

nantes-citoyennete.com

Le Conseil de développement de Nantes Métropole



Plan de Déplacements Urbains Évaluation 2000 - 2010

SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION

Délégation "Territoires de vie quotidienne"

pilotée par André-Hubert MESNARD, Gérard BOURGOIN, Marc MOUSSION

SEPTEMBRE 2009

Préambule

Dans le cadre de la saisine officielle de la Communauté urbaine de Nantes, le Conseil de développement va entamer l'élaboration de ses propositions pour le futur PDU 2010-2020. Conformément aux termes de la saisine, il a d'abord procédé à l'évaluation du PDU 2000-2010 à travers une série de débats et d'auditions.

La méthode de travail retenue par le Conseil, conformément à l'impulsion qui avait été donnée par Jean-Joseph Régent, a consisté à s'appuyer d'abord sur l'immense ressource que constituent les savoir-faire et les expériences de ses membres. Sur ce point, il convient de saluer la très forte mobilisation des participants aux diverses séances de travail et la qualité des nombreuses contributions spécifiques qui sont venues alimenter les échanges. Les expressions sont nombreuses et de bonne qualité. Elles permettent l'expression de points de vue spécifiques mais surtout nourrissent un débat riche et constructif entre les membres.

Cette question de la mobilité rencontre un très vif intérêt et les apports citoyens, quand ils s'effectuent dans un cadre d'écoute réciproque et d'éthique de l'échange, sont une ressource indispensable pour les élus décideurs.

Il faut également souligner la disponibilité du Vice-Président de Nantes métropole, Jean-François Retière, et de ses services pour répondre aux demandes d'information et apporter les éléments de compréhension nécessaires. Le Conseil tient à remercier aussi l'Agence d'urbanisme pour la diversité de ses apports, la qualité et la liberté de son propos qui sont particulièrement utiles aux travaux du Conseil.

Ces remerciements vont aussi à Bernard Deniaud, Vice-Président du Conseil général, Délégué aux voies de communication, qui a bien voulu rencontrer les animateurs de la Délégation "Territoires de vie quotidienne".

Avant d'élaborer les propositions qu'il formulera en 2010 pour le nouveau Plan de Déplacements Urbains 2010-2020, le Conseil livre aujourd'hui une synthèse de son évaluation du PDU 2000-2010.

Rappel

En juin 2009 , le Conseil a publié un premier document de questionnement pour les élus, accompagné d'une série de contributions spécifiques de ses membres.

Il livrait trois interrogations de fond :

- **se déplace-t'on mieux dans l'Agglomération nantaise qu'il y a 10 ans ?**
- **se situe-t'on toujours dans l'hypothèse retenue par le PDU de 2000 ?**
- **le bilan environnemental est-il positif ?**

Il livrait une série de questions complémentaires sur :

- ▶ le périmètre de l'action publique
- ▶ la coopération entre collectivités publiques
- ▶ les conditions de pilotage du PDU
- ▶ le mode de gouvernance de la prise de décision
- ▶ les outils de maîtrise de la croissance urbaine
- ▶ les modes de vie et des comportements sociaux
- ▶ le contexte énergétique
- ▶ l'évolution des parts modales
- ▶ la qualité de vie (pollution, congestion...)
- ▶ les choix de voirie prioritaires
- ▶ le bilan avantages-inconvénients des équipements
- ▶ la question ferroviaire
- ▶ le lien transport-habitat
- ▶ le transport de marchandises
- ▶ la gestion du temps
- ▶ les mobilités réduites
- ▶ le confort et la sécurité des déplacements
- ▶ la gestion du périphérique
- ▶ la desserte des grands équipements
- ▶ l'utilisation des cours d'eau
- ▶ le stationnement
- ▶ les taxis
- ▶

Ce questionnement très fourni est venu alimenter le processus d'évaluation que la Communauté urbaine a conduit, à la fois par le travail de ses services, une série d'entretiens avec des acteurs du territoire et la réalisation d'une enquête auprès de 1 000 personnes dans l'Agglomération.

En septembre 2009, il a été rendu compte de cette démarche auprès des membres du Conseil au cours d'une séance de travail spécifique, complétée par la mise à disposition d'un ensemble de documents et notamment des rapports d'enquêtes établis par les bureaux d'études mandatés par la Communauté urbaine. Cette mise à disposition a été appréciée par tous les membres qui se sont investis dans ce travail d'évaluation, même si toutes les réponses aux questions formulées par le Conseil n'ont pas été fournies.

À ce stade et au vu des éléments à sa disposition, le sentiment général du Conseil de développement peut se résumer dans une formule simplifiée :

Plan de déplacements urbains : bons résultats globaux mais des progrès à faire pour l'avenir

Les éléments forts de l'évaluation

Ce document livre, après les auditions, les débats et les contributions, une synthèse qui conclut la phase d'évaluation. Il s'agit de recenser les principaux points sur lesquels il a paru indispensable au Conseil de s'exprimer.

Pour l'ensemble des questions évaluatives posées par le Conseil et pour la consultation des nombreuses contributions, on peut se reporter au document publié en mai 2009 et au site web du Conseil "www.nantes-citoyennete.com".

→ Une politique de l'espace partagé à poursuivre

Chacun est tour à tour piéton, automobiliste, cycliste, usager des bus ou des trams ; l'espace doit donc être partagé pour être vivable. L'Agglomération nantaise a fait, à juste titre, le choix de ce partage, sans exclusion et en valorisant l'idée de cohabitation entre les modes.

Même si c'est un pari très audacieux, c'est une nécessité de s'y tenir et d'éviter les présupposés de nature idéologique qui peuvent parfois polluer les débats. La gestion de la mobilité est un problème politique au sens noble. Il s'agit d'offrir à chacun la possibilité d'exercer sa liberté d'aller et de venir, d'accéder à l'emploi, à la formation ou au loisir, en tenant compte des contraintes de l'intérêt général.

C'est une exigence forte qui nécessite de dépasser les querelles stériles des "pro" et des "anti", de même que les appréciations subjectives. Il n'y a pas de bons et de mauvais élèves qu'on pourrait classer selon le mode de transport qu'ils utilisent. Il y a des citoyens qui doivent partager et respecter un espace public collectif.

→ Des mesures techniques d'évaluation à améliorer

Le Conseil de développement a apprécié les efforts de la collectivité pour conduire l'évaluation du PDU dans la transparence et le souci de l'information la plus complète possible. Les membres ont pu avoir accès rapidement et facilement aux documents.

On peut y apporter cependant quelques éléments d'atténuation :

- **la procédure d'enquête** : la Communauté urbaine a choisi de ne pas procéder à une nouvelle enquête ménages et de recourir à un procédé plus souple d'interrogation d'un échantillon de 1 000 personnes. **Ce dispositif, s'il présente des qualités de simplicité de mise en oeuvre et d'exploitation, abou-**

tit davantage à apprécier les perceptions de l'opinion plutôt qu'à une mesure précise de l'évolution

- **le périmètre d'enquête** : le Conseil avait souhaité qu'il ne soit pas limité à la Communauté urbaine et qu'il intègre également les espaces péri-urbains qui sont les premiers utilisateurs à la fois de la voirie et des transports collectifs. Les résultats de l'enquête sont forcément affectés par cette limitation de l'enquête à un périmètre contraint par des prescriptions légales
- **les insuffisances de l'enquête** : elle ne distingue pas les différents quartiers, alors que les membres du Conseil ont souvent insisté sur les problèmes spécifiques de certains secteurs. Un dépouillement des résultats par grands quartiers, et pas seulement selon une logique concentrique par rapport aux boulevards de ceinture et au périphérique, aurait pu faire apparaître la question des liaisons entre les deux rives de l'estuaire, aussi bien à l'intérieur du périphérique qu'en aval. On aurait pu voir apparaître aussi la question de la coordination des circulations de toute nature à la périphérie de l'agglomération et de quartier à quartier dans l'agglomération.
Pour l'anecdote, on a mesuré le degré de satisfaction des usagers des transports publics mais pas celui... des automobilistes
- **le rendu des résultats** : le discours public des bureaux d'études a pu apparaître décalé des préoccupations d'une instance de participation citoyenne comme le Conseil de développement : le rendu des études et des enquêtes, tel qu'il a été exposé a parfois souffert d'appréciations subjectives et pas toujours appropriées.

→ Un périmètre qui a explosé

C'est un leit-motiv du Conseil de développement : le territoire des habitants n'est pas toujours celui des décideurs. **Si le cadre strict de la Communauté urbaine de Nantes est juridiquement pertinent, il est sociologiquement inadapté...**

Les logiques métropolitaines au sens large (SCOT, Aire urbaine...) sont à l'évidence celles qui rythment la vie et l'activité des habitants d'un espace en forte croissance. Les apports de l'AURAN à ce sujet sont particulièrement éclairants : les territoires de transports ont été multipliés par plus de 5 depuis 1960 et les territoires urbanisés par plus de 3. Cette dilatation forte couplée à la disparité du rapport emplois/actifs constituent le socle de la réflexion pour le futur PDU. C'est un enjeu d'équilibre d'un territoire qui doit s'affranchir des périmètres technico-administratifs.

→ Une évolution des parts modales positive mais encore limitée

1ers résultats de l'enquête « transports » de l'Insee

Enquêtes déplacements de 1980 à 2008

	1980 (enquête ménage)	1990 (enquête ménage)	1997 (enquête déplacements)	2002 (enquête déplacements)	2008 (enquête Insee)
Nombre total de déplacements tous modes	1 320 000	1 739 000	2 012 000	1 936 000	un peu plus de 2 000 000
voitures	45,4 %	59,5 %	58,6 %	61,6 %	57 %
TC	14,2 %	14,0 %	14,4 %	13,9 %	15 %
marche à pied	28,0 %	21,8 %	22,8 %	20,6 %	24 %
Deux-roues - Deux-roues motorisés - vélos	12,4 %	4,7 %	4,2 %	3,9 % 1,5 % 2,4 %	4 % 2 % 2 %

L'évolution des parts modales, telle qu'elle résulte des chiffres fournis par la Communauté urbaine appelle plusieurs commentaires :

- les experts eux-mêmes commentent ces chiffres avec une certaine circonspection (comparaison entre des enquêtes de nature différente, prise en compte des seuls habitants de l'agglomération...)
- la part de la voiture a fléchi mais pas dans les proportions attendues. À 57 %, elle est encore éloignée des 50 % affichés dans les objectifs du PDU. Elle reste plutôt supérieure à la pratique des autres Agglomérations. Pour mémoire, la Région des Pays de la Loire est au deuxième rang des régions françaises (derrière Poitou-Charentes) en matière de taux d'équipement des ménages en automobiles et au premier rang pour ce qui est de la multi-motorisation. Près de 40 % des ménages disposent d'au moins deux voitures et ce taux dépasse les 50 % dans l'espace périurbain (source INSEE)

- la part des transports collectifs est plutôt meilleure à Nantes que dans la plupart des pôles urbains comparables, même si elle reste en-deçà de l'objectif retenu en 2000
- avec 24 % la part de la marche à pied a nettement progressé, mais reste cependant inférieure à ce qu'elle est dans la plupart des agglomérations comparables (autour de 30 %). L'habitant des villes est d'abord un piéton et il faut s'interroger sur ce qui peut freiner la marche à pied à Nantes
- la part des deux-roues est stagnante, mais comparable aux autres agglomérations (à l'exception de Strasbourg et de ses 10 %). Même si on a le sentiment de voir un plus grand nombre de vélos en centre-ville, ce moyen de déplacement garde sa relative marginalité. On peut y voir des causes diverses sur la perception sociale du deux-roues, mais il faut s'interroger aussi sur l'insuffisance des aménagements, pourtant peu coûteux, susceptibles de favoriser la pratique du vélo.

→ **Des transports en commun plutôt performants et appréciés... avec quelques interrogations**

L'image du réseau de transports collectifs est bonne et ses performances sont appréciées des habitants, même si cette perception positive ne se traduit pas encore totalement dans les comportements.

Nantes a une image associée à un réseau de transports moderne et innovant : un des enjeux de l'avenir résidera dans sa capacité à le conserver.

Cette appréciation positive sur les transports collectifs s'accompagne cependant de quelques interrogations :

- les annonces, d'ores et déjà faites, concernant des projets différés pourraient venir en contradiction avec l'accroissement souhaité du nombre d'usagers
- les récentes mesures tarifaires, parfois mal perçues dans un contexte de crise, peuvent apparaître contradictoires
- un réseau encore trop radio concentrique
- le confort et la sécurité dans les transports, qu'une certaine forme de "politiquement correct" conduit parfois à passer sous silence, est un sujet de fond. Le traitement de cette question est l'une des conditions du développement de l'usage
- l'échec des navettes sur l'Erdre est regrettable et il y a des inquiétudes sur une volonté forte de développer un réseau Navibus digne d'une ville dans laquelle l'eau est partout présente et revendiquée en termes d'image.

→ Une observation insuffisante de l'évolution des comportements sociaux

Le Conseil l'a indiqué à plusieurs reprises : les politiques publiques seront très impactées à moyen et long terme par une évolution très forte des modes de vie et des comportements sociaux.

À titre d'exemple, la prise en compte des déplacements domicile-travail n'est plus suffisante ; on se déplace aussi pour bien d'autres motifs : loisirs, achats, sport..

La désynchronisation des temps, l'essor du commerce en ligne, l'allongement de la durée de la vie, la décohabitation, la multi-résidence, l'évolution des parcours résidentiels, constituent autant de phénomènes qu'il faut analyser plus précisément pour anticiper les décisions publiques.

Le Conseil a rappelé que l'AURAN constituait le bon outil pour développer une capacité d'observation, d'analyse et de veille sociétale.

→ Une étoile ferroviaire encore insuffisamment utilisée

Du premier projet de REDD (Réseau Express Districale et Départementale) en 1994 à la mise en œuvre effective de la liaison Nantes-Chateaubriant, on mesure l'écart entre le temps citoyen et celui de la décision administrative.

L'utilisation des infrastructures ferroviaires est une nécessité de gestion de la mobilité des sociétés urbaines ; c'est aussi une question d'image du territoire. Au moment où Nantes souhaite rattraper son retard à l'international, la mise en œuvre d'une politique forte en la matière serait un signe important.

Cette nouvelle modernité du ferroviaire est un axe essentiel d'organisation de la mobilité. Les retards pris au cours de la décennie précédente mettent bien en lumière la nécessité d'une nouvelle approche entre collectivités de divers niveaux pour structurer le développement des nouveaux espaces péri-urbains.

→ Une coopération entre les collectivités à conforter

À l'examen des données statistiques, notamment celles fournies par les services de la Communauté urbaine et par l'AURAN, il apparaît que l'évolution de la population et l'occupation de l'espace péri-urbain ont pour corollaire la nécessité de dépasser le périmètre juridique de la Communauté Urbaine. C'est la condition pour appréhender les perspectives de flux de déplacements et les moyens pour y faire face, notamment par le recours à l'inter-modalité des moyens de transport.

Le stade de la concertation entre les différentes collectivités locales qui ont en charge des politiques de déplacements a atteint ses limites. Entre les réseaux TAN, LILA, TER, il y a besoin d'une concertation sur le fond, régulière et sans à priori.

Ce sera l'un des sujets majeurs pour le nouveau PDU. Y-a-t'il nécessité de mettre en oeuvre une autorité unique d'organisation des transports qui transcende les limites administratives et politiques actuelles ? Il y a une réflexion à conduire sur le territoire correspondant au véritable bassin de vie du Grand Nantes. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait une anticipation de la réforme territoriale qui s'annonce et qui peut bouleverser le jeu des compétences.

Cette coordination en matière de gestion de la mobilité vaut aussi pour les politiques publiques d'aménagement, d'urbanisme et de construction de logements. Transports, urbanisme et habitat sont intimement liés et un certain nombre de difficultés rencontrées par les agglomérations, indépendamment du seul cas de Nantes, résultent en partie de l'oubli de ce principe.

Dans cette logique de coopération capable de modifier les rites institutionnels, Jean-Joseph Régent avait, en son temps, inventé l'ACEL (Association communautaire de l'Estuaire de la Loire) en regroupant les acteurs du territoire de toute nature (politiques, économiques...) à l'exception de l'Etat.

Dans des circonstances historiques différentes, cet exemple de coopération reste à méditer.

→ Une gestion des taxis toujours chaotique

Le problème est ancien et la question reposée souvent. À ce jour, l'organisation de la "prestation taxi" ne satisfait personne. C'est une fonction très importante de la gestion des déplacements urbains et c'est, de surcroît, un élément de l'image du territoire.

Il y a un sentiment général d'une situation figée et sans espoir d'évolution ni d'amélioration. Le sujet est particulièrement difficile mais il devra faire l'objet d'une prise en compte dans le prochain PDU.

→ La distribution des marchandises un peu oubliée

Tout reste à faire et la Communauté urbaine elle-même le reconnaît. La distribution des marchandises en ville est un problème insuffisamment pris en compte et appelle une réflexion pour des solutions innovantes et imaginatives à l'exemple du Tramway Cargo.

Le Conseil a rappelé à plusieurs reprises que le centre ville est d'abord un espace d'activités et d'emplois et qu'il constitue à ce titre la plus grande zone d'activité économique de l'Agglomération.

→ La gestion du périphérique toujours difficile

Pour cet outil majeur de gestion des déplacements urbains, le Conseil a souhaité la relance d'une grande politique de concertation avec l'Etat.

Le périphérique a des insuffisances qu'il convient d'étudier sereinement sans en faire un nouveau tabou. Le prochain PDU devra afficher des choix à l'issue d'un débat qui mette sur la table toutes les solutions sans en exclure aucune a priori. On ne fera pas l'économie d'une large discussion sur ce sujet qui nécessite de dépasser la seule opposition entre les tenants de l'élargissement et ceux de l'optimisation de l'infrastructure actuelle.

Alimentés par les travaux des experts, le Conseil de développement peut constituer un des lieux de ce débat.

→ Autres sujets abordés...

Les membres du Conseil ont évoqué encore de nombreux thèmes liés à l'évaluation :

- une politique de gestion des temporalités urbaines inexistantes
- un projet urbain-phare comme celui de l'Île de Nantes, dans lequel la question des déplacements a été peu traitée et qui risque de poser de réelles difficultés à moyen terme
- des encombrements mal vécus et générateurs à la fois de stress et... de pollution
- une desserte en transports collectifs insuffisante pour les grands équipements (CHU Nord, Zénith...)

Tout au long de ce travail d'évaluation, il a été constaté que l'ensemble des contributions fournies par les membres du Conseil de développement fourmille déjà de propositions de toute nature pour demain. C'est la traduction d'une volonté forte de s'investir dans un débat d'avenir.

Conscients que la situation financière ne permettra pas la réalisation de tous les projets, les membres du Conseil souhaitent faire part de leurs idées et de leurs souhaits avec une part d'optimisme, d'audace, voire d'un peu d'utopie.

Plan de Déplacements Urbains Synthèse de l'Évaluation 2000 - 2010

- SEPTEMBRE 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
www.nantes-citoyennete.com**