Quelles ont donc été les principales raisons des

retards pris ? Le REDD (Réseau express districale et départemental), préfiguration de la future ligne Nantes-Chateaubriant, était évoqué dès... 1994. La question ferroviaire est aussi celle des gares et de la sécurisation des déplacements. Pourquoi y a-t-il une sorte d'accord tacite pour ne pas évoquer les problèmes de sécurité posés par le tunnel de Chantenay ?

## → La question de la forme urbaine

Dans son avis de 1999, la Conférence consultative d'agglomération avait déjà insisté sur l'importance du lien urbanisme-transport-logement. Le constat peut être fait que ce lien est toujours proclamé mais parfois... oublié. Un certain nombre de projets urbains, et pas des moindres, ont parfois plus ou moins fait l'impasse sur l'aspect déplacements (Ile de Nantes, Bottière-Chesnaie). Pourquoi le geste architectural prime-t-il trop souvent sur l'analyse des conditions de vie des habitants ?

## → La question du bassin de vie

Le périmètre du PDU est contraint par des limites administratives, alors qu'à l'évidence les enjeux des déplacements dépassent largement le territoire de la Communauté urbaine. C'est à l'échelle du bassin de vie, voire du Département, qu'il faut traiter la question de la mobilité quotidienne. Comment éviter le risque que la Communauté urbaine fasse un plan centré sur sa seule compétence administrative, alors que la coopération inter-collectivités est plus que jamais indispensable ?

## → La question de l'intermodalité

L'intermodalité a fait l'objet d'un certain nombre de dispositifs, à la fois en matière de titres combinés de transports collectifs et avec la réalisation d'aménagements spécifiques de type pôle multimodal. Comment développer cette intermodalité en tenant compte des attentes des habitants et de l'analyse fine de leurs réponses aux offres qui leur sont faites en un lieu donné ?

## → La question de la gestion du périphérique et du risque de "saturation" en général

Outil majeur de la gestion des déplacements intra-muros (le transit ne représente que 10 % du trafic), le périphérique est aujourd'hui géré par les services de l'Etat. Cette situation met en lumière les insuffisances de l'outil et la nécessité d'une coopération entre les grandes collectivités locales. Comment relancer autour de cet outil une politique de concertation entre les grandes collectivités et l'Etat ? Plus globalement, il faut envisager la question de la capacité d'absorption de l'ensemble des flux de déplacements. L'ensemble des équipements du territoire est-il suffisant pour évi-

ter les risques de saturation dans un territoire qui se développe ? Comment aborder et traiter sans tabous cette question des équipements : choix à opérer sur l'élargissement ou non du périphérique, son fonctionnement général, les franchissements de Loire... ?

### → **La question du “management de la mobilité”**

Il faut renforcer ce que le District appelait en 1999 le management de la mobilité. Il s'agit en clair de développer l'information, expérimenter de nouvelles formules, assurer le bon fonctionnement de l'intermodalité. On aurait pu faire beaucoup plus sur ce point qui ne nécessite pas forcément des investissements lourds. Quels nouveaux supports pourraient être développés en évitant de s'enfermer dans une pédagogie trop axée sur la communication ?

### → **La question de la desserte des grands équipements**

Il y a des prescriptions énoncées dans le SCOT métropolitain et les Plans locaux d'urbanisme : il subsiste pourtant de nombreux décalages : accès au Zénith, au CHU Nord. Par ailleurs, la desserte du futur aéroport de Notre Dame des Landes est une question insuffisamment posée. Si cet équipement voit le jour, son impact sur le territoire de l'aire urbaine et de la Communauté urbaine sera considérable. Comment engager une réflexion sur la mobilité en faisant l'impasse sur ce point ?

### → **La question des types d'habitat et de la cohabitation des modes**

Il faut s'interroger sur les efforts à consentir en fonction de la densité des zones d'habitat. Une approche fine est indispensable. Chacun utilise différents moyens de transport et les combine entre eux. Les besoins des habitants des zones denses ne sont pas les mêmes que ceux du périurbain, pour lesquels la voiture est encore un mode quasi obligé. Si l'on veut offrir des solutions alternatives à la voiture individuelle, il faut réfléchir à des actions ciblées. Le questionnaire que la Communauté urbaine veut mettre en œuvre doit tenir compte de ces espaces différenciés à l'intérieur d'un même territoire.

### → **La question de l'utilisation des cours d'eau**

Les navettes fluviales constituent un moyen à la fois original et efficace de transports publics. Comment développer et renforcer les expérimentations de ce type pour en faire un élément à part entière du réseau ? Comment expliquer la réussite sur la Loire et l'échec sur l'Erdre ? Comment une mauvaise qualité de dialogue a-t-elle pu engendrer des oppositions à un dispositif qui présente de réelles qualités, non seulement en termes de transport mais aussi en matière d'image ?



### → La question des indicateurs

La mise en œuvre des politiques publiques de déplacements doit s'appuyer sur des indicateurs nouveaux qui prennent en compte les attentes des habitants, notamment en matière de qualité de vie, de développement durable. L'appui sur des travaux universitaires est un des éléments de construction de ces indicateurs. Sur ce thème, un programme de recherches est conduit actuellement à Nantes sur les évaluations environnementales des PDU (Université, Ecole Centrale, Ecole des Mines), pourquoi ne pas s'en inspirer ? La question de l'articulation avec le Plan Climat de Nantes est également posée à travers la recherche d'indicateurs sur l'émission des gaz à effet de serre.

### → La question des comparaisons

L'évaluation du PDU ne doit pas s'opérer sur la seule base du regard auto-centré. Il importe de mesurer ce qui s'est passé dans la même période dans les métropoles françaises et européennes. Les modes de vie et les comportements sociaux ont une relative tendance à se rapprocher et un regard sur les grands centres urbains, notamment les plus innovants, est indispensable.

### → La question de l'observation des modes de vie

La question des déplacements ne présente pas que des aspects techniques. Comment développer une observation fine et permanente des changements sociaux à travers des outils adaptés que pourrait mettre en œuvre l'AURAN et la Communauté urbaine ? C'est indispensable pour adapter les objectifs des Plans à la réalité vécue. Chaque mode de déplacement n'est pas perçu de la même manière, selon qu'il est collectif ou individuel. A-t-on évalué le dispositif pedibus et envisage-t-on de le faire évoluer dans le temps ? L'offre doit s'adapter aux conditions réelles de la vie des citoyens. Une enquête auprès des habitants doit d'abord avoir pour objectifs de repérer les nouveaux comportements et les nouvelles attentes, au-delà des discours convenus.

Par ailleurs, l'évolution des comportements résulte de différents facteurs, dont certains seront contraints par le contexte économique et par les bouleversements liés à la nouvelle donne énergétique. Comment anticiper et préparer ces changements ?

## → La question du temps

Il faut engager une vraie réflexion sur la gestion du temps, dont le coût serait minime puisqu'elle consiste surtout à confronter des besoins contradictoires pour les analyser. Beaucoup de grandes villes françaises et européennes s'y sont déjà mises. Evoquée dans l'Agenda 21, cette question du temps est toujours actuelle à Nantes métropole qui prend donc du... retard sur d'autres grands centres urbains. Cette question ne concerne pas que le temps diurne, elle concerne aussi la nuit, espace peu à peu grignoté par l'économie. La Ville est un territoire de pulsations. Pourquoi cette question du temps reste-t-elle toujours en suspens alors qu'elle impacte les politiques publiques dans des proportions très importantes ?

## → La question de l'allongement de la durée de la vie

Ce phénomène va impacter les politiques publiques de manière forte et va imposer une nouvelle manière d'envisager la mobilité. Il faut développer une capacité d'anticipation et interroger à la fois les experts et les habitants sur les actions à mettre en oeuvre. Comment faire émerger rapidement une perception claire de ces nouveaux besoins ?

## → La question du stationnement

C'est évidemment un outil majeur, mais complexe, de la gestion de la mobilité. Le rapport au stationnement est complexe, s'agissant d'une tolérance de l'occupation du domaine public. Il y a nécessité de réexaminer la question dans son ensemble, à la fois du point de vue des parking-relais, du stationnement des résidents, mais aussi de l'accueil des touristes. Le stationnement est un puissant outil de régulation mais qui fait aussi apparaître un ensemble de contradictions à traiter :

- en matière de stationnement résidentiel : avant d'utiliser les transports publics, il faut d'abord stocker son véhicule particulier
- en matière de stationnement temporaire : de nouveaux modes de consommation et de services (internet, livraisons à domicile) génèrent de nouvelles demandes de stationnement.

## → La question des taxis

C'est un vieux problème dans l'Agglomération, toujours discuté, rarement résolu. C'est un élément fondamental, non seulement pour l'amélioration des déplacements mais aussi pour l'image de la ville. La situation actuelle n'est satisfaisante pour per-

sonne, ni pour les professionnels ni pour les utilisateurs. Quels sont les obstacles juridiques, économiques, sociaux qui empêchent d'aboutir sur ce thème des taxis ?

### → **La question des nouvelles formes de déplacement et de l'évolution des technologies de transport**

Il y a lieu de s'interroger sur les sauts qualitatifs à intégrer dans la démarche. La technologie des transports va évoluer vers de nouveaux outils techniques, il faut explorer les changements générés par les "déplacements numériques", inventer de nouvelles formes urbaines, des espaces sans véhicules à moteur, des circulations de mini-cars, de taxis collectifs... Ceci appelle de l'audace pour rendre possible l'expérimentation, éventuellement la susciter par des concours d'idées... en même temps qu'une grande souplesse et une grande humilité vis-à-vis des changements en cours et en préparation.

### → **La question des conditions de mise en oeuvre de l'enquête réalisée par Nantes métropole**

La Communauté urbaine a décidé de ne pas procéder à une nouvelle enquête-ménages (la dernière date de 2002 avec environ 20 000 personnes interrogées). Ce type d'enquête est généralement lourd et les résultats sont difficiles et longs à exploiter. Une formule plus légère a été choisie qui consistera à procéder à une enquête téléphonique auprès d'un échantillon de 1 000 personnes et portera sur les pratiques des habitants et sur leurs souhaits. Au-delà de l'ensemble des éléments évoqués précédemment, il est souhaitable que cette enquête :

- ne porte pas que sur les habitants de la Communauté urbaine mais qu'elle concerne aussi ceux de l'aire urbaine
- qu'elle permette un maillage et une différenciation des zones d'habitats et d'activités
- qu'elle soit reproduite et actualisée à intervalles réguliers.



# Plan de Déplacements Urbains Évaluation 2000 - 2010

- MAI 2009 -

**nantes-citoyennete.com**

Conseil de développement de Nantes Métropole

Tour Bretagne – 44047 Nantes cedex 1  
Tél. 02 40 99 49 36 – Fax 02 40 99 48 56  
[conseil-de-developpement@orange.fr](mailto:conseil-de-developpement@orange.fr)  
[www.nantes-citoyennete.com](http://www.nantes-citoyennete.com)