

Analyse de 10 SCoT « Grenelle »

La mobilité dans les SCoT

Les 7 fiches « Analyse de 10 SCoT Grenelle » montrent comment ces 10 schémas ont intégré les évolutions introduites par les lois Grenelle dans leur projet et dans leurs documents.

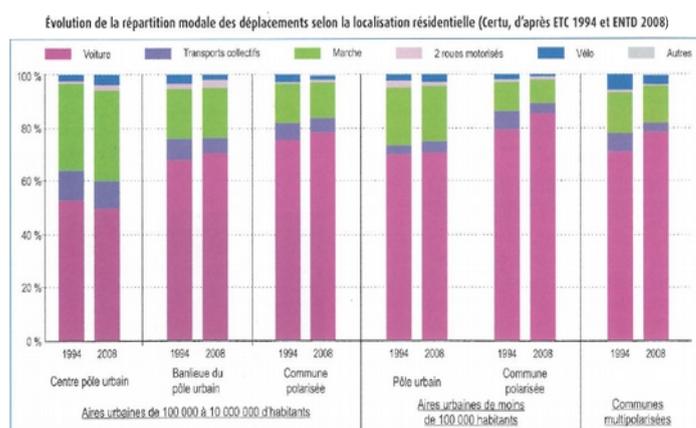
Les 10 SCoT étudiés sont :

- Odet (Finistère)
- Pays du Mans (Sarthe)
- Grand Creillois (Oise)
- Sud Toulousain (Haute-Garonne)
- Sud Corrèze (Corrèze)
- Sélestat et sa région (Bas-Rhin/ Haut-Rhin)
- Pays du Grand Amiénois (Somme)
- Pays des Mauges (Maine-et-Loire)
- Angoumois (Charente)
- Aire Gapençaise (Hautes-Alpes)

La périurbanisation et les évolutions sociétales ont conduit à une modification profonde des pratiques de mobilité. Les politiques d'aménagement décidées sur les dernières décennies ont notamment largement contribué à allonger les déplacements quotidiens.

Le SCoT, en tant qu'outil majeur de planification à l'échelle supra-urbaine, doit favoriser l'articulation des réflexions autour de la mobilité et de l'urbanisme pour réduire le besoin de se déplacer et la longueur des trajets domicile-travail, mais aussi pour participer à la mise en œuvre du droit au transport. Afin de renforcer cette interaction entre urbanisme et déplacements, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », a introduit des obligations et possibilités nouvelles pour les SCoT en matière de traitement de la mobilité.

Cette fiche présente ces obligations et possibilités nouvelles, leur prise en compte dans 10 SCoT Grenelle analysés et met en lumière des pistes d'évolution pour mieux répondre aux enjeux de mobilité dans les SCoT.



En France, la longueur des déplacements a augmenté de 10 % en moyenne entre 1994 et 2008. Ces déplacements de plus en plus longs sont réalisés en grande majorité en voiture particulière (VP). L'usage de la VP est en baisse dans les villes centres mais en hausse partout ailleurs (voir graphique ci-contre).

Il est donc urgent de mettre en œuvre une véritable cohérence entre politiques de transport et politiques d'urbanisme afin de réduire la longueur des trajets et la dépendance à l'automobile.

Source : Certu, 2012

1. Présentation des évolutions du Grenelle en matière de traitement de la mobilité dans les SCoT

Le Grenelle introduit huit nouvelles mesures en matière de traitement de la mobilité dans les SCoT. Ces mesures, de natures différentes, peuvent être classées comme suit : deux obligations, cinq possibilités et la prise en compte d'objectifs globaux.

1.1. Les deux obligations nouvelles introduites par le Grenelle

La loi Grenelle II crée deux nouvelles obligations en matière de traitement de la mobilité dans les SCoT.

- L'article L122-1-8, alinéa 1^{er} du code de l'urbanisme dispose que « *le [DOO] définit les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs* ». Cette disposition vise à mieux intégrer les projets structurants de transports collectifs dans le projet de territoire porté par le SCoT. Ces projets structurants doivent nourrir la réflexion sur l'aménagement du territoire.
- L'article L122-1-5-III, alinéa 1^{er} ajoute quant à lui que « *[Le DOO] précise les conditions permettant [...] le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent* ». Cet article a pour objectif de traiter la problématique du désenclavement des secteurs urbanisés à l'échelle du SCoT afin de garantir une bonne articulation des politiques publiques d'aménagement et de mobilité en faveur, notamment, des publics en insertion.

1.2. Les cinq possibilités nouvelles introduites par le Grenelle

La loi Grenelle II crée quatre possibilités pouvant être utilisées par les SCoT pour faciliter le report modal de la voiture particulière vers les transports en commun ou les modes actifs, ainsi qu'une possibilité spécifique relative à l'inconstructibilité autour des axes routiers.

- L'article L122-1-5-IX prévoit que « *[le DOO] peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction* ». Cet article renforce les moyens d'action à disposition du SCoT pour densifier les loge-

ments et bureaux aux abords des transports en commun et ainsi favoriser le report modal.

- Article L122-1-8 : « *[Hors PDU, le DOO] peut préciser les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et/ou les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les documents d'urbanisme doivent imposer* ». Par cette disposition, le code de l'urbanisme permet aux SCoT d'actionner le levier stationnement, tant concernant les véhicules motorisés que les véhicules non motorisés (notamment les vélos), afin de favoriser le report modal sur les territoires non couverts par un PDU (plans de déplacements urbains). La réduction de l'offre de stationnement pour les véhicules particuliers est identifiée comme un des leviers majeurs pour inciter au report modal.
- L'article L122-1-5-VIII dispose que « *dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, [le DOO] peut déterminer la valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu* ». Là encore, cette disposition a pour objectif de favoriser la densification autour des axes de transports en commun pour encourager au report modal.
- L'article L122-1-9 ajoute que « *dans les ZACom, le DAC peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises [...] dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire* »¹

¹ Il s'agit ici d'un extrait de l'article L122-1-9 tel qu'il était rédigé au moment de l'élaboration des 10 SCoT analysés dans le cadre de cette fiche. Cet article a depuis été modifié par les lois 2014-366 du 24 mars 2014 et 2014-626 du 18 juin 2014.

L'article L122-1-9 permet au SCoT d'inciter les acteurs locaux à œuvrer pour une mobilité plus durable. Les zones d'aménagement commercial (ZACom), qui accueillent de nombreux employés et visiteurs, doivent faire l'objet d'une attention particulière en termes de desserte par les transports en commun, de limitation de l'offre de stationnement ou encore d'encadrement du transport de marchandises.

- Enfin, l'article L122-1-5-III, alinéa 3 introduit une disposition spécifique, qui n'est pas liée directement à l'objectif de réduction de la part modale de la voiture particulière et des distances parcourues : « [Le DOO] peut étendre à d'autres routes l'inconstructibilité [prévue par l'article L111-1-4] de la bande de 100 mètres de part et d'autre des autoroutes, routes express et déviations au sens du code de la voirie routière, et de 75 mètres de part et d'autre des autres routes classées à grande circulation ».

1.3. Les objectifs globaux mis en avant par le Grenelle

L'article L121-1 du code de l'urbanisme affiche des « objectifs globaux » qui doivent être pris en

compte lors de l'élaboration et la réalisation des SCoT : « Les SCoT [...] déterminent les conditions permettant d'assurer [...] la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat [...] en tenant compte en particulier des objectifs [...] de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ».

La prise en compte des objectifs du Grenelle en matière de diminution des besoins de déplacements et de développement des solutions alternatives à la voiture particulière doit guider la réflexion des concepteurs du SCoT dans le traitement de la mobilité.

Cette prise en compte tient lieu en quelque sorte de fil rouge permettant de tisser l'articulation urbanisme / déplacement tout au long du SCoT. Elle peut prendre la forme, par exemple, de mesures favorisant la mixité des fonctions sur le territoire et par conséquent permettant de réduire les obligations de déplacements.

Ces objectifs globaux sont cependant trop généraux et transversaux pour être traités dans cette fiche comme un « nouvel objectif » à proprement parler.

2. Quelle prise en compte des nouveautés du Grenelle dans les 10 SCoT analysés ?

Cette deuxième partie fait le point sur la prise en compte par les 10 SCoT Grenelle analysés des obligations et possibilités nouvelles introduites par le Grenelle, ainsi que des « objectifs globaux » de l'article L121-1.

La possibilité introduite par l'article L122-1-5-III, alinéa 3 n'est pas traitée : en effet, elle n'est utilisée par aucun des SCoT analysés et ne participe pas directement à la recherche d'une mobilité durable contrairement aux autres obligations et possibilités nouvelles.

2.1. Définir les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs (obligation n°1)

« Le [DOO] définit les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs » (article L122-1-8)

Sept des dix SCoT analysés identifient des grands projets d'équipement et de desserte par les transports collectifs. Il peut s'agir, par exemple :

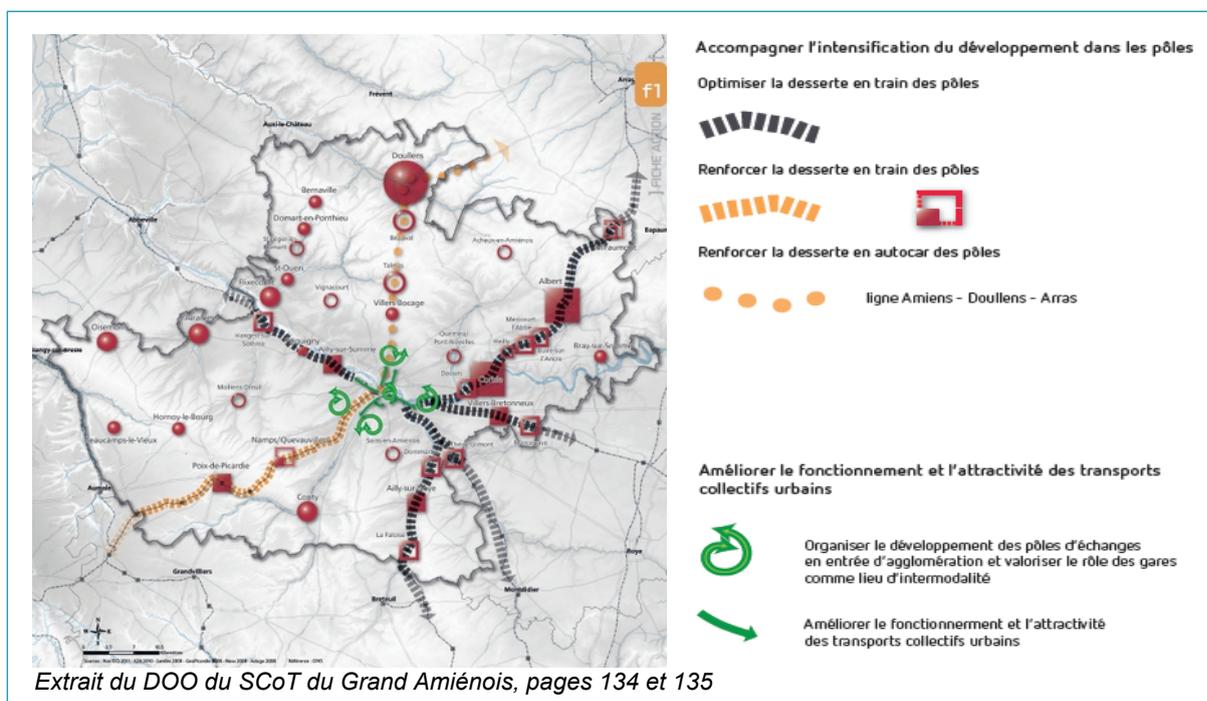
- de l'affirmation de la nécessité de créer un transport en commun en site propre (TCSP) pour relancer la fréquentation d'un réseau urbain de transports collectif (SCoT du Grand Amiénois),
- du renforcement ou du maintien de liaisons ferroviaires vers les gares TGV les plus proches afin de ne pas enclaver un territoire (SCoT de l'Aire Gapençaise),
- de la transformation d'un quartier de gare en pôle d'échanges (SCoT de Sélestat),
- de la création de nouvelles haltes TER (SCoT du Pays du Mans).

Toutefois, parmi ces sept SCoT, peu sont ceux qui donnent des éléments de définition suffisants des grands projets de transport identifiés. Si le SCoT n'a pas vocation à définir le niveau exact de l'offre de service du projet de transport envisagé (cadencement, amplitude horaire, tarification...), il doit donner a minima le cadre général de ce projet : définition des axes de desserte, éléments d'analyse sur le choix du mode à

retenir, implantation des pôles d'échanges afin d'intégrer l'intermodalité très en amont dans la réflexion etc.

Ce cadre général peut être défini par des éléments cartographiques. C'est le choix fait par

la majorité de ces sept SCoT dont celui du Grand Amiénois pour la présentation du projet d'amélioration de la desserte entre Amiens et les pôles alentour.



2.2. Désenclaver les secteurs urbanisés (obligation n°2)

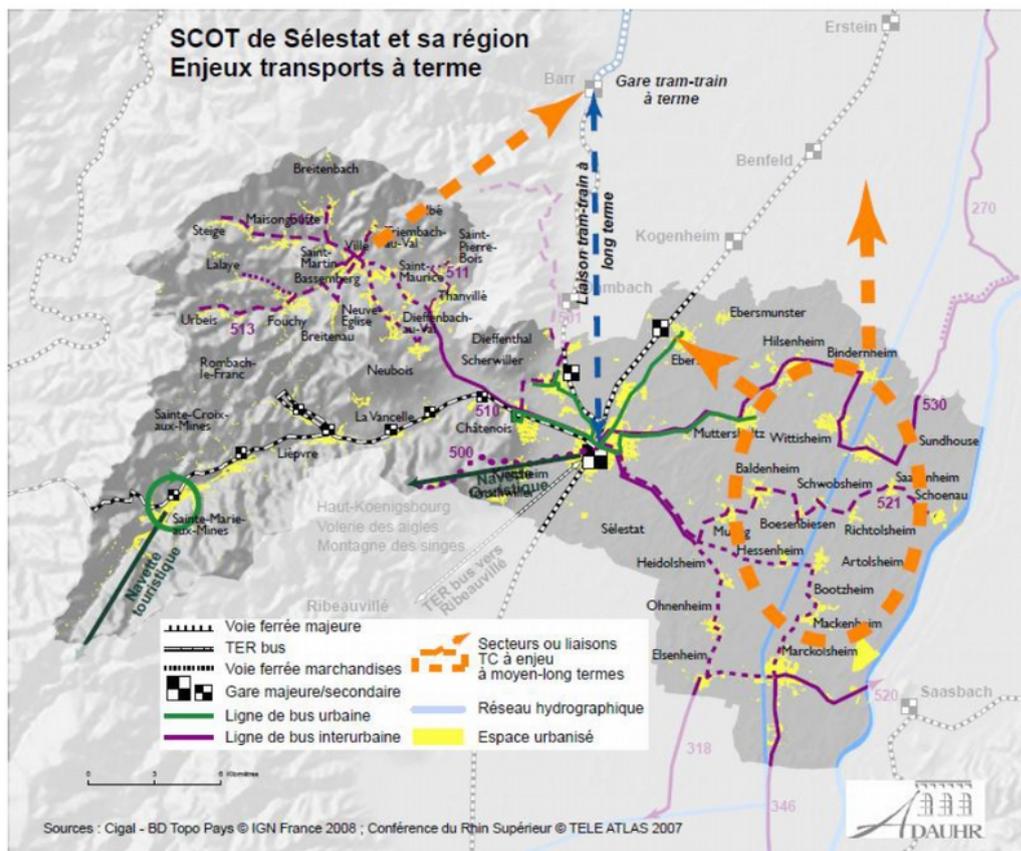
« [Le DOO] précise les conditions permettant [...] le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent »
(art. L122-1-5-III, al. 1er)

Six SCoT n'intègrent pas cette obligation, sans mettre en avant d'éléments explicites liés aux circonstances locales (le fait par exemple que tous les quartiers urbanisés de leur périmètre regroupant des publics défavorisés soient déjà bien desservis). On peut toutefois deviner des facteurs explicatifs à cette non application de l'obligation n°2. Dans certains cas, il peut s'agir de l'élaboration en cours, sur le territoire du SCoT, d'un plan de déplacements urbains (PDU) qui traitera du désenclavement des quartiers

prioritaires sur son périmètre. Dans d'autres cas, le caractère très rural du territoire du SCoT peut constituer un autre élément d'explication.

Les quatre autres SCoT intègrent cette obligation mais a minima. Aucun des SCoT ne comprend d'action visant explicitement à désenclaver les quartiers urbanisés. Toutefois, plusieurs SCoT prévoient de renforcer les liaisons par autocar ou par train entre la « ville centre » du SCoT et les communes périphériques actuellement mal desservies par les transports en commun. C'est le cas du SCoT du Grand Amiénois et du SCoT de Sélestat.

Ce SCoT, qui couvre un territoire à dominante rural, vise à désenclaver des « bassins de vie » et à les interconnecter à l'axe ferroviaire Nord-Sud qui traverse le territoire.



Extrait du SCOT de Sélestat, page 83 – Schéma d'organisation des transports à moyen terme.

2.3. Tendre vers une densité minimale à proximité des transports en commun (possibilité n° 1)

« [Le DOO] peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction » (article L122-1-5-IX)²

Cette « densité minimale » que le DOO peut prescrire aux PLU ne peut correspondre qu'à des éléments que le règlement du PLU peut exiger en termes de « densité minimale », soit la hauteur ou l'emprise au sol et non pas une densité minimale sous la forme de logements par hectare.

Les SCOT analysés n'utilisent pas, à proprement parler, cette possibilité très spécifique. Toutefois, cinq d'entre eux invitent à tendre vers des densités minimales (sans donner de valeur, ou en raisonnant en logement par hectares).

Le SCOT du Grand Amiénois impose ainsi l'instauration de densités minimales (sans donner de valeurs toutefois) dans les quartiers de gares et

autour des axes de transports en commun en site propre.

Le SCOT de l'Angoumois, quant à lui, impose des densités minimales pour les extensions urbaines en précisant que les trois secteurs d'extensions ont été identifiés notamment en fonction de leur niveau de desserte en transports collectifs.

Le SCOT du Sud toulousain définit une fourchette de densité en fonction de la catégorie de territoires. La prescription n°68 du DOO précise que " les secteurs à proximité des points d'arrêt de transports en commun à haut niveau de desserte (gare ou desserte par bus express cadencé) font l'objet d'une urbanisation particulière :

- pour les arrêts situés dans le noyau villageois ou en continuité immédiate, la densité des développements urbains dans un rayon de 600 mètres est renforcée pour atteindre l'objectif communal maximum de densité globale ;

- pour tous les arrêts, l'accessibilité par des pistes cyclables est étudiée dans un rayon d'au moins 1 km. De même, l'aménagement de parkings relais, d'aires de covoiturage et de parkings spécifiques et adaptés à destination des vélos est favorisé."

² Cette disposition est également étudiée dans la fiche « consommation d'espaces » de la même collection.

2.4. Réduire les possibilités de stationnement pour les voitures et les augmenter pour les vélos (possibilité n° 2)

« [Hors PDU, le DOO] peut préciser les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et/ou les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les documents d'urbanisme doivent imposer » (Article L122-1-8)

Aucun des dix SCoT n'utilise cette possibilité. Certains SCoT précisent simplement que les communes ou intercommunalités devront définir des normes de stationnement minimales ou maximales, sans donner de valeurs vers lesquelles tendre. Pourtant, la réduction de l'offre de stationnement est l'un des leviers forts du report modal de la voiture particulière vers les modes alternatifs.

La voiture est utilisée 9 fois sur 10 lorsque le stationnement sur le lieu de travail est assuré. Dans le cas contraire, elle est utilisée entre 3 à 5 fois sur 10 seulement [CERTU, 1998]. A Lille, si le stationnement est assuré sur le lieu de travail, la part des personnes utilisant leur véhicule est de 80 %. Elle baisse à 58 % s'il n'y est pas assuré. À Caen, on utilise deux fois moins la voiture pour aller travailler lorsque le stationnement au travail est perçu comme étant difficile. (Enquête Ménages Déplacements 2006 pour Lille et de 2011 pour Caen)

Bien entendu, l'ampleur du report modal dépend aussi des alternatives proposées à l'automobiliste. En général, plus on se situe en cœur d'agglomération, plus ces alternatives sont performantes et concurrentiels de la voiture particulière. Ainsi, lorsque le stationnement n'est pas assuré sur le lieu de travail, la part des automobilistes est de 28% si le lieu de travail est situé dans la commune centre, 45% s'il est dans le suburbain et 67% dans le périurbain [Transflash, février 2010].

2.5. Fixer des seuils de densité maximale dans les secteurs bien desservis (possibilité n° 3)

« Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs [...], [le DOO] peut déterminer la valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu » (article L122-1-5-VIII)¹

Comme pour la possibilité n°1, le législateur vise ici des exigences en termes de hauteur, d'emprise au sol ou d'implantation et non pas de

1 Cette disposition est également étudiée dans la fiche « consommation d'espaces » de la même collection

logements par hectare. En outre, les secteurs considérés doivent être délimités à la parcelle.

Là encore, si les SCoT analysés n'utilisent pas à proprement parler cette possibilité, on peut identifier une volonté de densifier autour des axes de transports en commun. Ainsi, trois SCoT définissent des densités minimales (pouvant être considérée comme « la valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction ») sur des secteurs ciblés, et notamment sur des secteurs desservis par les transports en commun.

Par exemple, le SCoT du Pays du Mans fixe des objectifs de densité en fonction de l'armature urbaine du territoire :

- 15 à 35 logements à l'hectare pour les pôles urbains ;
- 15 logements minimum pour les pôles d'équilibre et pour les pôles intermédiaires ;
- 12 logements minimum pour les pôles de proximité.

Le SCoT précise que les pôles urbains, d'équilibre et intermédiaires bénéficient d'une bonne desserte par les transports en commun.

2.6. Œuvrer pour la mobilité durable dans les ZACom (possibilité n°4)

« Dans les ZACom, le DAC peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises [...] dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire » (article L122-1-9)

L'ensemble des dix SCoT analysés utilise cette possibilité², mais souvent de manière très partielle.

Par exemple, le SCoT du Grand Amiénois utilise cette possibilité pour une seule des ses sept ZACom. Cette ZACom, située à proximité d'un quartier d'habitat desservi par une ligne à haut niveau de service de transports en commun, constituait un secteur favorable à l'application de cette possibilité.

D'autres SCoT ont recours à cette possibilité mais en lui ôtant son caractère prescriptif. Ainsi, le SCoT de Sélestat impose une desserte en transports en commun et en modes doux pour

2 Les dix SCoT Grenelle analysés ne possèdent pas tous un document d'aménagement commercial (DAC). Mais ils utilisent cette possibilité dans leur document d'orientations et d'objectifs (DOO).

l'une de ses deux ZACoM et recommande juste une « attention particulière » sur la mise en oeuvre de ce type de desserte dans l'autre ZACoM.

Le SCoT Sud Corrèze, quant à lui, impose que toutes les ZACoM, existantes ou à venir, soient raccordées au réseau de transports collectifs urbains cadencés ainsi qu'à un maillage piétons et cycles à l'horizon 2019.

Des mesures telle que celle imposée par le SCoT Sud Corrèze constituent une avancée notable en matière de desserte des ZACoM par les modes alternatifs.

Toutefois, si l'on s'en tient à la lettre de l'article L122-1-9, la volonté du législateur est d'aller vers des mesures encore plus prescriptives : il ne s'agit pas simplement d'imposer aux pouvoirs publics de raccorder les ZACoM aux modes alternatifs mais d'empêcher toute nouvelle implantation d'équipements d'importance tant que ce raccordement n'est pas réalisé (et pour autant que ce raccordement soit jugé localement nécessaire).

Retenons pour conclure que les mesures mises en oeuvre par les SCoT analysés dans le cadre de cette possibilité n° 4 répondent à l'esprit du Grenelle : créer, pas à pas, les conditions favorables au report modal.

2.7. La prise en compte des objectifs globaux

Les SCoT [...] déterminent les conditions permettant d'assurer [...] la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat [...] en tenant compte en particulier des objectifs [...] de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile (article L121-1)

Comme nous l'avons expliqué précédemment, les objectifs cités dans cet article L121-1 sont très généraux et transversaux. Leur prise en compte peut concerner diverses mesures et chapitres du SCoT.

Nous avons donc choisi, afin de cadrer notre analyse, de nous focaliser sur les éléments chiffrés présentés par les SCoT et faisant état de leur prise en compte des objectifs globaux de l'article 121-1 :

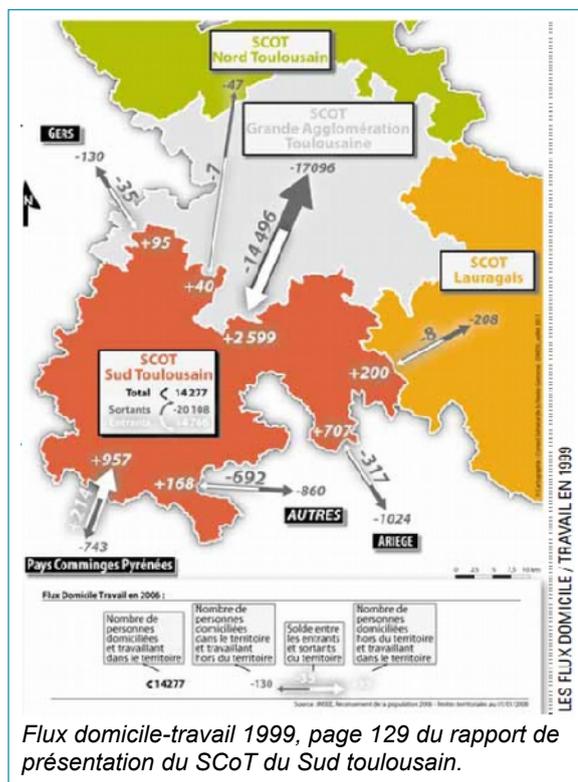
- quels sont les éléments chiffrés de diagnostic présentés par les SCoT?
- quels sont les objectifs chiffrés de report modal et de réduction des émissions de gaz

à effet de serre (GES) liée aux déplacements mis en avant dans les SCoT ?

On constate que les données et les estimations présentées sur ces deux points sont peu nombreuses et très variables d'un SCoT à l'autre.

Concernant les diagnostics de mobilité, la plupart des SCoT ne présentent que des données très générales. Le manque de données, pour les « petits » SCoT notamment, est une des explications.

Toutefois, on trouve dans plusieurs SCoT des documents graphiques ou cartographiques présentant de manière synthétique la mobilité sur le territoire. Ces documents sont conçus le plus souvent à partir des données Insee ou des données collectées grâce à des enquêtes de terrain. Ci-après, la représentation des flux domicile-travail proposée par le SCoT du Sud toulousain sur la base des données Insee.



Flux domicile-travail 1999, page 129 du rapport de présentation du SCoT du Sud toulousain.

En matière de report modal, seul le SCoT de l'Odet fixe un objectif chiffré : ramener la part modale de la voiture particulière à 75 % en 2025 et atteindre respectivement 3 % et 14 % de part modale pour le vélo et la marche.

Toutefois, ce SCoT ne précise pas si ses mesures permettent d'atteindre cet objectif chiffré : il ne propose pas d'évaluation quantitative de l'impact des mesures du SCoT sur le report modal.

Enfin, en matière de diminution des émissions de GES, seul le SCoT du Grand Amiénois donne une estimation de l'impact des mesures du SCoT.

« [...] à l'échelle du Grand Amiénois, la mise en œuvre des dispositions du SCoT visant à l'évolution des modes de déplacement de la population pourrait permettre d'éviter, à l'horizon 2020, l'émission de plus de 30 000 teqCO₂ de gaz à effet de serre par an, soit près de 8 % des émissions prévisibles en l'absence de ces mesures pour le transport des personnes » (*Rapport de présentation du SCoT du Grand Amiénois, p332*).

3. Enseignements et pistes d'évolution

L'analyse réalisée dans le cadre de cette étude permet de dégager des premiers enseignements pour mieux traiter les problématiques de mobilité dans les SCoT.

Au-delà d'une meilleure intégration des obligations et possibilités nouvelles introduites par le Grenelle (3.1) et détaillées dans les deux premières parties de cette fiche, les SCoT doivent envisager la mobilité d'une manière plus globale et transversale, créer les conditions d'une bonne coordination entre les acteurs du territoire et préconiser des solutions permettant d'améliorer la mobilité tout en tenant compte de la réduction des budgets publics. Les pistes que nous présentons dans cette partie (3.2 à 3.6) ne sont pas exhaustives¹ : elles traduisent des enjeux globaux rarement pris en compte dans les SCoT.

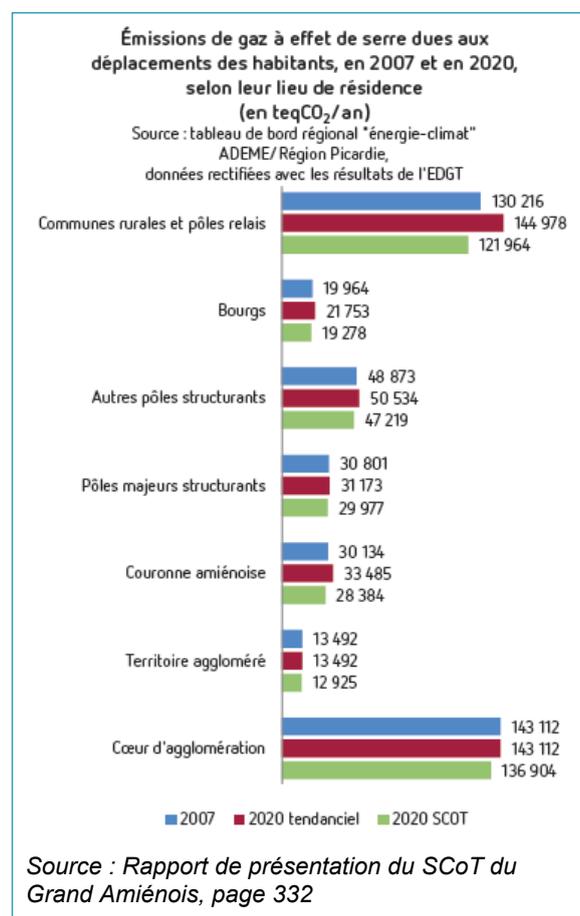
3.1. Utiliser les nouvelles dispositions introduites par le Grenelle

L'analyse présentée dans la deuxième partie de cette fiche montre que les SCoT n'utilisent pas pleinement les nouvelles dispositions introduites par le Grenelle en matière de traitement de la mobilité.

Le législateur a mis à disposition des territoires de nouveaux outils en vue de renforcer l'articulation entre urbanisme et déplacements et tendre vers une mobilité plus durable à l'échelle des SCoT. Il appartient aux acteurs locaux de se saisir pleinement de ces outils.

La possibilité n° 4, par exemple, doit être utilisée plus largement et au plus proche de la lettre de l'article L122-1-9 (voir 2.6). Comme nous l'avons vu précédemment, cette possibilité permet de

conditionner l'implantation sur les ZACoM d'équipements commerciaux générateurs de flux importants à la mise en œuvre, sur ces zones, de mesures favorisant le report modal.



3.2. Mettre en place une meilleure gouvernance

La gouvernance locale autour du thème de la mobilité est un préalable indispensable à la définition par le SCoT des objectifs à atteindre en matière de déplacements. C'est le premier temps de la gouvernance, celui qui permet de s'accorder sur ce que l'on doit améliorer et comment l'améliorer grâce au SCoT.

¹ On aurait pu également présenter des pistes pour une meilleure prise en compte des modes actifs ou pour la densification à l'abord des axes de transports en commun, par exemple. Notons que ce levier « densification » est de mieux en mieux utilisé par les SCoT.

Le second temps de la gouvernance doit permettre d'assurer la bonne mise en œuvre des actions définies par le SCoT².

En premier lieu, le SCoT doit donc contribuer, par ses préconisations, à la construction d'une meilleure gouvernance locale pour mieux traiter des problématiques de mobilité dans le schéma.

Le manque de coordination entre les décideurs locaux, publics et privés, est mis en avant dans différentes études [Certu, 2011] et identifié comme un frein au bon traitement de la mobilité dans les SCoT.

Ainsi, le SCoT du Grand Amiénois met en avant la nécessité de créer à court terme une instance de coordination et de concertation entre les autorités organisatrices de transports (AOT) gérant des réseaux sur le Grand Amiénois. À long terme, le SCoT invite ces AOT à se regrouper en un syndicat mixte de transport, structure de coopération entre AOT également appelée « syndicat mixte SRU » car créée par la loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000. C'est aussi le choix du SCoT du Pays du Mans qui a initié la création d'un « collège transport » au sein d'un syndicat mixte SRU regroupant trois AOT. Le SCoT du Pays des Mauges, quant à lui, préconise l'élaboration d'un schéma de déplacement local, qui serait construit sur la base d'une coopération entre les AOT locales. Dans le même esprit, sur l'Angoumois, territoire dépourvu de PDU, un schéma de mobilité est en cours d'élaboration sur la base d'une coopération entre le syndicat mixte de SCoT et les AOT.

Dans sa volonté de « créer de la gouvernance », le SCoT doit veiller à :

- *coordonner à la bonne échelle, en invitant des AOT limitrophes au territoire pour tenir compte de l'allongement des déplacements quotidiens constatés ces dernières décennies ;*
- *décloisonner les domaines urbanisme et transport, qui répondent à des langages et à des échelles d'action très différents, en associant des professionnels des deux univers ;*
- *élargir le cercle de réflexion au-delà du monde des AOT. Par exemple, il est intéressant d'associer des acteurs tels que SNCF Réseau (ex-RFF) et voies navigables de France (VNF) sur la question des effets de coupure que nous abordons en 3.3.*

En second lieu, l'établissement public en charge du SCoT a vocation à prévoir et organiser la gouvernance de la mise en œuvre de ses

dispositions. Cela passe par la mise en place de comités de suivi, qui auront pour rôle de vérifier que les objectifs ciblés par le SCoT ont été atteints et de décider de réorientations si ce n'est pas le cas.

Pour réaliser leur évaluation, ces comités pourront s'appuyer sur des indicateurs de suivi définis par le SCoT. Ces indicateurs doivent avoir un intitulé précis et ne doivent pas être trop nombreux : dans le cas contraire, ils seront difficiles à renseigner.

Enfin, certains syndicats mixtes de SCoT, comme celui du Grand Amiénois, intègrent les objectifs de leur SCoT dans les contrats territoriaux signés avec la Région par exemple, ce qui facilite la concrétisation de ces objectifs.

3.3. Traiter les « effets de coupures »

Les déplacements en vélo ou à pied doivent être encouragés à l'échelle du SCoT, et non pas uniquement à l'échelle du PDU.

Le SCoT peut notamment exprimer des orientations tendant à réduire les effets de coupures qui nuisent au développement des modes actifs. Ces coupures sont de différents types : voie d'eau, voie ferrée, route, parking clos, domaine cloisonné, champ, bâti...

Elles peuvent engendrer un allongement substantiel du temps de parcours pour le marcheur ou le cycliste et ainsi constituer un frein majeur au report modal.

3.4. Encourager les territoires à se constituer une base de données mobilité

En amont de l'élaboration du SCoT, il est primordial d'aider les acteurs du territoire à se constituer des bases de données sur les déplacements locaux.

On constate en effet que beaucoup de SCoT ne peuvent s'appuyer sur des données suffisantes pour élaborer leur diagnostic. Or, sans diagnostic, le SCoT ne peut définir d'objectifs pertinents à atteindre et d'actions précises pour améliorer la mobilité sur son périmètre.

Les SCoT peuvent mobiliser les données de l'Insee pour commencer à construire un diagnostic. Toutefois, les données mobilité de l'Insee sont très partielles : elles concernent uniquement les déplacements domicile-travail et domicile-études soit environ 30 % des déplacements. En outre, ces données ne sont pas assez fines (pas de distinction entre déplacements en moto et

² Pour aller plus loin : Certu, fiche « coopération entre autorités organisatrices de transports », 2012

déplacements en vélo par exemple) et sont lacunaires (uniquement les déplacements de commune à commune et pas à l'intérieur d'une même commune, pas de prise en compte de la marche...).

Il faut donc encourager les AOT à réaliser des enquêtes de déplacements³, qui donnent une image plus complète de la mobilité sur un territoire donné. Ces enquêtes peuvent être financées à hauteur de 20 % par l'État.

Le déficit de données en matière de mobilité est particulièrement marquant pour les secteurs ruraux. La spécificité de ces territoires de faible densité démographique nécessite de développer de nouvelles méthodes de recueil de la mobilité. En outre, les plans de mobilité rurale, prévus par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, pourraient constituer une opportunité pour les acteurs locaux de se constituer des bases de données relatives aux déplacements sur les territoires peu denses.

3.5. Intégrer le transport de marchandises dans la réflexion pour une mobilité durable

Dans de nombreux schémas et plans, le transport de marchandises est le parent pauvre de la politique de déplacements décidée pour le territoire.

Pourtant, le poids du fret dans les émissions de gaz à effet de serre (GES) et de particules fines est conséquent et mérite une attention particulière⁴.

Concernant les émissions de GES, le secteur le plus émetteur en France est celui des transports (25 %).

Notons que la France est un cas particulier en Europe. En effet, à l'échelle de l'Union européenne, le secteur le plus émetteur de GES est celui de la production d'électricité et de chaleur (26 %) devant celui des transports (20%). La faible part du secteur de la production d'électricité et de chaleur en France (9%) est due à la place, importante, de la production nucléaire sur notre territoire [Cerema, 2014].

Si la majeure partie des émissions de GES liées aux transports est due aux déplacements de personne, le transport de marchandises contribue tout de même à environ 10 % des émissions de GES en France.

En milieu urbain, la part des émissions des GES due aux transports est plus élevée (entre 35 % et 50 %) avec un poids du fret situé entre 15 et 20 %.

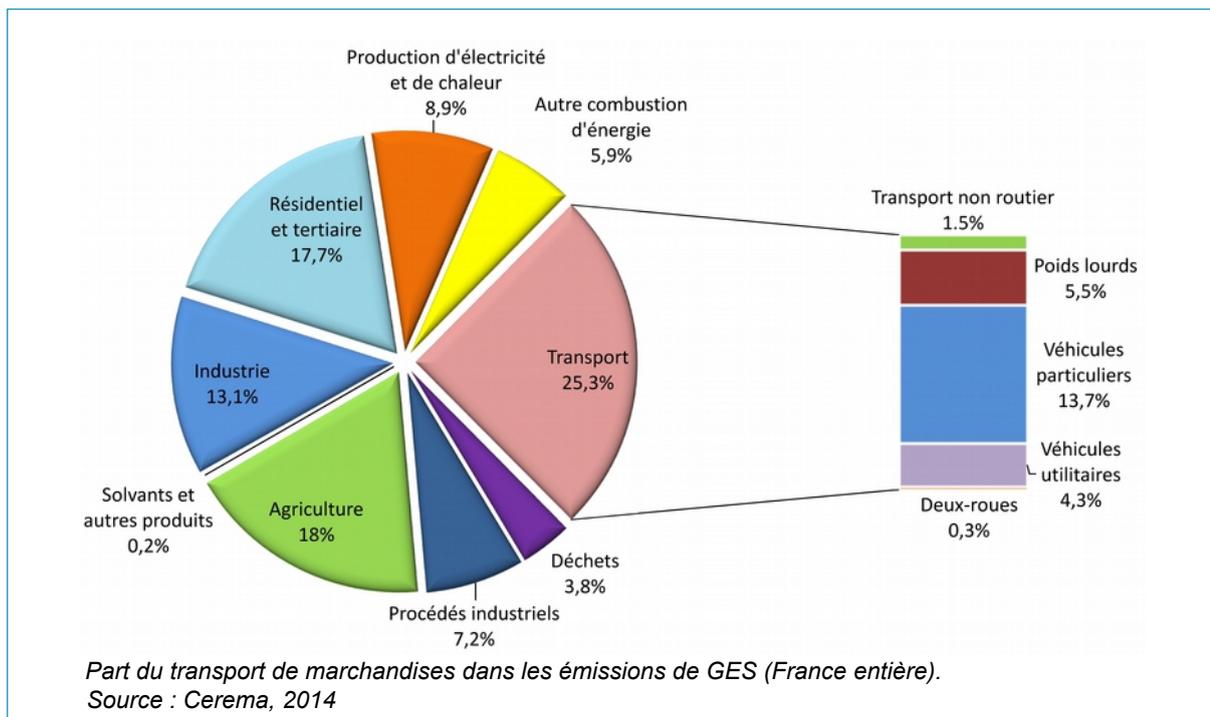
Concernant les émissions de particules fines et d'oxyde d'azote (NOX), la part du secteur des transports est là encore très élevée. Comme le montrent les graphiques ci-après, le transport de marchandises contribue fortement à ces émissions de polluants locaux particulièrement nocifs pour la santé.

Le SCoT doit donc définir une ligne de conduite pour réduire le trafic induit par le transport de marchandises, en veillant notamment au non éclatement de l'activité économique sur son territoire. Outre la réduction des émissions de GES et de polluants locaux, ces mesures auront une incidence positive sur la congestion ou encore sur les effets connexes du transport de marchandises tel que le bruit.

3 Pour mieux connaître les enquêtes ménages déplacements, vous pouvez vous reporter à des publications du Cerema :

- Certu, fiche « l'enquête ménages déplacements », 2012
- Certu, fiche « l'enquête déplacements villes moyennes », 2012
- Certu, fiche « l'enquête ménages déplacements « standard Certu » », 2008

4 Pour aller plus loin, Certu, fiche « transport de marchandises en ville : quels enjeux pour les collectivités ? », 2013



3.6. Optimiser l'existant, anticiper, innover

Le contexte économique amène les pouvoirs publics à penser leur politique de déplacements en fonction de budgets contraints.

Pour autant, la mobilité doit rester un enjeu majeur en tant, notamment, que facteur d'insertion sociale et professionnelle, de désenclavement. En effet, au-delà des aspects environnementaux et de congestion, la mobilité, et plus précisément les actions mises en place par les acteurs publics pour garantir le droit au transport, permet aux populations les plus fragiles de rester en contact avec la société et le monde du travail.

L'une des solutions pour continuer à créer de l'offre de mobilité en période de crise économique est d'optimiser les infrastructures et services existants et de renforcer l'intermodalité entre les différentes offres. Par exemple, lorsque le contexte local le permet, il est préférable de renforcer une offre de bus plutôt que de créer ex-nihilo un nouveau transport en commun « lourd » en site propre. Il faut également favoriser le développement des modes actifs, qui, sur le long terme, n'impacteront que faiblement le budget de la collectivité.

Tenir compte des contraintes économiques, c'est aussi anticiper pour éviter notamment les

travaux de démolition / reconstruction dispendieux. De nombreux SCoT prévoient ainsi des réserves foncières pour préserver la possibilité de développer leur réseau de transports collectifs à l'avenir. Parmi les 10 SCoT Grenelle analysés, les SCoT de Sélestat, de Sud Corrèze et de l'Aire Gapençaise, par exemple, imposent de préserver de telles emprises dans certains projets d'aménagement.

Enfin, les SCoT doivent inciter les acteurs locaux à se tourner vers des solutions innovantes et susceptibles là encore de générer des économies à court ou moyen terme.

L'aménagement numérique peut ainsi permettre de développer des outils tels que le télétravail ou la visioconférence qui réduiront les besoins de déplacements et par conséquent les budgets publics dédiés à la mobilité.

De nombreux territoires se penchent également sur la question des rythmes urbains : il s'agit de lisser les pics de congestion du matin et du soir (« entrées et sorties de bureaux ») en réorganisant les temporalités au travail notamment. Ce type de démarche coûte peu aux pouvoirs publics et peut engendrer des gains de productivité pour le tissu économique local, dus notamment à la baisse du temps passé par les salariés dans les bouchons.

Crédit photos

Cerema sauf mention contraire

Maquette et mise en page

Nicolas Jouve

Méthode :

La commande initiale du Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité était d'analyser une sélection de 10 SCoT Grenelle avec la méthode de décryptage permettant d'extraire les orientations d'un SCoT, puis d'approfondir six thèmes aux exigences renforcées par le Grenelle : la consommation d'espaces, l'énergie-climat, le commerce, la mobilité, la biodiversité et les continuités écologiques, l'aménagement numérique.

L'impossibilité d'appliquer la méthode de décryptage pour une majorité des 10 SCoT n'a pas permis l'analyse globale et comparée des projets. Le travail s'est ainsi concentré sur chaque thème, avec une approche spécifique, formalisée par une fiche dans la collection Connaissances du Cerema, complétée par une fiche sur l'amélioration de la lisibilité du projet.

Bibliographie :

- Cerema, *La logistique urbaine : connaître et agir*, 2012
- Certu, fiche « Les déplacements dans les 12 SCoT Grenelle », 2011
- Certu, *SCoT et déplacements*, 2004
- Certu, Ademe, EPFL, UTP, *Les citoyens face à l'automobilité*, 1998
- Certu – ETD, fiche « Développement des transports collectifs urbains et périurbains », 2011
- Certu, *La mobilité urbaine en France*, 2012
- GRIDAUH, fiche « Les normes s'imposant aux SCoT en matière de transports, de déplacements et de couverture numérique », 2013
- Transflash n°350, février 2010

Dans la même collection :

- Améliorer la lisibilité du projet des SCoT
- La consommation d'espaces naturels, agricoles, forestiers dans les SCoT
- L'urbanisme commercial dans les SCoT
- L'énergie et le climat (publication 2016)
- L'aménagement numérique des territoires (publication 2016)
- La biodiversité (publication 2016)

Contributeurs :

Nicolas Jouve (Cerema, direction territoriale Nord-Picardie) dans le cadre d'un travail collectif avec Florence Bordère, Timothée Capcarrère, Vincent Caumont, Dominique Déléaz, Bertrand Dupigny, Julie Espinas, Sébastien Froment, Nicolas Jouve, Aouicha Kradaoui, Grégoire Palierse Valérie Potier, Vanessa Ruel, Arnaud Rouilly, Nicolas Valance, du Cerema pour la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité) en partenariat avec la Fédération Nationale des SCoT.

Contacts :

Nicolas Jouve (nicolas.jouve@cerema.fr)

Boutique en ligne : catalogue.territoires-ville.cerema.fr

© 2015 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Collection
Connaissances
ISSN 2417-9701
2015/35

La collection Connaissances du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Connaissance et prévention des risques - Développement des infrastructures - Énergie et climat - Gestion du patrimoine d'infrastructures
Impacts sur la santé - Mobilité et transports - Territoires durables et ressources naturelles - Ville et bâtiments durables



Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – www.cerema.fr

Direction technique Territoires et ville – 2 rue Antoine Charial - CS 33927 - 69426 LYON Cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00

Siège social : Cité des mobilités – 25 av. François Mitterrand - CS 92803 - 69674 BRON Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30