

Programme national de Recherche et d'innovation dans les Transports terrestres à l'initiative des ministères de la recherche, des transports, de l'environnement et de l'industrie, de L'ADEME ET DE L'ANVAR



www.predit.prd.fr

Groupe opérationnel n°7
« Impacts énergétiques et environnementaux des transports »

THEME 5 :

**Évaluation des politiques publiques territoriales au regard des changements climatiques
(émissions de CO₂ du secteur transport)**



ADEME



Réseau Action Climat-France, en partenariat avec :
France Nature Environnement

Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports
4D

Convention n° 0303C0007



Décembre 2005

Réseau Action Climat-France
2B rue Jules Ferry, 93100 MONTREUIL
Tel : 01.48.58.83.92 - Fax : 01.48.51.95.12
Courriel : infos@rac-f.org - www.rac-f.org

Coordination de l'étude

- Réseau Action Climat - France - Olivier Louchard, coordinateur.

Rédaction

- Association 4D
- Le Rochais Marc – France Nature Environnement (FNE)
- Louchard Olivier – Coordinateur du Réseau Action Climat – France (RAC-F)
- Mathy Sandrine – Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED)

Comité de relecture

- Allaire Julien – Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale (LEPII / CNRS : FRE2664) – Université Pierre Mendès-France - Grenoble II
- Comélie Laurent : Association 4D et chargé de mission développement durable à la Ville de Nantes
- Dubromel Michel – Pilote du Réseau Transports et Mobilité Durables de France Nature Environnement (FNE)
- Elbé Nathalie – Chargée des Collectivités territoriales à la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (MIES)
- Gastaud André – Chargé des transports à la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (MIES)
- Sivardière Jean – Président de la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT)

Remerciements pour leurs contributions

Aux associations locales qui ont répondu à notre questionnaire :

Michel Paya et Alain Vignale (FNAUT Haute-Normandie), Jean Claude Chausse (Darly), Laure Teulières (Amis de la Terre Midi Pyrénées), Bruno Fillon, Guy Chezeau, J. Brie (Poitou-Charentes Nature), Mauricette Ringuet (FNAUT Poitou Charentes), Michel Caen (Dérailleurs), Madeleine Novel (FRAPNA), Réseau vert Basse Normandie, Philippe Giudicelli (Gadseca-CEBAC), Anne Sophie Leturcq (AREHN), Claude Loiseau (IDF environnement), Alain Berthoumieu (FNAUT Midi Pyrénées).

Remerciements pour leur aide et conseil

Elsa Coslado (FNE), Mériem Houzir (4D), Morgane Créach, Diane Vandaele, Emmanuel Bernard et Philippe Quirion (RAC-F)

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	8
--------------------	---

<p style="text-align: center;">Première partie Transports et changements climatiques : un état des lieux préoccupant</p>
--

A. Les transports : des émissions de GES en continuelle croissance	10
I. La prépondérance de la route	10
II. Intensification du trafic de personnes et de marchandises	11
III. Des perspectives alarmantes	11
B. Les leviers d'action de la politique européenne	13
I. Le livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010	13
II. Les Réseaux Transeuropéens de transports (RTE-T)	14
III. Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)	14
IV. Le programme européen sur le changement climatique (PECC) et les directives européennes	16
1. Transports de personnes	16
2. Transports de marchandises	18
C. Les leviers d'action au niveau national	19
I. Des plans climat nationaux peu ambitieux	19
1. La réduction des émissions des véhicules et la R&D	20
2. Les actions destinées aux automobilistes et aux différents acteurs	20
3. Les mesures de transfert modal.	20
II. Une politique d'aménagement du territoire au profit de la route	21
1. Les grands projets d'infrastructures du CIADT de décembre 2003	21
2. La loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 et les nouveaux domaines de compétences des collectivités territoriales	22
D. L'importance de plus en plus affirmée des politiques locales	22
I. LOTI (1982) et Contrats de Plan Etat – Région (CPER)	22
1. La LOTI	22
2. Les CPER	23
II. La loi LAURE (1996) et les PDU	24
III. Loi SRU (2000) : PDU renforcé, SCOT et PLU	24
IV. La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) (dite loi Voynet, du 25 juin 1999)	25
1. Les Schémas de Services Collectifs	25
2. Les Pays	25
3. Les agglomérations	26
4. Les Agendas 21 locaux	26

Seconde partie
**Évaluation des politiques publiques territoriales au regard des
changements climatiques – Le secteur des transports terrestres**

A. Objectifs de l'évaluation	29
B. Politiques territoriales et territoires analysés	29
I. Les politiques territoriales	29
II. Les territoires retenus	29
C. Réalisation des questionnaires et indicateurs retenus	31
I. CPER	31
II. PDU	31
III. Agendas 21 locaux	32
D. Collecte des données et principaux enseignements	33
I. CPER	33
1. Difficultés pour la collecte des données transports et effet de serre	33
2. Principaux enseignements	34
II. PDU	37
1. Données environnementales et prise en compte de l'effet de serre	37
2. Mesures et indicateurs de réponse	37
3. Urbanisme et transports	40
4. Observatoires et suivi	40
5. Information, concertation et participation	40
III. Agendas 21 locaux	40
1. Des Agendas 21 en phase de projet	40
2. Liens Agendas 21 et PDU	41
3. Des outils et interlocuteurs semblables	41
4. Des mises en cohérences encore bien insuffisantes	41
5. Une concertation « affichée »	42
6. Des actions à la hauteur des enjeux ?	42
7. CPER, PDU, SCOT : un problème de cohérence	42

<p>Troisième partie Recommandations à destination des décideurs territoriaux et des acteurs locaux</p>
--

A. Au niveau National	46
I. Influencer les décisions prises au niveau européen	46
II. Une politique nationale volontariste pour un rééquilibrage modal	48
1. Aménagement du territoire et choix des infrastructures : priorité au rail et aux voies d'eau	49
2. Mener une politique nationale du vélo en France	51
3. Harmoniser et rendre cohérent l'attirail juridique	52
III. Rendre obligatoire la prise en compte de l'effet de serre dans les futurs CPE	53
1. La nécessaire homogénéisation et mise en cohérence des documents contractuels et d'évaluation	53
2. Eco conditionnalité du versement des crédits de l'Etat	54
 B. Au niveau régional	 54
I. Méthodologie pour une prise en compte effective et efficace de l'effet de serre dans les futurs CPER	55
1. L'importance du volet territorial des CPER	55
2. Évaluation des CPER 2000-2006	55
II. Quelques mesures incontournables pour les futurs CPER	56
1. Le développement du transport ferroviaire	56
2. La création de pôles multimodaux d'échanges et de plate-formes multimodales pour le transport de marchandises	58
3. Les ports et le mode fluvial	58
4. Les véloroutes et voies vertes	58
III. Renforcer la cohérence des choix budgétaires avec les objectifs affichés	59
IV. Les autres outils régionaux d'aménagement	59
 C. Au niveau local	 60
I. Principales orientations et mesures à adopter	60
1. Transports de personnes	60
2. Développer un transport de marchandises alternatif à la route	64
II. Inciter à la densification des villes	65
1. Étalement urbain et émissions de gaz à effet de serre	65
2. S'approprier les outils existants pour lutter contre l'étalement urbain	66
III. Dégager des financements pour une politique locale des transports cohérente	68
 D. S'engager dans une approche globale et territoriale	 69
I. Mener un projet de territoire intégrant la dimension « effet de serre »	69
1. Les facteurs de réussite	69
2. Possibilités en terme de participation du public et de démocratie locale	78
II. La démarche Agenda 21 local	82
1. Renouvellement des modes d'organisation et d'action de la collectivité	83
2. Une réalité concrète pour les habitants	84
III. Les autres démarches territoriales	85
1. Les Plans Environnement Collectivités (PEC)	85
2. Les contrats ATEnEE	85
3. Les Plans Climat Territoriaux (PCT)	86

Conclusion	87
Sigles	88
Bibliographie	90
Principaux sites Internet	93
Contacts	95
Annexes	Voir document à part

RESUME

Les transports sont en grande partie responsables des émissions françaises de Gaz à Effet de Serre (GES) d'origine humaine (26,5 % pour l'année 2004). Cette situation alarmante trouve son origine principale dans la prépondérance du mode routier, qui monopolise en France 89% des déplacements de personnes (dont 84 % pour les véhicules particuliers) et 80% du trafic de marchandises. Cette domination s'intensifie d'année en année, ce qui pourrait faire échouer la France dans son objectif du Protocole de Kyoto, à savoir maintenir pour 2008-2012 ses émissions au même niveau que celui de 1990.

Pour rompre avec cette tendance, des leviers d'action aux niveaux européen et national ont été mis en place : livre blanc sur la politique européenne des transports, programme Marco Polo, directives européennes, Loi sur l'air, Plans climat, etc. Ces politiques européennes et nationales ainsi que leur mise en œuvre s'avèrent pour le moment inefficaces aussi bien en terme de réduction de la demande de transports motorisés que de report modal : transfert de la voiture vers les transports en commun et les modes de déplacement doux (marche, vélo, etc.) pour les personnes, et de la route vers le rail et les voies d'eau pour les marchandises.

Dans un contexte de lois de décentralisation et du fait de l'impact de leurs décisions sur l'évolution des émissions de GES (notamment dans les transports), les collectivités françaises ont été amenées à se mobiliser. Mais, l'analyse des CPER et des PDU montre que la dimension « effet de serre » est très peu présente dans les documents de contractualisation ou de planification. Lorsque l'urgence climatique apparaît dans les textes, c'est de manière peu explicite et bien souvent, il ne s'agit là que d'effets d'annonce sans objectifs précis ou mesures spécifiques. Malgré de rares exceptions, les enveloppes budgétaires des CPER offrent une répartition encore très favorable aux infrastructures routières. Signalons que dans les processus d'élaboration et les phases de suivi/évaluation, les associations de protection de l'environnement sont très peu sollicitées. Pour les PDU, elles le sont plus largement tout en ayant du mal à faire entendre leurs revendications. Les Agendas 21 locaux, de leur côté, intègrent beaucoup plus fortement les enjeux énergétiques et sont soucieux de faire participer significativement les acteurs du territoire. Mais, la multiplication d'interlocuteurs (directions de la voirie, commission environnement, agence locale de l'énergie, espaces info énergie, etc.) et de plans à l'échelle locale (SCOT, PLU, PDU, PLH, etc.) tend à poser des problèmes de cohérence et de nombreux soucis organisationnels.

Les solutions pour réduire les émissions de GES sont multiples et impliquent des changements à toutes les échelles d'action et à tous les niveaux de décision. Il va de soi qu'une politique nationale volontariste pour un rééquilibrage modal doit s'instaurer. Quant aux prochains CPER, ils devront significativement prendre en compte l'effet de serre, tout comme d'ailleurs les outils de planification mis à disposition des collectivités (PDU, SCOT, PLU, etc.). Parmi les priorités, le développement du rail, des voies d'eau et du transport combiné s'impose. Les politiques urbaines doivent s'atteler à lutter contre l'étalement urbain, réduire la place de la voiture en ville, limiter le stationnement, développer les zones 30, le vélo, etc.

Il est bien évident que c'est à travers un projet de territoire initié par des décideurs motivés et la définition d'objectifs opérationnels combinant plusieurs mesures fortes (énergie, transports, habitat, urbanisme, etc.) que les politiques engagées porteront leurs fruits en terme de limitation des émissions de GES. Au final, pour les collectivités, il semble opportun de s'orienter vers des approches globales de type Agendas 21 locaux ou Plans climat territoriaux qui portent, par ailleurs, le souci d'impliquer les acteurs du territoire grâce notamment aux possibilités offertes aujourd'hui en terme de démocratie locale (conseils de quartiers, référendum décisionnel local, etc.).

Mots clé et cadre de cette étude :

France, transports terrestres, émissions de gaz à effet de serre, évaluation, politiques publiques territoriales, CPER, PDU, Agendas 21 locaux, collectivités, démocratie locale

AVANT PROPOS

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur des transports ont connu une très forte progression ces vingt dernières années et les projections pour 2010-2020 sont alarmantes. Ce secteur pourrait même à lui seul empêcher la France d'atteindre son objectif de Kyoto de stabilisation des émissions de GES par rapport à 1990 et mettre en péril l'ambition officielle de diviser par 4 nos rejets à l'horizon 2050.

Les leviers d'actions permettant des réductions d'émissions de GES dans les transports sont de deux types. D'une part, le gouvernement a mis en place en 2000 un programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) comprenant des mesures climat par secteur d'activités suivi en juillet 2004 de l'adoption du Plan Climat. D'autre part, dans le secteur des transports, plusieurs mesures qui pourraient représenter une part non négligeable de l'effort de réduction des émissions de GES à réaliser, sont directement ou indirectement liées aux politiques publiques territoriales (CIADT, CPER, SCOT, PDU, etc.). Mais il est très difficile de mesurer la portée réelle de ces politiques en terme de réduction.

C'est pourquoi le RAC-F et ses partenaires vous proposent cette étude qui a pour finalité de mieux connaître l'état de réalisation des politiques publiques territoriales au regard des changements climatiques (CPER et PDU notamment) et de mieux en saisir les facteurs de réussite et les dysfonctionnements. Il apparaît en effet extrêmement important et urgent de mettre en place une méthodologie d'évaluation spécifique "climat" et des outils intégrant des critères d'évaluation fiables et objectifs. Or, à ce jour, il reste très difficile de mesurer l'impact des actions publiques sur les émissions de GES. En s'appuyant sur son réseau et ses partenaires, le RAC-F a effectué un travail d'analyse dans les territoires en mettant en place une méthode d'évaluation et de définition des indicateurs. Quels sont les freins, les difficultés rencontrées par les acteurs ? Quels sont les facteurs de réussite des initiatives locales « exemplaires » ? Au delà de l'évaluation de l'action publique, le RAC-F et ses partenaires consacrent une partie de cette étude aux recommandations (aide à la décision) pouvant servir aux acteurs du secteur des transports et notamment aux décideurs territoriaux.

Il est important de noter que la spécificité de ce travail par rapport aux études existantes (CERTU-GART ou LATTs) est qu'il est issu du champ associatif, de son expertise doublée de son expérience de terrain, de sa capacité à faire le lien avec la population et ses revendications, les modes de vie, etc. en fait de son regard de citoyen averti. Cette approche associative bénéficie d'un travail de collaboration avec un laboratoire de recherche (CIRED) attentif à la rigueur qu'exige un tel travail.

Première partie :

Transports et changements climatiques :

Un état des lieux préoccupant



A. Les transports : des émissions de GES en continuelle croissance

Concernant la lutte contre les changements climatiques, le secteur des transports est responsable de 26,5 % des émissions brutes françaises de Gaz à Effet de Serre (GES) d'origine humaine pour l'année 2004 (contre 21,5 % en 1990)¹ et de 34 % pour le seul CO₂, ce qui place ce secteur largement en tête du classement des rejets devant l'industrie manufacturière, l'agriculture et le résidentiel tertiaire. Une inflation très nette des émissions de GES de + 23 % en quatorze ans a ainsi été observée.

Ces chiffres déjà très élevés sont pourtant inférieurs à l'impact réel du secteur transports. En effet, aux niveaux maritime et aérien, seules les émissions du trafic domestique sont comptabilisées laissant de côté tous les déplacements internationaux pourtant nombreux concernant la France. Par ailleurs, les émissions dues à la réalisation des routes, aux infrastructures et équipements, à la construction des véhicules, à l'extraction et au raffinage des carburants ne sont pas intégrées. Par conséquent, la filière transports prise dans son ensemble émet plus de GES que les chiffres officiels présentés. Pour être plus précis, il serait nécessaire d'effectuer des analyses de cycle de vie. Comme le souligne J.M Jancovici², « *si l'on imputait aux transports les émissions des raffineries pour produire l'essence (dans le poste « transformation énergie»), celles de l'industrie pour la construction des voitures et des routes, et plus généralement toutes les émissions produites par des activités concourant aux déplacements (assurances, garages, etc.) le total serait probablement plus proche de 40% ».*

La situation en Europe est tout aussi critique avec une progression de + 20 % des émissions de CO₂ du secteur entre 1990 et 2001³. Les transports représentent 24 % des émissions européennes de CO₂.

I. La prépondérance de la route

En France, le mode routier rejette 93,8 % des émissions de GES du secteur transports (année 2002⁴, augmentation constante par rapport à 1990), dont les voitures particulières qui en émettent à elles seules plus de la moitié. Le transport aérien est responsable de 3,7 % des émissions de GES, le transport maritime 1,6 % (très légère progression), le ferroviaire 0,5 % et autres 0,4 %.

Si on comptabilise le trafic international aérien et maritime, les chiffres d'émissions de CO₂ (année 2000⁵) sont différents et laissent apparaître une part plus importante pour le secteur aérien : route 79,5 % (répartition : voitures particulières 45 %, poids lourds 21 %, véhicules utilitaires légers 13 %, deux roues 0,5 %), aérien 13 %, maritime 7 % et ferroviaire : 0,5 %.

Si le constat sur la contribution des transports à l'effet de serre est aujourd'hui déjà très alarmant, tous les scénarios montrent que les perspectives d'avenir le sont encore plus. Le scénario tendanciel (sans mesure) du Plan climat (2004) montre une augmentation des volumes émis allant de 121,5 MteCO₂ en 1990 à 175,1 MteCO₂ en 2010 soit une progression de 45 %. Les émissions avec application des mesures du PC (qui reste hypothétique tout comme l'efficacité desdites mesures) avancent 154,8 MteCO₂.

¹ Source : MIES d'après CITEPA, inventaire UNFCCC pour l'année 2004, mise à jour décembre 2005.

² Ingénieur conseil, expert sur les changements climatiques, site : www.manicore.com

³ Source : UNFCCC, National greenhouse gas inventory data from Annex I Parties for 1990 to 2001, novembre 2003.

⁴ CITEPA, inventaire UNFCCC, déc 2003. Trafic domestique uniquement pour l'aérien et le maritime.

⁵ MIES, PNLCC, deuxième bilan annuel et voies d'avenir, 2002.

Tableau 1 : Part modale des émissions de GES

	Part - transport international exclu (2004)	Part - trafic international compris (2005)
Transports routiers	93,8%	79,5%
Transport ferroviaire	0,5%	0,5%
Transport maritime	1,6%	7%
Transport aérien	3,7%	13%
Autres	0,4%	-

N.B : les émissions de GES provenant du trafic aérien international au départ de la France ont connu une progression de 72 % entre 1990 et 2003. Mais, celles ci ne sont pas comptabilisées dans les inventaires Kyoto, ce qui rend d'autant plus urgentes les actions renforcées sur le routier.

II. Intensification du trafic de personnes et de marchandises

Concernant le transport de personnes, la part prise par la voiture est prépondérante et ne cesse de progresser. En France, l'automobile concentre 84 % des déplacements intérieurs contre seulement 15 % pour les transports collectifs (année 2004)⁶. Pour les transports de marchandises, là aussi la route est reine avec 80 % de part du trafic contre 12 % pour le rail et seulement 2 % pour les voies d'eau.

En parallèle, les déplacements se multiplient, les distances parcourues augmentent et le nombre de véhicules s'accroît. L'analyse de l'évolution du parc de véhicules immatriculés (tous types confondus) montre une augmentation de 29 % en 15 ans. Ainsi, le nombre de voitures particulières est passé de 23,3 millions en 1990 à près de 30 millions en 2005. Celui des véhicules utilitaires légers et des poids lourds augmente aussi passant de 4,12 millions en 1990 à 5,5 millions en 2005 pour les premiers et de 555 000 en 1990 à 569 000 en 2005 pour les seconds.

Ce phénomène n'est pas spécifique à la France et s'observe à une échelle beaucoup plus large. Ainsi, en Europe, les déplacements de personnes ont doublé en 25 ans et le transport de marchandises a augmenté de 80 %⁷.

III. Des perspectives alarmantes

Le secteur des transports est celui qui suscite le plus d'inquiétudes car toutes les prévisions lui attribuent un rôle croissant dans le réchauffement de la planète. Dans l'UE, les émissions de GES des transports risquent d'afficher une progression de 34 % entre 1990 et 2010⁸, risquent de représenter 40 % des émissions de CO₂ en 2010 et ce malgré l'hypothétique mise en œuvre de certaines orientations prises à Bruxelles⁹.

⁶ Et suivants, Compte des transports 2004 – Ministère de l'équipement.

⁷ Rapport du Conseil économique et social, 2000.

⁸ Rapport de l'Agence européenne de l'environnement n° 5/2004, « Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2004 », 40 pages, 2004.

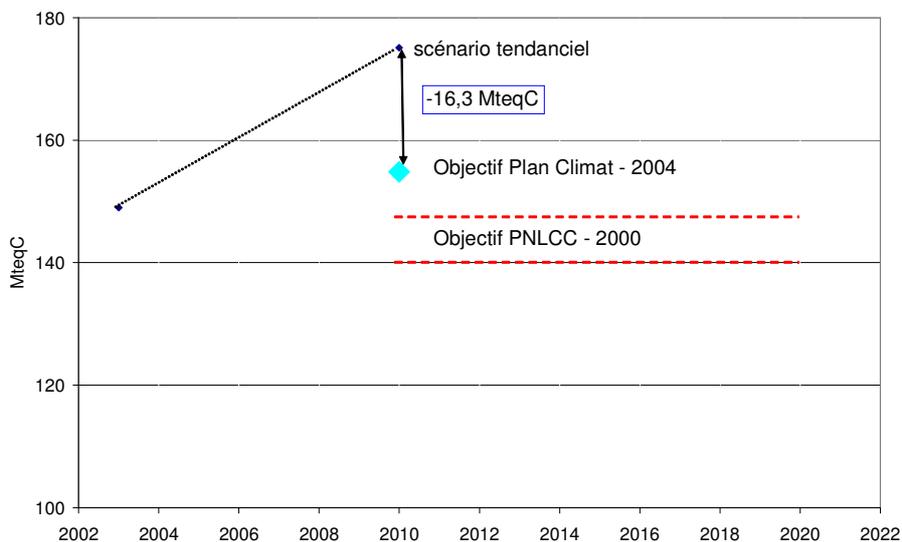
⁹ Voir à ce sujet le Livre blanc, « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », Commission européenne, 135 pages, 2001, dans lequel figure la volonté de développer le transfert modal de la route vers le rail et les voies d'eau.

En France, les émissions nettes du seul CO₂ provenant des transports et leur part dans les émissions nationales risquent d'augmenter fortement si aucune mesure n'est prise. Elles passeraient de 119,2 MtCO₂ (25 % des émissions) en 1990 à 156 MtCO₂ en 2010 (34 % des émissions).

Un certain nombre de scénarios a été envisagé dans le cadre du PNLCC (2000)¹⁰ (voir la partie consacrée à la politique nationale) et seul celui qui regroupe un ensemble de mesures nouvelles¹¹ permettrait d'atteindre l'objectif français de Kyoto. D'après ce scénario (Schéma Multimodal Volontariste), il est impératif que le secteur des transports émette un volume de GES compris entre 140 à 147 MtéqCO₂ en 2010 et qu'il se maintienne jusqu'en 2020. Or, les derniers chiffres disponibles indiquent pour 2004 un total d'émissions de 149,1 MtéqCO₂ ce qui veut dire que le seuil à ne pas franchir est déjà dépassé.

Si rien n'est fait, le scénario tendanciel pour 2010, réévalué en 2004 pour le Plan Climat, avance un chiffre de 175,1 Mtéq CO₂. L'objectif du Plan Climat pour les transports est d'éviter le rejet de 16,3 MtéqCO₂ d'ici 2010 pour donc atteindre à cette date un niveau d'émissions de 154,8 MtéqCO₂ sur les 550,8 MtéqCO₂ prévus au total (soit 28 %).

Graphique 1 : émissions de GES du secteur des transports en France – Prévision et objectifs de réduction



¹⁰ MIES, Programme National de Lutte contre le Changement Climatique 2000/2010, 2000.

¹¹ Ce scénario rejoint celui du Schéma de Service Collectif Transport (loi Voynet) proposant un Schéma Multimodal Volontariste. Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

B. Les leviers d'action de la politique européenne

Dans un contexte de lutte contre le changement climatique, il est important de mentionner les principaux programmes d'actions œuvrant pour la politique européenne des transports :

- le Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010
- les Réseaux Transeuropéens de transports (RTE)
- le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)

I. Le livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010

Adopté en septembre 2001, le livre blanc est le plan d'actions pour la qualité et l'efficacité des transports européens. Analysant le secteur européen des transports, la Commission européenne relève qu'il est caractérisé entre autres par une croissance très inégale des différents modes de transport : la route représente 44% du transport de marchandises contre 41% à la navigation à courte distance, 8% au rail et 4% pour les voies navigables. La prédominance de la route est encore plus marquante pour les passagers, le transport routier représentant 79% de part de marché, tandis que l'aérien, avec 5%, s'apprête à dépasser le chemin de fer qui plafonne à 6% (CE, 2001, p13).

Graphique 2 : répartition modale au niveau européen des transports de passagers et de marchandises

	Transport de passagers	Transport de marchandises
Route	79%	44%
Rail	6%	8%
Air	5%	
Navigation		41%

Le livre blanc comporte soixante mesures à mettre en œuvre. La première de ces mesures vise à effectuer un rééquilibrage modal à l'horizon 2010, grâce à une politique active de revitalisation du rail, la promotion des transports maritime et fluvial, et le développement de l'intermodalité¹². En 2003, un nouveau programme a été mis en place (voir paragraphes suivants, programme Marco Polo)¹³. Le livre blanc souligne en outre la nécessité d'une nouvelle approche du transport urbain par les pouvoirs publics locaux afin de concilier la modernisation du service public et la rationalisation de l'usage de la voiture particulière ; c'est notamment à ce prix que pourront être respectés les engagements internationaux pour la réduction des émissions polluantes de dioxyde de carbone (CE, 2001, p 105).

Afin d'accélérer le rythme des décisions et de vérifier l'état d'avancement, la Commission a décidé de présenter une série de rendez-vous datés, répondant à des objectifs précis et devrait réaliser courant 2005 un bilan global de la mise en œuvre des mesures préconisées dans le livre blanc. Une consultation publique vient d'être lancée à ce sujet¹⁴. Le bilan prendra en compte les conséquences économiques, sociales et environnementales des mesures

¹² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Conseil Economique et Social et au Comité des Régions, « Intermodalité et transport intermodal de marchandises dans l'UE », COM (1997) 243 final du 29 mai 1997.

¹³ Règlement (CE) n° 1382/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003, concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises communautaires « programme Marco Polo », JO n° L 196 du 02/08/2003, p.0001-0006.

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/energy_transport/white_paper_transport_revision/lb_consultation_fr.html

proposées. Le respect de la mise en application des mesures du Livre blanc devrait pouvoir contribuer significativement à la limitation des émissions de gaz à effet de serre.

A noter : la Commission a également présenté une proposition de directive-cadre visant à améliorer l'utilisation et la tarification des infrastructures, et cela, dans le but de diminuer les points de congestion.

II. Les Réseaux Transeuropéens de transports (RTE-T)

La base juridique du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) se trouve dans le traité de Maastricht (1992).

Il s'agit de mettre en place des liaisons transeuropéennes pour tous les modes de transports (route, rail, air, voies fluviales et maritimes) en se focalisant principalement sur les grands projets transfrontaliers.

Le 29 avril 2004, le Parlement européen et le Conseil ont arrêté la décision n°884/2004/CE qui établit le RTE-T à réaliser d'ici 2020. Celle-ci dresse une liste de 30 projets prioritaires reprenant 14 projets déjà arrêtés en 1994 par le Conseil européen d'Essen et qui ajoute 16 nouveaux autres grands projets prioritaires à construire dans l'Union élargie¹⁵.

III. Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)

Le SDEC est un cadre de référence commun aux différents acteurs de l'aménagement et du développement du territoire : la Commission européenne, les Etats, les régions, les autres collectivités territoriales, etc. Ce cadre, sans avoir un caractère contraignant, vise à renforcer les concertations et la coopération transnationale en matière de développement de l'espace. Mais, l'Union Européenne n'a pas de compétence en matière d'aménagement du territoire. Le SDEC relève alors d'une démarche intergouvernementale commune.

Il a été adopté en mai 1999 et poursuit trois objectifs fondamentaux : 1. la cohésion économique et sociale - 2. la préservation de la nature et du patrimoine culturel – 3. une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Afin que les politiques de développement du territoire concourent à ces objectifs, le SDEC est doté d'un programme qui se décline en douze actions parmi lesquelles, la prise en compte par les politiques sectorielles (comme les transports), qu'elles soient communautaires ou nationales, de leur impact territorial. Le SDEC, sans être explicitement porté sur la lutte contre l'effet de serre, n'en constitue pas moins un support à considérer à l'échelle de l'Union.

¹⁵ Voir pour la liste des projets : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l24094.htm>

Les aides européennes transports

Des financements communautaires ont été dégagés pour favoriser les modes alternatifs à la route.

Le Programme Marco Polo

Le règlement CE n° 1382/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003 concerne l'octroi d'un concours financier communautaire visant :

- à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises en transférant une partie du fret routier vers les modes alternatifs : rail et voies d'eau
- à réduire l'engorgement des infrastructures routières dans l'Union Européenne et à améliorer les performances environnementales de l'ensemble du système de transport.

75 millions d'euros sont prévus pour la mise en œuvre de ce programme, dans une période allant du 01 janvier 2003 au 31 décembre 2006. Ce programme sera axé sur la promotion de services à vocation commerciale en matière de fret. Il ne concerne ni la recherche et le développement ni les mesures en faveur des infrastructures. Marco Polo s'applique à des actions qui concernent le territoire d'au moins deux États membres ou le territoire d'au moins un État membre et le territoire d'un pays tiers proche. Concrètement, le démarrage des actions de transfert de la route vers le rail ou la voie d'eau sera soutenu à hauteur de 30 %. Autre exemple, des projets innovants d'exploitation d'autoroutes des mers ou de liaisons internationales de fret ferroviaire pourront être cofinancées à 35 %.

Le programme PACT (Pilot action for combined transport), prédécesseur de Marco Polo, visait lui aussi à accroître l'utilisation du transport combiné en appuyant financièrement des initiatives commerciales originales (actions pilotes) dans le secteur des services de transport combiné, mais sans objectifs chiffrés et vérifiables. Pas moins de 167 projets concrets ont été menés à bien entre 1992 et 2000, période d'application de PACT, pour un montant très modeste de 53 millions d'euros. Citons un service combinant rail et mer, pour relier la Suède à l'Italie via l'Allemagne et l'Autriche, qui a permis de décharger les routes de 500 000 tonnes annuelles. Entre La Rochelle/Le Havre et Rotterdam, un service a permis le transfert en trois ans de 643 000 tonnes de la route vers le transport maritime. Enfin, toujours pour la France, un service quotidien de barges reliant Rotterdam à Lille évite à 50 camions de rouler entre la France et les Pays Bas.

En juillet 2004, la Commission a présenté la proposition COM (2004) 478, qui prolonge le programme Marco Polo à partir de 2007. Marco Polo II inclus des nouvelles actions concernant les autoroutes de la mer. Le programme, qui s'est vu alloué un budget de 740 millions d'euros pour la période 2007-2013, a été étendu aux pays limitrophes de l'Union Européenne. La Commission a estimé que chaque euro investi dans le programme Marco Polo allait générer au minimum 6 euros en bénéfices social et environnemental. La forme finale du programme dépendra des négociations entre le Parlement et le Conseil.

Autres financements :

Pour favoriser le lancement de projets, des financements européens peuvent être alloués : fonds structurels, fonds de cohésion et budget consacré au réseau transeuropéen RTE-T (Règlement CE n° 2236/95 du Conseil du 18 septembre 1995, déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens). Pour ce dernier, le taux de participation ne doit pas excéder 10% du coût total du projet.

Au niveau européen, il existe également un programme spécifique de lutte contre les changements climatiques dans lequel figure un volet transports.

IV. Le programme européen sur le changement climatique (PECC) et les directives européennes

Le PECC a été lancé en juin 2000. Il vise à aider l'Union européenne à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans le cadre du protocole de Kyoto notamment dans les domaines des transports, de l'agriculture et de l'industrie. Ce programme répertorie plus de quarante mesures qui pourraient permettre (si elles sont pleinement mises en œuvre) de réduire les émissions de GES¹⁶.

En 2001, la Commission a publié son premier examen du PECC¹⁷. Dans la partie transports, le programme repose en grande partie sur le Livre blanc (voir plus haut) dont certaines mesures devraient contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2010.

La seconde phase PECC II est actuellement en cours de préparation¹⁸.

Des directives européennes et des accords importants concernant les transports ont par ailleurs été adoptés.

1. Transports de personnes

a. Le développement des biocarburants

La Directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 vise à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports [Journal officiel L 123 du 17.05.2003]. Cette directive s'est traduite en 2004 par l'adoption en France d'un plan biocarburants¹⁹. La France s'est ainsi engagée à intégrer 5,75 % de biocarburants dans l'essence et le gazole pour 2008, 7 % en 2010 et 10 % en 2015. Avec 43 % de l'effort de réduction des émissions des transports pour 2010 (soit – 7 MteCO₂), c'est aussi la principale mesure du Plan Climat de ce secteur.

b. Les accords volontaires avec les constructeurs automobiles

En 1998, la Commission européenne a « validé » les engagements pris par l'Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA)²⁰. Des accords ont également été conclus avec les constructeurs automobiles japonais (JAMA²¹) et coréens (KAMA²²) en 2000²³. Il s'agit de

¹⁶ Parmi les mesures déjà en cours de réalisation, on compte les directives concernant la performance énergétique des bâtiments, les biocombustibles, l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les achats publics et les gaz fluorés. D'autres initiatives couvrent des plans visant à renforcer la recherche sur le changement climatique. Enfin, vingt-deux mesures de développement à plus long terme concernent la promotion de la production de chaleur à partir des sources d'énergie renouvelables et l'amélioration technologique des véhicules et des combustibles.

¹⁷ Communication de la Commission, du 23 octobre 2001, sur la mise en œuvre de la première étape du programme européen sur le changement climatique [COM (2001) 580 final - Non publié au Journal officiel].

¹⁸ Voir à ce sujet : <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>

¹⁹ Voir <http://www.premier-ministre.gouv.fr>

²⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Mise en œuvre de la stratégie communautaire visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières : un accord environnemental avec l'industrie automobile européenne », COM (1998) 495 final.

²¹ Japan Automobile Manufacturers Association

ramener la moyenne des émissions spécifiques des véhicules particuliers neufs commercialisés sur le marché européen à 140 g de CO₂/km en 2008 (ACEA) et 2009 (JAMA, KAMA). A titre indicatif, les émissions moyennes pour l'UE en 2004 étaient de 163 g, ce qui rend très peu probable le respect de cet engagement. (y compris pour la France : 155 g en 2002 et 2003 et 154 g en 2004)

A noter : en 2000, le Conseil a adopté une décision relative à un programme de surveillance de la moyenne des émissions de CO₂ des véhicules neufs²⁴. Elle couvre les trois accords environnementaux conclus par les constructeurs automobiles avec la CE. Par ailleurs, elle prévoit l'élaboration par la Commission d'un cadre juridique pour les futurs accords environnementaux à conclure. Celui-ci « *devra comprendre des mesures en cas de non fonctionnement de ces accords* ». A l'heure actuelle, il n'y a eu aucune proposition de la Commission en ce sens.

c. L'affichage obligatoire des émissions de CO₂

La Directive 1999/94/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, concerne la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves et la Directive 2003/73/CE de la Commission du 24 juillet 2003 porte modification de l'annexe III de la directive 1999/94/CE. Journal officiel n° L 186 du 25/07/2003 p. 0034 – 0035.

En d'autres termes, les constructeurs automobiles doivent mentionner les consommations de carburant et les émissions de CO₂ des véhicules neufs sur les lieux de vente, la documentation et la publicité écrites y compris dans la presse. Dans les faits, cette obligation n'est pas toujours respectée.

d. Projet de directive taxation CO₂ des véhicules particuliers neufs.

La Commission européenne a présenté en septembre 2002 une stratégie globale de taxation des voitures particulières dans l'Union européenne²⁵. D'après le Conseil National du Transport, « elle propose d'abolir progressivement la taxe d'immatriculation et de la remplacer par une taxe annuelle de circulation et une taxe sur les carburants (la charge fiscale serait inchangée mais elle serait liée à l'utilisation du véhicule et non à son acquisition). La taxe sur les véhicules neufs serait plus directement liée à leurs émissions de CO₂. La Commission recommande un rapprochement de la taxation des Etats membres pour éviter une fragmentation du marché automobile ».

En juillet 2005, la Commission européenne a proposé d'uniformiser les 25 systèmes de taxation automobile. Cette mesure serait intégrée à la future proposition de directive prévoyant la restructuration des systèmes de taxation des véhicules particuliers mais elle doit être adoptée à l'unanimité pour être entérinée. La proposition prévoit notamment une introduction d'un élément lié aux émissions de CO₂ dans la base d'imposition des taxes annuelles de circulation, cet élément devant générer au moins 25% du total des recettes provenant des taxes d'ici au 31 décembre 2008, et au moins 50% du total de ces recettes d'ici 2010.

²² Korea Automobile Manufacturers Association

²³ Recommandation 2000/303/CE de la Commission du 13 avril 2000 concernant la réduction des émissions de CO₂ des voitures particulières (KAMA), JO n L 100 du 20/04/2000, p. 55-56 et Recommandation 2000/304/CE de la Commission du 13 avril 2000 concernant la réduction des émissions de CO₂ des voitures particulières (JAMA), JO n L 100 du 20/04/2000, p. 57-58.

²⁴ Décision 1753/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 22.06.2000 établissant un programme de surveillance de la moyenne des émissions spécifiques de CO₂ dues aux véhicules particuliers neufs, JO n° L 202 du 10.08.00, p. 0001-0013.

²⁵ Voir http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0431fr01.pdf

2. Transports de marchandises

La Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, est relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (directive Eurovignette)

Cette directive s'applique aux taxes sur les véhicules, aux péages et aux droits d'usage imposés aux véhicules destinés au transport de marchandises par route et ayant un poids total en charge autorisé d'au moins 12 tonnes. Concernant les taxes sur les véhicules, la directive précise, pays par pays, quelles sont les taxes visées. Il revient à chaque Etat membre d'arrêter les procédures de perception et de recouvrement de celles-ci. Les Etats membres ne peuvent fixer des taux de taxes sur les véhicules inférieurs à un seuil décrit dans une annexe de la directive. Pour ce qui est des péages et droits d'usage, la directive énumère les conditions que doivent remplir les Etats membres afin de pouvoir introduire et/ou maintenir des péages ou introduire des droits d'usage. Par exemple, seule l'utilisation d'autoroutes ou de routes analogues, d'ouvrages d'art et de routes de montagnes franchissant des cols sont visées. Il existe aussi une possibilité de variation des taux en fonction des catégories d'émissions des véhicules et/ou du moment de la journée. En plus des taxes prévues par la directive, les Etats membres peuvent mettre en œuvre une fiscalité relative au trafic urbain (comme le stationnement) ou destinée à lutter contre la congestion routière.

Le 23 juillet 2003, le Parlement européen et le Conseil ont proposé une directive modifiant celle de 1999²⁶. Suite à un Conseil Transports, qui s'est tenu le 21 avril 2005, les ministres des transports de l'Union européenne ont adopté à la majorité qualifiée un accord politique sur ce projet. Son but est d'empêcher la perception de droits abusifs sur le trafic en transit, tout en harmonisant partiellement les modalités de calcul des péages. Afin de lutter contre la congestion et les dommages environnementaux, les Etats membres auront la possibilité de faire varier les taux de péage afin d'encourager les camions moins pollués et de fixer un taux zéro à certaines heures de la journée pour fluidifier le trafic routier. Cette proposition législative permet également aux Etats d'introduire une taxation supplémentaire de 15% à 25% pour certaines zones montagneuses notamment pour le financement de leurs nouveaux projets d'infrastructure. En novembre 2005, les députés ont adopté la recommandation pour la deuxième lecture du texte. La commission du Parlement européen a adopté plusieurs amendements de compromis portant sur les aspects les plus controversés de la directive tels que la définition de l'internalisation des coûts, le champ d'application géographique de la directive, les types de camions concernés, les variations des taux de péages ainsi que sur les notions d'« affectation des bénéfices » et de « majoration urbaine ».

Il s'agit au final de donner la possibilité aux Etats membres d'introduire une taxe, en faisant en sorte que l'ensemble des coûts externes du transport routier soit internalisé et en portant une attention particulière aux zones sensibles. La fédération européenne T&E a formulé des propositions très concrètes en ce sens²⁷. France Nature Environnement a lancé en juin 2005 un projet d'action pour construire en France une politique soutenable des transports de marchandises.

²⁶ Voir Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures/* COM/2003/0448 final - COD 2003/0175 */

²⁷ Voir à cet effet www.t-e.eu

Mais, le 15 décembre 2005, le Parlement européen a voté, en seconde lecture de la révision de l'Eurovignette, un texte peu ambitieux qui de surcroît reporte l'internalisation des coûts externes relatifs à la santé, l'environnement, la sécurité et aux encombrements des poids lourds, à de longues années²⁸. La Commission européenne devra présenter un modèle de calcul de ces coûts en 2008, sans aucune garantie cependant sur leur prise en compte après cette date. Mi-novembre 2005, le Comité Transport du Parlement européen s'était montré plus ouvert, en proposant une majoration automatique de 60% de la redevance pour les coûts externes, si un accord ne pouvait être obtenu sur la méthodologie à adopter. L'accord de compromis entre le Conseil et le Parlement ne contient plus cette disposition.

La directive laisse la possibilité aux états membres d'appliquer l'Eurovignette à d'autres routes que celles du réseau transeuropéen (RTE-T). A partir de 2012, elle pourra s'appliquer aux véhicules plus de 3,5 tonnes (avec possibilités de dérogation), au lieu de 12 tonnes actuellement. La redevance pourra être majorée de 15 à 25 % dans les régions sensibles.

C. Les leviers d'action au niveau national

I. Des plans climat nationaux peu ambitieux

Deux programmes nationaux sur le climat s'érigent en points de référence : un sous l'ère Voynet, le Plan National de Lutte contre le Changement Climatique (PNLCC) qui date de 2000 et son pendant le Plan Climat (PC), sorti en juillet 2004 sous le gouvernement Raffarin.

Le bilan du PNLCC est très faible en matière de transports : la vignette auto a disparu et la taxe carbone, mesure phare du programme constituant à elle seule 25 % de l'objectif de réduction des émissions de GES du secteur transport n'a jamais vu le jour.

En 2003, le gouvernement Raffarin annonce un Plan Climat « ambitieux »²⁹ qui finalement ne verra le jour qu'en juillet 2004 après plusieurs reports.

Le chapitre du PC consacré aux transports était très attendu. Mais, la seule mesure fiscale, le bonus/malus fut recalé au rang de simple étude pour ensuite être définitivement abandonné aujourd'hui³⁰.

Pour permettre à la France de respecter son objectif de Kyoto à savoir maintenir en 2010 ses émissions de GES au même niveau que celui de 1990, le Plan Climat prévoit, pour le secteur des transports, d'éviter le rejet de 16,3 Mtéq CO₂ d'ici 2010. Et, pour cela, le gouvernement mise sur trois grands groupes de mesures :

²⁸ D'après « Fax Initiative Transports Europe », n°73, décembre 2005

²⁹ En février 2003, devant un parterre de scientifiques, Jean-Pierre Raffarin annonce que la France doit diviser "par quatre ou cinq" ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Voir www.effet-de-serre.gouv.fr/fr/actualite/Discours.doc

³⁰ Voir sur le site du RAC www.rac-f.org l'évaluation de la mise en oeuvre du Plan Climat réalisée par le RAC et ses associations membres en novembre 2005.

1. La réduction des émissions des véhicules et la R&D.

C'est incontestablement le principal volet puisqu'il constitue à lui seul 61,5% de l'objectif de réduction avec seulement deux actions : l'application de la directive européenne sur les biocarburants (taux d'incorporation de 5,75% en 2010 avancé à 2008) qui permettrait de réduire les émissions de 7 MteCO₂ et les progrès de la motorisation pour une réduction de 3 MteCO₂. L'efficacité environnementale et la faisabilité de ces deux mesures laissent pourtant perplexes. Concernant la première, une extrême vigilance s'impose sur les modes de production des cultures. Les bilans carbone « du puits à la roue » sont certes meilleurs pour les biocarburants que pour les carburants classiques mais les cahiers des charges en vigueur concernant les pratiques agricoles pour les cultures concernées (blé, betteraves, colza, tournesol) ne sont pas basés sur les critères de l'agriculture durable. A partir d'un certain seuil de surfaces affectées aux biocarburants, il y aura un renforcement des dérives environnementales et sociales qu'engendre l'agriculture intensive (pollution de l'eau et des sols, impacts sur la biodiversité, agrandissement des exploitations agricoles et monoculture spécifique, etc.)³¹. Quant à la baisse des émissions moyennes de CO₂ des véhicules particuliers neufs, elle connaît depuis 2001 une stagnation marquée (baisse de 2 g sur les quatre dernières années) en grande partie du fait de la progression des ventes de véhicules spacieux et puissants et de tout terrains fortement émetteurs de GES (voir l'accord ACEA dans la partie consacrée à la responsabilité des constructeurs automobiles et l'Ademe³²).

Ce volet s'appuie par ailleurs sur un plan Véhicules Propres lancé en septembre 2003 par le gouvernement³³. Les actions décidées dans le cadre de ce plan doivent concourir à la construction et à l'utilisation de véhicules moins polluants, moins consommateurs de carburants, moins bruyants et moins émetteurs de gaz à effet de serre. Leur coût s'élève à 40 millions d'euros (20 millions en 2004 et 20 millions en 2005).

La Commission Interministérielle Véhicules Propres et Economes (CIVEPE) a été créée en décembre 2003 afin de coordonner la mise en application des mesures prévues dans le plan Véhicules Propres. En 2005, 5 groupes de travail ont été mis en place : définition objective d'un véhicule propre et économe, promotion de l'utilisation des biocarburants, promotion des achats publics de véhicules propres, veille technologique et suivi réglementaire. Un bilan du travail effectué par cette Commission a été effectué en octobre 2005³⁴.

2. Les actions destinées aux automobilistes et aux différents acteurs

Elles regroupent 27% de l'effort de réduction des émissions de GES. C'est peut être dans ce domaine qu'on peut observer une certaine avancée par rapport au PNLCC. Certes, les incitations à la réalisation de bilan carbone et de Plans de déplacements d'entreprise (PDE) ne sont pas une nouveauté. Tout comme le respect des vitesses autorisées qui permettrait un total de réduction significatif des émissions du secteur. C'est du côté de l'affichage qu'il y a du nouveau avec la généralisation de l'étiquette énergie sur les véhicules. Un arrêté est paru au JO du 13.11.2005.

3. Les mesures de transfert modal.

Elles ne représentent que 5,5 % de l'objectif de réduction pour 2010 alors que c'est dans ce

³¹ Voir fiche de positionnement du RAC sur les biocarburants, novembre 2005 : http://www.rac-f.org/article.php3?id_article=841 (doc d'évaluation de l'état d'avancement du Plan Climat)

³² Catania S. « Les véhicules particuliers en France », avril 2005, Ademe.

³³ http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=3571

³⁴ Voir à propos de la CIVEPE : www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=908

secteur que les marges de manœuvre et de gains de CO2 pourraient être à moyen terme les plus importantes. Malgré la présence de la mesure « favoriser les transports collectifs des collectivités », l'Etat a supprimé en 2004 et 2005 les crédits pour développer les transports en commun en site propre et les Plans de déplacements urbains (PDU). Idem pour le transport ferroviaire de marchandises avec un « plan fret » qui a pour conséquence la fermeture de nombreuses gares et dessertes ainsi que la suppression d'emplois. Ainsi, pas moins de 4 triages, 16 gares principales et 100 gares fret ont été fermées. A titre d'exemple, l'usine Rockwool Isolation, confronté à la décision unilatérale de fermeture de la gare de Saint-Eloy-Les-Mines dans le Puy de Dôme, s'est tournée vers la route pour son tonnage de 53 000 tonnes transporté auparavant par le rail. En Midi-Pyrénées, c'est 160 000 tonnes abandonnées à la route, avec notamment la suppression dans le Grand albigeois de tous les convois de moins de 18 wagons. En Haute-Normandie, à Sotteville-lès-Rouen, c'est 350 000 tonnes abandonnées à la route du fait de la fermeture du chantier CNC. Des lignes sont fermées, comme entre Beuzeville et Honfleur, voie ferrée desservant pourtant le port de cette ville situé rive gauche de la Seine face à Port 2000.

En revanche, un plan de mobilisation en faveur du transport routier de marchandises dévoilé en septembre 2004 a permis d'intégrer dans le budget 2005 certaines mesures fiscales propices à son développement³⁵. Rien de tel pour conforter la place du routier au détriment du rail et des voies d'eau. Aberration écologique donc, mais également économique puisque l'ensemble de ces mesures a un coût très élevé.

Au final, l'Etat subventionne à la fois deux modes concurrents : le fret ferroviaire (dans le cadre du plan fret) et le fret routier (remboursement TIPP et exonération de Taxe Professionnelle), prouvant ainsi l'absence de toute politique de transport de marchandises cohérente.

II. Une politique d'aménagement du territoire au profit de la route

1. Les grands projets d'infrastructures du CIADT de décembre 2003

En terme d'aménagement du territoire, des décisions nationales importantes ont été prises en décembre 2003 pour les vingt ans à venir. Le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) a officiellement annoncé la programmation de 50 grands projets d'urbanisme et d'infrastructures de transports ainsi que de recherche. La copie rendue par le gouvernement laisse pourtant une impression mitigée. En effet, certaines décisions ont été prises en faveur du rail et des voies d'eau : modernisation des lignes ferroviaires (Paris/Orléans/Limoges/Toulouse), renforcement du réseau TGV (Lyon-Turin, Rhin-Rhône, Sud Europe Atlantique, TGV Est, etc.), du réseau de voies navigables (canal Seine Nord), ainsi que du cabotage maritime (façades atlantiques et méditerranéennes). En revanche, le gouvernement n'a pas jugé bon de s'engager vers un moratoire concernant de nouvelles dessertes aériennes et encore moins la construction de nouvelles autoroutes. On peut ainsi compter jusqu'à 12 grands projets autoroutiers et routiers (liaison Amiens Lille Belgique, A 32 Nancy-Metz, réseaux autoroutiers lyonnais, alpins et aquitains, contournements de Bordeaux et Strasbourg, etc.) et deux aéroportuaires (nouvel aéroport Nantes-Notre Dame des Landes, troisième réseau d'aéroports dans le Bassin parisien). Certains projets autoroutiers constituent

³⁵ A savoir : la stabilité fiscale pour la TIPP appliquée au gazole professionnel pendant une durée de trois ans à partir de janvier 2005 au taux de 39,19 centimes par litre ; la suppression du plafonnement de 20.000 litres par semestre et par véhicule pour le remboursement partiel de la TIPP dont bénéficie le secteur (3,69 centimes par litre) ; le doublement du dégrèvement spécifique de la taxe professionnelle pour les poids lourds en le portant de 122 à 244 euros et porter le seuil d'application à 7,5 tonnes au lieu de 16 tonnes.

pourtant de véritables doublons avec ce qui existe déjà comme l'A24 et l'A32 (doublons de l'A1 et l'A31).

2. La loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 et les nouveaux domaines de compétences des collectivités territoriales

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précise les modalités des nouveaux transferts de compétence aux différents échelons décentralisés. La plupart des dispositions de cette loi sont entrées en vigueur le 1er janvier 2005 et plus de soixante décrets d'application, simples ou en Conseil d'État, ont été prévus.

La commune et le groupement de communes restent des niveaux relativement peu concernés par cette seconde vague de décentralisation. En revanche la région, même si l'étendue de son pouvoir a été revue à la baisse, et surtout le département se voient confier de nombreuses nouvelles responsabilités. De plus, ces trois niveaux de collectivités territoriales, ainsi que leur groupements, peuvent désormais gérer, s'ils en font la demande et à titre expérimental, les fonds structurels européens. (voir en annexe le tableau des nouvelles compétences transférées avant et après la loi du 13 août 2004)

Cette loi « Libertés et Responsabilités Locales » votée en août 2004 transfère les routes nationales, hors réseau autoroutier, aux départements et le transport ferroviaire d'intérêt régional aux régions. Elle décentralise également le Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF) à la Région Ile de France, faisant de cette collectivité la plus grosse autorité organisatrice des Transports. Sans parler du débat sur les moyens financiers transférés, la lecture sous l'angle du changement climatique laisse interrogatif : les régions et départements sauront-ils se coordonner pour rééquilibrer route et transports collectifs ?

D. L'importance de plus en plus affirmée des politiques locales

Les collectivités territoriales : des signes encourageants qu'il faut concrétiser...

L'évolution des émissions de GES ne dépend pas que du niveau national. D'autres niveaux de décisions interviennent (régions, départements, communes) et les collectivités de par leurs domaines de compétence (transports, bâtiments, déchets, énergie) interviennent directement sur environ 10 % des émissions nationales de GES et beaucoup plus si on intègre les émissions indirectes liées aux décisions relevant de l'urbanisme et de l'habitat. Parmi les multiples instruments intégrant directement ou indirectement la préoccupation des transports et du changement climatique, on peut citer : la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI - 1982), les Contrats de Plan Etat Régions (CPER), les Plans de déplacements urbains (PDU) rendus obligatoires dans les grandes agglomération par la loi sur l'Air (LAURE 1996), la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU - 2000). Le contenu de certains textes législatifs (loi LAURE, loi SRU) montre une certaine évolution dans l'approche de la politique des déplacements en France avec notamment une volonté affichée de mieux prendre en compte les considérations environnementales.

I. LOTI (1982) et Contrats de Plan Etat – Région (CPER)

1. La LOTI

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 dite loi LOTI constitue un

virage puisqu'elle introduit la notion de *droit au transport* tout en mentionnant dans son article 1 le respect des objectifs de limitation ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre³⁶ :

« Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationales, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré et au développement durable du territoire ainsi qu'à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens. Ces besoins sont satisfaits dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre par la mise en oeuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager, y compris les personnes à mobilité réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix. »

La LOTI introduit par ailleurs la notion de Plan de déplacements urbains (article 28) : *« Le plan de déplacements urbains définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. (...) Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie »*. Dans l'article 28-2, il est d'ailleurs précisé que les PDU doivent faire l'objet d'une évaluation au bout de cinq ans et être éventuellement révisés.

2. Les CPER

Instaurés par la loi du 29 juillet 1982 pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique, les CPER sont devenus un outil majeur de mise en œuvre des politiques publiques dans les régions³⁷. Ils représentent des budgets très conséquents et comportent des investissements à fort impact sur les émissions de gaz à effet de serre notamment dans les transports.

Le montage des CPER en cours (période 2000-2006) devait intégrer la lutte contre l'effet de serre. Extrait du PNLCC (2000), sur la partie concernant les différents niveaux territoriaux : *« Les priorités de l'Etat dans les nouveaux mandats de négociation des contrats de plan Etat-régions (CPER) sont l'emploi et le développement durable et au sein de celui-ci, l'effet de serre. (...) L'intégration de la préoccupation effet de serre dans la négociation des futurs CPER constituera un premier exercice de coresponsabilité de l'Etat et de la région dans la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre et de prise de décision concernant le principe de précaution »*. Cela allait dans le sens des orientations prises par la Commission Interministérielle de l'Effet de Serre le 27 novembre 1998 et par le Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) du 15 décembre de la même année. Deux circulaires de la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement datant des 11 mai et 27 août 1999 ont été transmises aux préfets de région et valident un certain nombre de préconisations pour intégrer l'effet de serre dans l'élaboration des CPER. Mais, à ces dates, la rédaction des contrats était bien entamée au niveau de l'Etat et avait déjà commencé en région. La lutte contre le changement climatique était dès lors condamnée à se limiter à une prise en charge à la marge et le résultat fut sans appel : la prise en compte de la dimension effet de serre n'est pas une préoccupation majeure des CPER.

³⁶ Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 - version consolidée au 27 août 2005. *Modifié par Loi n°2005-102 du 11 février 2005 art. 45 IV (JORF 12 février 2005).*

³⁷ Voir site de la DATAR : www.datar.gouv.fr

II. La loi LAURE (1996) et les PDU

La loi LAURE (Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie)³⁸ du 30 décembre 1996 reconnaît à chacun le « *droit de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* ». Son article 2 précise la notion de pollution atmosphérique : « *constitue une pollution atmosphérique au sens de la présente loi l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives* ».

La LAURE a rendu obligatoire les PDU dans les agglomérations de plus de 100.000 Habitants. Ces PDU visent à une réduction du trafic automobile et au développement des modes de déplacements alternatifs à la voiture (transports collectifs, vélo, marche).

Les orientations des Plans Régionaux de Qualité de l'Air (PRQA) et les prescriptions des Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA) tous deux instaurés également par la LAURE, ne permettent aucune disposition de restriction de circulation ayant un réel impact sur les émissions de gaz à effet de serre. Ce dispositif PRQA et PPA vise uniquement les polluants atmosphériques locaux. Aucune collectivité ne peut à ce jour décider d'une restriction de circulation des véhicules les plus forts émetteurs de gaz à effet de serre. Seul le code général des collectivités locales autorise, sous condition limitative, d'interdire la circulation de certaines catégories de véhicules pour des raisons de sécurité ou de pollutions (article L 2213-4 du CGCT).

III. Loi SRU (2000) : PDU renforcé, SCOT et PLU

Un des objectifs principaux de la loi SRU (13 décembre 2000)³⁹ est de rénover la politique urbaine en alliant les problématiques liées à l'urbanisme, l'habitat et les déplacements. En résumé, pour les transports, il s'agit de « *mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable* ». La loi SRU fait des PDU de véritables instruments d'encadrement de la politique des déplacements mais aussi de vrais outils de démocratie locale et de proximité. Elle renforce l'exigence de concertation multi-acteurs du PDU et l'oblige à être compatible avec les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT).

La loi SRU a introduit les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Les SCoT remplacent les anciens Schémas directeurs. Ce sont des documents de planification stratégique réalisés à l'échelle intercommunale. Ils précisent les orientations générales de l'organisation du territoire et de sa restructuration, les sites naturels ou urbains à protéger, et les grands équilibres entre les différents types d'espaces. Les SCoT spécifient également les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat, à l'équilibre entre urbanisation et transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, à la protection des paysages et à la mise en valeur des entrées de ville, à la prévention des risques.

Les PLU remplacent les anciens Plans d'occupation des sols (POS) et doivent être conformes

³⁸ Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie (LAURE - loi n° 96 – 1236 du 30 décembre 1996)

³⁹ LOI no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

aux prescriptions du SCoT, tout en étant compatibles avec les PDU. La traduction d'un POS en PLU constitue l'occasion et représente le moyen pour les décideurs locaux de définir « *sur le plan réglementaire, l'expression de la politique d'urbanisme et le développement durable de la commune. Ce projet (...) remet d'abord en question le principe de zonage monofonctionnel usuellement prescrit dans les POS pour y opposer la recherche de la diversité fonctionnelle et de la mixité sociale, de la densité urbaine pour un urbanisme de proximité favorisant une meilleure qualité de vie* ».

La loi SRU fait par ailleurs mention du concept de PDE et pose ainsi la question de tous les déplacements y compris ceux liés à une entreprise ou à une administration. Elle encourage fortement les Autorités organisatrices de transports urbains à inciter les entreprises publiques ou privées à mettre en œuvre des PDE.

Tous ces outils de planification sont encore récents et peu d'études ou d'évaluations de leur mise en œuvre existent. Cependant, il est d'ores et déjà possible d'émettre certaines réserves sur le degré d'intégration de la problématique effet de serre dans les projets engagés.

IV. La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire - LOADDT, (dite loi Voynet), du 25 juin 1999.

La LOADDT de 1999 modifie la LOADT du 4 février 1995 et propose une nouvelle organisation pour mettre en place les conditions d'un développement durable des territoires. Elle vise à favoriser l'égalité des chances entre les territoires et s'appuie notamment sur les schémas de services collectifs, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire ainsi que la mise en place de Pays et d'Agglomérations, véritables territoires de projets organisés à l'échelle de bassins de vie (espace vécu, zone de chalandise, bassin d'emplois, sphère des loisirs, etc.) Grande avancée également en terme de démocratie participative avec l'instauration de conseils de développement (voir troisième partie de l'étude).

1. Les Schémas de Services Collectifs

Pour atteindre ses objectifs de développement durable, la LOADDT a lancé un nouvel outil d'orientation stratégique : les Schémas de Services Collectifs qui doivent organiser sur 20 ans l'ensemble des politiques publiques structurantes dans neuf domaines dont deux dans les transports : un Schéma de Services Collectifs transports de voyageurs et un autre sur transports de marchandises. Ces schémas constituent un ensemble d'orientations respectant la décentralisation et les projets de territoire. Leur mise en œuvre est censée s'inscrire dans les instruments d'Etat déjà en place (comme les CPER).

2. Les Pays

Ces territoires sont des espaces de projet présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. Ils ne sont ni un échelon administratif, ni une collectivité territoriale de gestion et se présentent sous la forme d'une organisation souple et fédérative destinée à associer les acteurs du territoire : collectivités, entreprises, associations, etc. Le projet d'un Pays peut donner lieu à un contrat avec l'État et la Région dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-Région. Pour ce faire, les Pays doivent avoir élaboré une charte de développement et être constitués soit en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit en groupement d'intérêt public de développement local, soit en syndicat mixte.

3. Les agglomérations

L'agglomération est une organisation politique, fiscale et administrative locale efficace pour la gestion intégrée de l'espace urbain. Parmi les objectifs de l'agglomération, on retrouve le renforcement des solidarités entre les différentes composantes spatiales du territoire marquées par l'accentuation des disparités de richesse et des processus ségrégatifs, la maîtrise des conséquences de l'étalement urbain, la construction d'un espace politique adapté, capable de prendre, au bon niveau, les décisions relatives à des politiques d'ensemble.

Le contrat d'agglomération matérialise le fruit du projet de développement de l'agglomération. Il s'agit d'un contrat particulier signé entre, d'une part, une communauté d'agglomération (ou une communauté urbaine) et, d'autre part, l'État et la Région, dans le cadre du volet territorial d'un contrat de plan État-Région. Il s'applique aux aires urbaines de plus de 50 000 habitants dont la ville centre a plus de 15 000 habitants.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, complète la loi Voynet et prévoit trois structures intercommunales : communauté urbaine, communauté d'agglomération, et communautés de communes.

La communauté urbaine a été instituée par la loi de 1966. C'est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Douze communautés urbaines existaient avant la loi de 1999. Depuis, la loi de 1999 toute nouvelle communauté urbaine doit comprendre à sa création au moins 500 000 habitants. C'est la forme la plus achevée de la coopération intercommunale où les communes s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

La communauté d'agglomération est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ce seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef lieu du département.

La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave.

4. Les Agendas 21 locaux

Le terme Agenda 21 local est issu du chapitre 28 de l'Agenda 21, programme d'actions en faveur d'un développement durable, adopté à Rio en 1992 par 173 États membres dont la France. Il décline au niveau local "ce qui devrait être fait" (Agenda) pour garantir un développement durable au XXI^{ème} siècle (21). Cette reconnaissance du rôle des autorités locales dans la définition et la conduite de stratégie de développement durable a été renforcée lors de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) à Istanbul en 1996.

Dans ce contexte, les collectivités locales en général, et les villes en particulier ont un rôle majeur à jouer. En effet, ce nouveau mode de développement leur offre des perspectives nouvelles dans la mesure où il s'agit d'une dynamique d'action orientée vers la réalisation de projets à long terme. Il leur offre ainsi de nombreux défis dans leurs politiques sectorielles, qu'il s'agisse des transports, du logement, de l'urbanisme, du développement économique, de

l'environnement, du traitement des déchets ou de l'eau.

La France et les Etats européens ont ainsi laissé aux collectivités la possibilité de mettre en œuvre leur propre politique de développement durable par le mécanisme des agendas 21 locaux. Il s'agit d'un processus par lequel les collectivités locales travaillent, en partenariat avec tous les acteurs de la communauté pour élaborer un plan d'actions concrètes visant au développement durable de leur territoire.

En 2001, l'agenda 21 local concernait 6 500 autorités locales appartenant à 113 pays. Mais la France est à la traîne et très peu d'Agendas 21 locaux sont engagés en France depuis 1997 (sur les deux premiers appels à projet du MEDD en 1997 et 2000, 155 dossiers ont été étudiés et 45 projets ont été lauréats). Suite au dernier appel à projet datant de 2003, 124 dossiers ont été déposés mais une trentaine seulement seront retenus. La Stratégie Nationale de développement durable adoptée le 03 juin 2003 a fixé comme objectif de favoriser en 5 ans la mise en place de 500 agendas 21 locaux. Ces chiffres recouvrent quand même une part significative de la population car beaucoup d'agglomérations ou de départements sont concernés.

Si la démarche Agenda 21 n'a pas connu un essor spectaculaire, de nombreuses chartes environnementales ou d'écologie urbaine peuvent être aujourd'hui recensées dans les collectivités françaises. Par ailleurs, une part non négligeable du budget des collectivités locales est désormais consacrée à l'eau, au traitement des déchets, ou à l'environnement.

La véritable question n'est donc pas de savoir si les collectivités locales françaises ont un intérêt pour le développement durable, mais de comprendre pourquoi la démarche spécifique des agendas 21 a tant de mal à se développer en France, contrairement à d'autres pays européens, notamment les pays du Nord.

Deuxième partie :

Évaluation des politiques publiques territoriales au regard des changements climatiques

Le secteur des transports terrestres



A. Objectifs de l'évaluation

Les objectifs de cette étude sont :

- Mettre en place une méthodologie d'évaluation spécifique "climat" et définir des indicateurs d'évaluation fiables et objectifs.
- Mieux connaître l'état de réalisation de certaines politiques publiques territoriales au regard des changements climatiques et plus particulièrement le niveau d'exécution des actions du secteur des transports grâce aux relais associatifs locaux
- Mieux comprendre les facteurs de réussite et les dysfonctionnements de ces politiques.
- Proposer des indicateurs de réponse relevant du secteur des transports face aux émissions de gaz à effet de serre, accessibles aux décideurs locaux et au public
- Formuler des propositions et recommandations pertinentes pour les collectivités territoriales qui puissent contribuer à l'amélioration de l'action en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports
- Doter les acteurs locaux, notamment les décideurs, d'une troisième partie « recommandations », pouvant servir d'aide à la décision pour réduire les émissions de GES du secteur des transports terrestres de leur territoire.

B. Politiques territoriales et territoires analysés

I. Les politiques territoriales

Le champ de l'évaluation de cette étude couvre les contrats de plan Etat-Région 2000-2006 (CPER), les Plans de Déplacements Urbains (PDU) et les démarches Agendas 21 locaux.

Deux échelles de suivi particulier des politiques publiques territoriales sont ainsi couvertes : régionales (CPER) et infra régionales (PDU) avec une distinction de l'outil de contractualisation (CPER), de l'outil de planification (PDU). Une analyse spécifique a été faite sur des initiatives d'Agendas 21 locaux.

II. Les territoires retenus

Les territoires ont été ciblés sur la base d'une combinaison de critères de choix suivants :

- Localisation et types d'espaces géographiques la répartition équilibrée entre régions côtières et régions de l'intérieur des terres, prise en compte des parties nord, centre et sud de la France dans la répartition géographique des régions
- Emboîtement des échelles d'analyse (local - régional)
- Présence de partenaires ancrés localement
- Bons et mauvais élèves
- Etat d'avancement des projets

Tenant également compte du temps imparti pour l'étude et en considérant ces principaux critères, 17 territoires ont finalement été retenus pour l'évaluation :

- 8 CPER ont été retenus pour analyse : Rhône Alpes, Ile de France, Poitou Charentes, Midi Pyrénées, PACA, Bourgogne, Haute Normandie et Basse-Normandie.
- Il nous a semblé intéressant de nous pencher dans le cadre de cette étude sur 6 PDU, à savoir celui de Caen, Lyon, La Rochelle, Bordeaux, Cannes-Le Cannet-Mandelieu et Paris-Ile de France.

Plusieurs critères ont justifié ces choix, hormis ceux explicités précédemment. Lyon constitue le premier PDU approuvé en France (génération LAURE), le 14 octobre 1997. Sept années après (alors que selon l'article 28-2 de la LOTI, le PDU doit faire l'objet d'une évaluation et être révisé le cas échéant), la révision s'engage. C'est un des premiers PDU qui doit se mettre à cette occasion en conformité avec la loi SRU. Ainsi, il est très pertinent de se pencher sur les résultats de ce PDU en matière de diminution du trafic automobile, de réalisation des objectifs, des difficultés rencontrées, etc.

Il en est de même pour Bordeaux, dont le PDU a été approuvé le 26 mai 2000, et qui a vu récemment sa mesure phare se concrétiser : la mise en service du tramway.

Cannes, dont le PDU a été approuvé à la mi-septembre ... 2004, fait figure de mauvais élève. Pourquoi tant de retard dans cette mise en œuvre ? Le PDU est-il ambitieux au final ?

La Rochelle a souvent été citée comme un exemple en matière de mobilité durable urbaine (expérimentations ELCIDIS sur les transports de marchandises, véhicules électrique ...).

Caen a reçu un prix de l'ADEME et du GART pour ses actions de communication lors de l'élaboration du PDU.

Enfin, à Paris, où plus de 50% des ménages n'a pas de voiture, où le réseau de transports collectifs est très développé, de nombreuses actions sont mises en œuvre (couloirs de bus, aménagements cyclables, stationnement, sensibilisation, réflexions sur le transports de marchandises, quartiers verts ...) par une municipalité qui affiche des objectifs volontaristes.

- 3 Agenda 21 locaux (4D) : Grenoble, Communauté urbaine de Nantes, Grand Nancy

Ces trois agglomérations ont été retenues car elles présentaient la triple caractéristique :

- d'être engagée dans une démarche d'Agenda 21
- de spécifiquement prendre en compte l'approche énergie et l'effet de serre
- de décliner cette approche au domaine des transport

C. Réalisation des questionnaires et indicateurs retenus

Présentation des questionnaires (voir annexe) par grands axes

Les grilles d'indicateurs CPER/PDU/Agenda 21 sont le résultat d'une réflexion pragmatique sur les éléments qui permettraient, dans l'idéal, d'évaluer au plus près le respect des objectifs annoncés, l'état d'avancement d'un projet ou d'une mesure. Ces indicateurs peuvent être quantitatifs (chiffres et scénarios) ou qualitatifs (questions ouvertes). Il ne s'agit donc pas nécessairement de volumes de gaz à effet de serre émis sur le territoire par tel ou tel mode de déplacement (d'autant plus que ces chiffres la plupart du temps n'existent pas encore). Il a plutôt été donné la priorité aux indicateurs de réponses des acteurs locaux qui s'appuient sur leurs activités de terrain sur le thème climat/transports pour s'exprimer.

Les informations pour chaque indicateur sont recherchées à l'année zéro ou année de démarrage de l'exécution de l'outil de planification, à l'année d'achèvement dans l'hypothèse d'une inexistence de l'outil de planification (au fil de l'eau), et à l'année d'achèvement de l'exécution effective de l'outil. Le budget prévu pour chaque type de mesures est également un indicateur pris en compte.

La grille d'indicateurs intègre par ailleurs les difficultés et contraintes rencontrées par la collectivité territoriale considérée dans l'exécution de l'outil de planification en rapport avec la problématique de l'effet de serre, les suggestions et recommandations pour une meilleure prise en compte de l'effet de serre.

I. CPER

La grille d'indicateurs CPER (voir annexe) a été réalisée en fonction des domaines de compétences transports de la région à savoir : développer
Ainsi, pour l'évaluation des CPER, la grille adoptée diffère de celle des PDU (voir annexe et partie suivante) par la non prise en compte des critères et mesures relevant des collectivités locales tels que le stationnement des voitures, la livraison des marchandises en ville, l'élaboration de plan des mobilité et leur mise en application, l'accessibilité aux grands équipements et les actions de communication et de sensibilisation.

II. PDU

Des recherches documentaires et une concertation avec des spécialistes (associatifs et institutionnels) du secteur des transports ont permis de mettre au point des grilles d'indicateurs qui comportent pour les PDU :

- les références du document de planification aux phénomènes de pollution atmosphérique et de l'effet de serre/changement climatique
- les parts des différents modes de transport de personnes et de transport de marchandises, ainsi que le trafic
- les taux d'émissions de gaz à effet de serre générés par le secteur des transports
- les indicateurs de réalisation par rapport aux mesures ou domaines d'actions ci-dessous :
 - La diminution du trafic automobile, l'aménagement et l'exploitation du réseau routier urbain et le partage de la voirie

- Le développement des transports collectifs et des carburants « propres »⁴⁰
- Le développement du transport ferroviaire
- La promotion de l'inter modalité
- Le développement des modes de transport doux (marche à pied, usage du vélo)
- Le stationnement des voitures
- La livraison des marchandises en ville
- L'élaboration des plans de mobilité et leur mise en application
- L'accessibilité aux grands équipements
- Les actions de communication et de sensibilisation.
- Le budget consacré à la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du PDU.

La seconde partie du questionnaire comportait des questions précises.

Elles portaient notamment sur :

- Le transport de marchandises
- La tarification
- Les PDU génération loi SRU avec en particulier la question des PDE.
- L'information, la concertation et la participation.
- Une partie sur le suivi et l'évaluation :
 - Fonctionnement de l'observatoire éventuel
 - Rôle de l'observatoire
 - L'existence de critères d'évaluation
- Urbanisme et transports

La maîtrise de l'étalement urbain et la cohérence / compatibilité avec les autres outils (CPER, POS/PLU, DTA, DVA, SCOT ...).

Enfin, par une série de questions ouvertes, nous demandions au correspondant associatif de donner son avis :

- Quant à la pertinence générale du PDU (PDU volontaire ?)
- Sa pertinence en matière de lutte contre le dérèglement climatique ?
- Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du PDU.

Enfin, nous proposons de donner des suggestions pour une meilleure prise en compte de l'effet de serre dans les PDU.

III. Agendas 21 locaux

Les indicateurs retenus dans la grille Agenda 21 (voir annexe) sont très majoritairement les mêmes que pour les deux grilles précédentes. Cette analogie permet les comparaisons autour de démarches proches dans le contenu mais très différentes dans l'esprit puisque les AG21L n'ont aucune valeur réglementaire.

⁴⁰ Les carburants dits « propres » sont le Gaz de pétrole liquéfié (GPL), le Gaz naturel Véhicule (GNV). Ils intègrent également l'électricité parce que moins émetteur de gaz à effet de serre que les énergies fossiles, mais posant néanmoins d'autres problèmes environnementaux considérables (déchets nucléaires et sûreté des centrales nucléaires notamment).

D. Collecte des données et principaux enseignements

- Auprès de qui ? détail des organisations locales ou personnes ressources à qui on a envoyé les questionnaires
- Les difficultés rencontrées
- Les retours obtenus et les principaux enseignements

I. CPER

1. Difficultés rencontrées sur la collecte des données transports et effet de serre

La collecte des données s'est faite par :

- Un questionnaire CPER adressé aux associations locales et régionales de protection de l'environnement (affiliées à France Nature Environnement, aux Amis de la Terre ou autres) et d'usagers des transports (affiliées à la FNAUT) localisées dans les 8 régions retenues (Rhône Alpes, Ile de France, Poitou Charentes, Midi Pyrénées, PACA, Bourgogne, Haute Normandie et Basse-Normandie).
- l'exploitation de la documentation existante et relative à chaque outil. Les sites Internet de certaines collectivités sont parfois bien fournis.
- l'identification des services et des personnes chargées du suivi de ces outils au sein des équipes territoriales et des autorités administratives et politiques concernées pour l'obtention d'informations complémentaires.

Deux difficultés majeures ont été rencontrées dans la conduite l'exercice de collecte des données. Elles portent sur :

- La faible disponibilité de l'information chiffrée sur l'état d'avancement des projets et des réalisations conformément aux grilles d'indicateurs retenus. Plusieurs facteurs en sont à l'origine :
 - (1) le mode de planification basé sur de simples indications des actions à réaliser (mais pas toujours d'objectifs précis quantifiés et datés) et une focalisation sur les estimations budgétaires
 - (2) la dispersion de l'information entre plusieurs services techniques chargés de volets spécifiques
- La faible perception de l'intérêt de l'information recherchée en rapport avec la thématique de l'effet de serre

Dans ce contexte où il apparaît que les grilles d'évaluation sont très pointues par rapport à la pratique du terrain, l'évaluation quantitative et exhaustive des réalisations est difficile à réaliser.

Au total, pour les 8 régions et sur 26 questionnaires envoyés, seules 7 réponses ont été obtenues malgré de nombreuses relances téléphoniques ou électroniques (pour le détail des réponses aux questionnaires voir les annexes).

Les retours d'informations se concentrent essentiellement sur 6 régions : Basse Normandie, Haute Normandie, Ile de France, Midi Pyrénées, Poitou – Charentes et Rhône Alpes.

2. Principaux enseignements

Voici les conclusions principales de l'analyse de ces retours :

a. Absence de la dimension « effet de serre » dans les CPER

Le montage des CPER devait intégrer la lutte contre l'effet de serre.

Le phénomène physique « effet de serre » est parfois mentionné mais, dans la plupart des cas, il est noyé dans le paquet des préoccupations liées aux pollutions locales et à la qualité de l'air ce qui, pédagogiquement parlant, est plutôt maladroit.

Seule une région (Poitou Charentes) a consacré une petite partie spécifique à l'effet de serre qui se décline en 4 actions. A noter, également, l'existence d'une annexe sur la contribution du CPER Ile de France à la réduction de l'effet de serre qui ne fait que lister l'ensemble des mesures satisfaisant cet objectif. De même, Midi Pyrénées, via une approche thématique transversale, intègre dans son CPER la « réduction de l'effet de serre » et, en une page, reprend les mesures du contrat censées réduire les émissions de GES.

Ce constat assez maigre sur « l'effet de serre » est le même pour le « Protocole de Kyoto » et « les engagements français de réduction » auxquels il est parfois fait allusion dans les textes.

Enfin, aucun des CPER analysés ne met en avant un objectif daté et chiffré de réduction d'émissions de GES pour le territoire régional.

b. Mesures et indicateurs inadaptés

Puisque la préoccupation des changements climatiques est très peu intégrée dans les CPER, il est logique de ne pas trouver de mesures et d'indicateurs de réponse directement liés au problème. Par exemple, on ne trouve aucun chiffre concernant les gaz à effet de serre.

Il faut se tourner vers les mesures spécifiques transports pour trouver quelques indicateurs (réalisation d'infrastructures notamment). La grille adressée aux associations locales reprend des mesures ainsi que les indicateurs associés qui devraient apparaître dans les CPER puisqu'ils relèvent des compétences de la région. Ces informations pourtant basiques ne figurent pas ou très peu dans les CPER. Elles sont absentes des textes et annexes dans lesquels ne figure qu'une formulation d'objectifs de réalisations concrètes (construction de telle déviation, rocade, etc. ou rénovation d'un pont mobile, mise en route d'un chantier de transport combiné, etc.).

Bien évidemment, ces opérations ne se traduisent pas en volume de CO2 rejeté ou évité.

Les données chiffrées sur les transports ne sont pas si simples à trouver. Certaines sont accessibles dans les services techniques de la région. Ce sont souvent des chiffres présentant la part des déplacements régionaux par mode de transport, les linéaires de routes et les budgets.

L'état d'avancement des projets peut constituer un indicateur intéressant : non démarré, à l'état d'étude, en cours d'exécution ou achevé. Voir à ce propos, les niveaux d'exécution des actions inscrites aux CPER des régions. Il est très intéressant et révélateur de souligner que les projets d'infrastructures routières ont, dans la plupart des cas, un temps d'avance sur les projets d'infrastructures ferroviaires ou portuaires et fluviales.

c. Une répartition budgétaire au profit des infrastructures routières

Comme nous l'avons observé précédemment, les mentions « effet de serre », ou encore « Protocole de Kyoto » ne vont pas au-delà d'un effet d'annonce. Ce sont probablement les budgets (et les taux d'engagement) accordés aux projets d'infrastructures qui constituent les indicateurs les plus facilement disponibles mais aussi les plus révélateurs d'une politique des transports.

Les investissements au titre des CPER portent aussi bien sur la création de nouvelles voies que d'aménagements d'entretien, qualitatifs ou sécuritaires. Malheureusement, les chiffres montrent la part prédominante accordée aux investissements en faveur des projets routiers.

Le volet « Equipement, Transport, Logement » des CPER représente pour la période 2000-2006 une enveloppe de 7,16 milliards d'euros avec la répartition suivante⁴¹ :

- 59 % pour la route
- 15 % pour le ferroviaire
- 12 % pour les transports en commun Ile de France
- 3 % pour les ports maritimes
- 1 % pour le transport combiné
- 10 % pour le reste (logements et aménagement urbain, tourisme)

Au niveau national, le volet routier des CPER représente à lui seul plus de 4 milliards d'euros, soit près de 25 % de l'engagement financier global de l'État. Le volet ferroviaire représente quant à lui un budget de 1,12 milliards d'euros (soit 6 % de l'engagement financier global).

Cet avantage de la route en terme de volume d'investissements se retrouve également au niveau des taux d'exécution. Selon un rapport remis à l'Assemblée nationale en juin 2005⁴², sur l'ensemble des CPER, les taux d'exécution pour le volet routier fin 2004 était de 50,4 % (prévision de 64,7 % pour fin 2005) contre 33,3 % pour le ferroviaire (prévision de 46 %).

Signalons qu'un plan de rattrapage du volet routier a été adopté par la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004. Il représente 300 millions d'euros dont 243,8 millions d'euros affectés aux contrats de plan État-régions au sens strict et 56,2 millions d'euros sur les programmes interrégionaux et complémentaires. Ces crédits ont été délégués sur l'exercice 2005. La répartition de cette seconde enveloppe est la suivante : 9,90 millions d'euros pour l'Auvergne, 6,74 millions d'euros pour la Bourgogne, 12,31 millions d'euros pour la Franche-Comté, 6,60 millions d'euros pour l'Île-de-France, 4,03 millions d'euros pour le Languedoc-Roussillon, 2,81 millions d'euros pour le Limousin, 0,44 million d'euros pour la Lorraine, 5,19 millions d'euros pour la région Midi-Pyrénées, 1,45 million d'euros pour la Haute-Normandie, 2,81 millions d'euros pour la région Poitou-Charentes, 0,42 million d'euros pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et 3,44 millions d'euros pour la région Rhône-Alpes.

Au niveau des régions analysées dans cette étude, pour le détail des budgets et taux d'exécution, voir le tableau page suivante .

⁴¹ Source : Assemblée nationale, 2005

⁴² Voir : www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2421.asp

Tableau 1: Comparatif route/rail des budgets des CPER 2000-2006*TE : Taux d'exécution fin 2004**En millions d'euros*

Régions	Basse Normandie	Bourgogne	Haute-Normandie	Ile de France	Midi-Pyrénées	PACA	Poitou Charentes	Rhône Alpes
Mode								
Routier	214,69	152,47	137,64	568,57	362,07	327,55	255,59	345,30
TE 2004	54 %	50,1 %	51,4 %	52 %	50,6 %	52,9 %	53,6 %	46,3 %
Ferrovie	15,7	12,3	64,7	33,5	57,9	115,9	16,8	141
TE 2004	13 %	23 %	37 %	4 %	41 %	30 %	41 %	32 %

Source : Assemblée nationale www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2421.asp#P2116_64882
 Voir également en annexes le détail pour les régions Midi Pyrénées et Ile de France

On note également qu'en sus des réalisations physiques, de nombreuses études et acquisitions foncières sont faites pour « préparer l'avenir » (CPER Midi-Pyrénées, p 8), ou « par anticipation pour les prochains plans » (CPER Bourgogne, p 39). Le réseau routier français semble donc avoir encore de belles perspectives de développement.

d. Un faible recours à l'expertise des associations pour l'établissement des CPER

Les retours nous montrent que les associations ont très peu été sollicitées et ont peu participé au processus de définition du contenu des CPER. Parfois, elles ne sont contactées qu'une fois les orientations prises et les projets retenus.

Il apparaît que les associations d'usagers des transports seraient plus spontanément consultées que les associations de protection de l'environnement.

Dans les rares cas où les associations ont été contactées, leurs revendications n'ont pas été prises en compte. D'ailleurs, toutes ne sont pas satisfaites du contenu transports des CPER tant la place et les crédits alloués à la route sont importants (même si on a pu observer une tendance à mieux considérer le rail et les voies d'eau dans cette génération de CPER que la dans la précédente).

e. Suivi évaluation

Les CPER comportent une ligne budgétaire pour réaliser le suivi et l'évaluation de la mise en oeuvre des mesures définies par le CPER. Même si de nombreux retards ont été observés, des bilans ont été dressés mais aucun ne traite spécifiquement de l'effet de serre.

Les associations ont parfois été invitées. Mais, il n'y a pas eu, dans la plupart des cas, d'organisation de débat public.

En conclusion :

Les CPER 2000-2006, négociés par le précédent gouvernement, devaient théoriquement présenter un changement de cap important vis à vis des précédents Contrats de Plan. On peut effectivement leur reconnaître une certaine nouveauté à travers l'effort financier porté sur le rail et les transports en commun. Toutefois, plusieurs aspects extrêmement négatifs ressortent. Le contenu des CPER et surtout sa mise en œuvre n'est pas à la hauteur des enjeux de Kyoto et de l'objectif de diviser par 4 nos rejets de GES d'ici 2050. En effet, le quart de la somme des enveloppes budgétaires (tous ministères compris) attribuées aux régions métropolitaines concerne la route et son exploitation soit l'équivalent des enveloppes « Education », « Logement et aménagement du territoire » et « Environnement » prises toutes ensemble. L'enveloppe « transports » de ces contrats de plan Etat/Région offre une répartition encore très favorable à la route. A titre de comparaison, la proportion s'inverse en Italie et en Allemagne. Seul le contrat de plan Etat/Région en Ile-de-France donne aux transports publics un financement plus important (avec 51 % pour les transports collectifs et 23 % pour la route). Les disparités régionales sont fortes et certaines régions restent dans des logiques très routières. Mis à part l'Ile-de-France, la part de la route excède toujours les 50 % du budget du secteur des transports pour s'élever à près de 80 % en Midi-Pyrénées.

II. PDU

France Nature Environnement a fait appel pour la collecte des données à son réseau habituel de correspondants associatifs sur la thématique des transports urbains. Nous avons réussi à obtenir des retours pour 6 PDU (voir annexe pour le détail des réponses).

Après exploitation des différents questionnaires renseignés, il est possible de dégager les constats généraux suivants :

1. Données environnementales et prise en compte de l'effet de serre

Les PDU sont en règle générale assez peu explicites sur les thématiques liées à l'environnement et au développement durable : pollution de l'air, effet de serre, consommation d'énergie ... Si il est fait référence aux grands textes et engagements internationaux comme le protocole de Kyoto ou la LAURE, il y a une réelle difficulté à obtenir des données chiffrées et des objectifs précis en matière de consommation d'énergie non renouvelable et d'émissions de gaz à effet de serre. Alors que de nombreux rapports indiquent que les signaux sont au rouge en ce qui concerne les conséquences épidémiologiques de la pollution de l'air, comme celui de l'AFSSE (Agence Française de Sécurité Sanitaire et Environnementale), les PDU évacuent ce sujet en quelques lignes ou alors le minimise. L'impact des transports sur l'environnement n'est donc traité que de façon très partielle.

2. Mesures et indicateurs de réponse

Si de nombreux PDU présentent une longue liste de belles intentions et de mesures, la réalité est tout autre et l'inquiétude de nos correspondants associatifs est bien perceptible.

Comme pour les CPER, force est de constater le manque de données pourtant nécessaires à la mise en place d'un PDU ambitieux. Par exemple, on rencontre des difficultés à obtenir des objectifs chiffrés pour la réduction de la part modale de la voiture en terme de zones géographiques différenciées (centre/périphérie principalement), de type de déplacements

(domicile-études, domicile-loisirs ...). Quand ils existent, les objectifs chiffrés manquent souvent de précision.

Concernant l'augmentation du trafic routier, que les PDU sont censés stopper et réduire, elle est plus rapide que les projections les plus pessimistes (par exemple, 3% par an à La Rochelle. A Paris, à mi-mandat de la municipalité, le trafic routier est en baisse de 13%, au profit du vélo (+ 40 %) et du métro (+ 7%).

Le PDU s'intéresse souvent à la ville-centre. Il est plus léger sur la périphérie et franchit rarement les frontières du PTU (territoire irrigué par le périmètre de l'autorité organisatrice des transports urbains). Le bassin de vie, échelle plus pertinente, n'est pas pris en compte. Ainsi, à Lyon, le PTU concerne 55 communes, alors que le bassin de vie de l'agglomération lyonnaise englobe environ 300 communes du Rhône, de l'Isère et de l'Ain.

Les projets ne sont pas clairement définis ni hiérarchisés. Il n'y a pas d'engagements précis. Les calendriers des décisions et réalisations, pourtant imposé par la loi (article 28) et de budget prévisionnel, font souvent défaut. Dans les PDU en cours de révision, des projets de transports en commun en site propre disparaissent ou sont revus à la baisse. A Lyon toujours, la réalisation de 4 lignes de tramway sur les 11 prévues au PDU de 1997 n'est plus inscrite dans le projet de PDU en cours de révision.

Des vieux « serpents de mer » ressortent des cartons, qui sont contraires à l'objectif de baisse du trafic routier : projets autoroutiers, 2x2 voies, échangeurs, parkings souterrains, centre commercial sans desserte en transports en commun ... Ceux-ci mettent considérablement à mal la démarche PDU. Comment ne pas citer le contournement autoroutier de Bordeaux et le tramway réalisé sans gêner les automobilistes, ou encore la LIQN (liaison interquartiers Nord) à Caen.

Les financements sont difficiles à trouver pour les modes alternatifs mais ils deviennent faciles à décrocher lorsqu'il s'agit de payer des infrastructures routières. A Caen, le Conseil Général du Calvados et la communauté d'agglomération financent la réalisation de la LIQN, investissement de 200 millions d'euros, alors que les collectivités peinent à trouver le budget nécessaire à la réalisation d'une seconde ligne de TVR ou d'un réseau cohérent de pistes cyclables.

Des outils pourtant encouragés par la loi SRU comme les plans de déplacements d'entreprises (PDE) tardent à voir le jour. Les services de l'Etat, les établissements publics, les mairies elles mêmes ne montrent pas l'exemple à quelques exceptions prêtes, alors que cela devrait être leur rôle. Ainsi, à Cannes, une seule entreprise dispose d'un PDE (Alcatel Space) alors que les militants associatifs ont attiré à maintes reprises l'attention des élus sur la nécessité de montrer l'exemple dans ce domaine. A Caen, le préfet du Calvados s'était vu remettre par l'association *Dérailleurs* le « *prix du clou rouillé* » en 2004, distinction humoristique, notamment parce que la préfecture, pourtant située en plein centre ville et bien desservie par les TC, ne disposait pas de PDE et augmentait la capacité des parkings pour son personnel. A Caen, certains syndicats du CHU s'opposaient à la réduction du parc de stationnement, alors que le TVR nouvellement créé dessert l'établissement hospitalier. Notons toutefois que cette même ville engage les réflexions en vue de la mise en place d'un PDE concernant les 2400 employés communaux et les 600 du CCAS.

Concernant le vélo, l'association *Dérailleurs* résume assez bien la situation : « (...) *les aménagements cyclables rares, mal entretenus et manquant de continuité. Les barrières au développement sont nombreuses : manque d'intermodalité vélo / TC, de stationnement vélo, de*

PDE, beaucoup de coupures dues à des routes infranchissables ou « incirculables » par les cyclistes, pas de services (prêt, location, entretien, réparation), de projets ni de budgets ».

A Paris, plusieurs associations ont adressé le 30 mars 2004 une lettre ouverte à M. Bertrand Delanoë, Maire de Paris, pour pousser la municipalité dans ce domaine. Alors que la municipalité s'était engagée en 2001 à multiplier par quatre les 163 km de pistes existantes, aucun km n'avait été ajouté en 2001, un seul en 2002 et 10 en 2003. Six « maisons roues libres » devaient être en service au plus tard en septembre 2003, cinquante contresens cyclables installés cette même année, il n'en est rien selon les associations.

Le respect des aménagements liés aux modes alternatifs n'est pas pris au sérieux par les pouvoirs publics. Les automobilistes stationnant sur les espaces réservés aux livraisons, sur les pistes cyclables, dans les couloirs de bus ... sont légions, comme à Paris, et ce au mépris de la sécurité. La Préfecture de Police de Paris est totalement indifférente au problème, malgré les interpellations répétées des associations. Récemment, le Député-Maire du XI^{ème} arrondissement, M. Georges SARRE, a pris une initiative condamnable en proposant d'expérimenter l'ouverture des couloirs de bus aux deux roues motorisés, au mépris de la sécurité des cyclistes notamment.

D'autre part, certains acteurs s'opposent à la mise en place des modes alternatifs à la voiture. Citons bien sûr les associations de commerçants et leurs fédérations, qui craignent les conséquences d'une réduction de la place de la voiture en ville pour leur activité. Mentionnons aussi les architectes des bâtiments de France, qui estiment que les couloirs de bus dénaturent le style des avenues haussmaniennes dans la capitale.

Au sujet du transport de marchandises, il est très inquiétant de constater que Réseau Ferré de France cède aux collectivités des emprises ferroviaires en pleine zone urbaine, qui sont pourtant indispensables à l'acheminement et au transbordement des marchandises au cœur des villes. A Paris, la zone des Batignolles située dans le XVII^{ème} arrondissement devait être cédée à la mairie qui prévoyait d'y construire le village olympique si la candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2012 était retenue. Des projets d'urbanisation concernent aussi les autres emprises ferroviaires importantes de Paris (Evangile, Bercy, Rungis), rendant impossible toute activité ferroviaire future.

Des décisions ayant trait à la politique nationale des transports peuvent aussi avoir une incidence sur les PDU. Ainsi, le plan de redressement du fret SNCF, dit plan Véron, implique la suppression de multiples dessertes ferroviaires au nom de la rentabilité (suppression de 22 000 dessertes durant le premier semestre 2004 selon la CGT cheminots). La société LOGIDIS de Mondeville, dans l'agglomération caennaise, recevait deux trains de quatorze wagons par semaine, contenant des eaux minérales et des sodas, pour un tonnage annuel d'environ 70 000 tonnes. Depuis septembre 2004, c'est terminé, ce sont les camions qui ont pris la relève, à la grande déception de l'industriel qui voulait utiliser le rail. Ce sont 2 700 camions en plus par an qui circuleront dans l'agglomération.

Enfin, il est difficile de passer sous silence le fait que la politique actuelle n'incite pas vraiment à des PDU ambitieux : subventions aux PDU supprimées, aides aux transports en commun en site propre également, délai pour la mise en conformité des PDU avec la loi SRU repoussé à fin 2006 ...

3. Urbanisme et transports

La cohérence et l'articulation entre PDU et DVA, SCOT ... n'est pas forcément recherchée. Il en est de même pour la délivrance des autorisations d'urbanisme : centres commerciaux sans desserte en transports collectifs, zones industrielles non reliées au fer ... Le SCOT de La Rochelle n'a pas su concentrer les constructions sur un nombre limité de communes, ce qui rend plus délicat, mais pas insurmontable, une desserte en transports en commun.

4. Observatoires et suivi

On constate que les comités de suivi prévus dans le cadre des PDU tardent à se mettre en place. De fait, l'insuffisante réflexion préalable en terme d'objectif et d'indicateurs entraînera un suivi délicat à mettre en place.

5. Information, concertation et participation

La participation des associations de protection de la nature et de l'environnement est crédible quand celles-ci sont intégrés dès le début du processus. Néanmoins, les associations rencontrent des difficultés à faire entendre leurs revendications, car elles sont souvent perçues comme des « empêcheurs de tourner en rond ». Elles sont généralement associées lorsqu'elles en font la demande comme le prévoit la loi (association agréées). Seule exception connue à ce jour, Angers, où le PDU a été annulé pour ce motif par la juridiction administrative. Sur les modalités, les réunions se tiennent souvent à des heures incompatibles avec l'emploi du temps d'un bénévole associatif. Aucun budget participatif n'est prévu pour le défraiement des militants.

Petite conclusion sur les PDU

Même s'ils préconisent l'usage de moyens alternatifs de déplacement, les PDU approuvés ne s'attaquent pas frontalement à la réduction du trafic automobile. La révision des PDU (version loi SRU) devait être réalisée pour janvier 2004. Là encore, le retard est flagrant : fin 2003, seuls 4 PDU nouvelle version étaient adoptés. Le gouvernement a octroyé un délai supplémentaire. Finalement, les PDU, malgré leur approche novatrice, restent encore très en retrait par rapport à ce que l'on aurait pu attendre d'eux. Une évaluation du GART souligne que « même avec un scénario volontariste, les quantités de CO₂ émises seront au mieux stables par rapport à la situation actuelle ». A l'origine de ce constat, on retrouve « l'augmentation de la longueur des déplacements en voiture ». Les auteurs expliquent aussi que le « développement périurbain, s'il se poursuit dans les mêmes formes que dans les années passées, continuera à générer essentiellement des déplacements en voiture, sur des distances qui ne cessent de s'accroître ».

III. Agendas 21 locaux

Les enquêtes effectuées sur les trois Agendas 21 locaux de la Communauté urbaine de Nantes, de Grenoble et du Grand Nancy permettent de tirer quelques premiers constats.

1. Des Agendas 21 en phase de projet

Les démarches d'Agendas 21 sont bien en cours puisque chacune des agglomérations a recruté au moins un chargé de mission sur le sujet. Toutefois aucune des villes n'a été en mesure de présenter un plan d'action validé, ceux-ci étant en phase d'élaboration. Il est donc plus exact de

parler de projet d'Agendas 21. Ceci peut amener la réflexion suivante : les Agendas 21 qui sont publiés depuis 2002 (Johannesburg) doivent réellement être ambitieux pour être « pris au sérieux ». La quantité et la complexité des sujets qu'un Agenda 21 se doit de prendre aujourd'hui en compte, parmi lesquels figurent indéniablement les questions énergétiques et climatiques, font que les temps de maturation s'allongent. Et ce a fortiori à l'échelle d'une agglomération.

La prise en compte des enjeux énergétiques et d'effet de serre par cette nouvelle génération d'Agenda 21 est à souligner : ce sont les principaux axes de la démarche nantaise et nancéenne tandis que Grenoble s'est lancé dans l'élaboration d'un plan climat local (voir Troisième partie).

2. Liens Agendas 21 et PDU

Ces projets d'Agendas 21 se calent sur les PDU existants, ce qui semble cohérent. L'essentiel des informations se trouvent donc avant tout dans les documents PDU. Les Agendas 21 traitent généralement le volet « sensibilisation du public » et reprennent quelques actions de ce type, que partiellement mentionnées dans les PDU. L'accent est ainsi globalement mis :

- sur des actions qui concernent les déplacements alternatifs (ex : cheminement piétons, pistes cyclables)
- sur des actions qui concernent le patrimoine et les agents des collectivités (ex. : flottes de véhicules propres, plan de mobilité administration)
- sur des actions à forte connotation pédagogique (Pedibus/Vélobus, sensibilisation dans les écoles)

3. Des outils et interlocuteurs semblables

- les bilans et outils d'évaluation des consommations énergétiques, développés par un bureau d'étude (Grenoble et Nantes).

4. Des mises en cohérences encore bien insuffisantes

- Pollution atmosphérique : difficulté à communiquer sur l'effet de serre alors que les préconisations sont bien souvent les mêmes que pour réduire la pollution de l'air locale
- On retrouve une palette d'outils mais également d'interlocuteurs récurrents pour traiter le croisement énergie/effet de serre - transports, et notamment :
 - L'espace info énergie (EIE) ou l'Agence locale de l'énergie (dans les 3 villes)
 - Le contrat ATEnEE, Action territoriale pour l'efficacité énergétique et l'environnement, financé par l'ADEME (en cours à Nancy et Nantes, en préparation à Grenoble)
 - La démarche DEED, Diagnostic Energie Environnement Déplacements, élaboré initialement à Grenoble (et Lille) et repris à Nancy, là aussi avec le soutien de l'ADEME
- Aire urbaine (étalement) : des agglomérations engagées plutôt dans un suivisme des effets transports de l'étalement urbain. Ainsi, Nantes et Grenoble visent le développement d'une offre cadencée pour mieux concentrer les flux de déplacements issus du périurbain vers des axes lourds (routiers et ferrés). Ces mesures permettront de limiter la part modale de la voiture dans les déplacements radiaux mais favoriseront la péri urbanisation en améliorant l'accessibilité de territoires plus éloignés encore du cœur d'agglomération. La situation nantaise est particulièrement préoccupante puisqu'il s'agit d'une péri urbanisation en archipel (larges territoires couverts) alors qu'à Grenoble elle se fait en fond de vallée, plus facile à desservir par des modes lourds de TC.

5. Une concertation « affichée »

Les concertations associées à l'élaboration et au suivi des AG21 permettront une sensibilisation des citoyens aux enjeux énergétiques, mais l'absence de volonté politique d'aborder toute contrainte à la mobilité individuelle pour réduire l'effet de serre limite cette sensibilisation à des mesures symboliques, du moins pour les transports.

6. Des actions à la hauteur des enjeux ?

La version optimiste est que ces démarches et expériences conduites dans le cadre des Agendas 21 puissent non seulement alimenter en terme d'analyse et de pédagogie les PDU mais permettre de les réorienter assez fortement à mi-parcours (2005). Toutefois, c'est tout autant la pertinence de l'outil PDU en lui même qui pose question. Si l'on considère les efforts nécessaires de réduction des GES (réduction par 4 d'ici la moitié du siècle), les objectifs établis par les PDU et l'évolution « naturelle » des déplacements constatée et attendue pour les années à venir, il y a tout lieu de s'inquiéter... Malgré le fait que la loi SRU ait ajouté une référence explicite à la réduction des trafics automobiles dans les objectifs des PDU, l'analyse de la réalité montre une relative inefficacité. L'exemple francilien montre que les trafics automobile baissent là où l'offre de transport collectif est bonne (Paris intra muros a perdu 10 % de trafic en 3 ans) mais continue à augmenter fortement en banlieue.

Ce constat est probablement valable pour toute agglomération dont la ville centre tend à perdre des emplois, et notamment des emplois commerciaux, donc de l'attractivité. Malgré les efforts importants d'investissement dans les transports collectifs, les tendances restent lourdes de conséquences pour les émissions de GES. On peut donc se poser la question d'une inadaptation de l'arsenal pourtant très riche de lois promulguées ces dernières années autour de l'aménagement et du développement durable. Dans ce contexte, le mérite des agendas 21 est d'être une démarche volontaire et pédagogique.

7. CPER, PDU, SCOT : un problème de cohérence

Les retours des trois questionnaires montrent que le foisonnement des plans à l'échelle territoriale (SCOT, DTA, PLU, PDU, PLH), couvrant tout ou une partie des agglomérations françaises, pose un triple problème de cohérence.

Le **premier problème** est l'impossibilité de faire communiquer les multiples commissions qui élaborent ou révisent ces documents. Il n'existe aucun échelon qui peut matériellement veiller à la cohérence d'autant de documents.

Leur contenu très technique et leur rédaction hermétique pour un non juriste rendent leur compréhension difficile dès lors que le lecteur ne réunit pas cette double culture du droit et de la technique. L'appréhension du contenu d'un PLU est réservée à une élite avertie qui aura consacré beaucoup de temps à sa formation et à la confrontation avec les réalités du terrain. Cette élite correspond à un cercle de spécialistes qui, par nature, n'appréhendent que partiellement les disciplines voisines. Pourtant, une politique de déplacements est à la croisée d'enjeux multiples de localisation des lieux de vie, de consommation et d'emploi. eux mêmes dépendent des politiques territoriales, foncières, du logement, du développement économiques sans parler évidemment des politiques de transports.

L'élaboration de ces documents de planification imposent aux agglomérations françaises le recrutement de spécialistes et la coordination de ces politiques par un secrétariat général, service coordonnateur des directions fonctionnelles. A ce niveau, l'exercice est quasi-impossible puisque l'analyse des interactions entre ces politiques est plus complexe encore que chaque spécialité isolée. C'est dire combien les élus, conseillés par leur secrétaire général et leurs techniciens, peuvent avoir quelques difficultés à appréhender l'ensemble des enjeux. Les élus ne peuvent pas suivre l'ensemble des commissions d'élaboration des documents de planification ou d'orientation. Ils en ont donc une vision partielle, fragmentaire, et les arbitrages se font plus par la force de conviction des uns ou l'influence politique des autres.

Le résultat final, la production de la décision publique, ne peut en aucun cas intégrer tous les enjeux, et principalement les nouveaux enjeux autour de l'effet de serre. A cette échelle territoriale, il est d'ailleurs assez fréquent de collectionner des décisions contradictoires, qui s'annihilent de fait.

Le **deuxième problème** de cohérence se situe dans les contradictions législatives. On a dénoncé la création du prêt à taux zéro, stimulant essentiel de la péri-urbanisation. Il vient seulement d'être élargi à l'achat de logement ancien pour les accédants à la propriété. Un autre aspect plus méconnu de la législation urbaine est l'impact du rééquilibrage du logement social entre communes. L'obligation de disposer d'au moins 20% de logements sociaux dans chaque commune conduit à créer plus de logements en périphérie, soit l'étalement contre la polarisation, et surtout la mauvaise desserte en transport collectif, et les difficultés d'accès aux emplois. La contradiction se fait entre PDU et programme local de l'habitat (PLH) et jamais la question de cohérence n'est posée.

Mais ces incohérences peuvent se retrouver à l'intérieur d'un même document de planification ou dans une politique sectorielle. L'exemple le plus classique est la politique tarifaire développée dans un certain nombre d'agglomérations françaises. Voici deux exemples, le premier est celui d'Angers qui a étendu son périmètre des transports urbains, en maintenant un tarif unique, horaire. Le même billet permet de parcourir quelques hectomètres en pleine ville ou quelques dizaines de kilomètres d'une extrémité à l'autre du périmètre. L'effet induit est de gommer au plan financier les distances. Il est vrai que la faible attractivité des réseaux urbains dans les zones peu denses limite l'impact.

De même, l'Île de France dispose d'un système de tarification dont on admet qu'il a largement participé à la péri-urbanisation : tarification à 8 zones et prise en charge de la moitié de l'abonnement par les employeurs. Mais, ce système a également engendré un surcroît d'utilisation de l'automobile là où les transports collectifs se sont avérés peu crédibles, tant pour rejoindre des emplois mal desservis en transports collectifs que pour les autres déplacements de la vie quotidienne. En fait, la politique tarifaire d'Île de France est la résultante de la volonté de considérer la région entière comme un seul et même bassin d'emploi. Il faut noter enfin un élément qui transparaît dans les PDU sans forcément que les chiffres ne soient annoncés : les agglomérations qui semblaient les plus décidées à investir dans les transports collectifs dans la décennie 90 ont au final investi plus de fonds dans leur réseau routier que pour ceux-ci (Etat, Région, Département et communes confondues).

Le **troisième problème** qui, lui évite toute question de recherche de cohérence, il s'agit de l'absence d'outils transversaux d'évaluation des politiques sectorielles. Les approches du type bilan économique ou environnemental sont largement absentes.

Le meilleur exemple dans le champ de l'urbanisme et des transports a été étudié par J.P.Orfeuil, autour du budget des ménages d'Île de France. Cette recherche montre que le budget global

transport et logement de deux ménages installés à Paris et en grande couronne est le même. Le premier investit plus dans les transports, le deuxième dans le logement. En plus, l'étude n'intègre pas le coût pour la collectivité, externalités comprises. Ce coût comprend de fait une multitude de postes et beaucoup d'approximation dans le calcul : contributions publiques et employeurs en transport, bilan énergétique lié au déplacement et au logement des ménages, valorisation des nuisances associées au transport... Pour revenir sur l'exemple francilien : Delouvrier, Préfet en charge de cette politique régionale en 1965 a fait le choix au schéma Directeur Régional d'Ile de France d'un seul bassin d'emplois pour l'ensemble de la Région et a accompagné cette décision d'un programme ambitieux d'infrastructures. Mais l'économie régionale peut-elle fonctionner sur une ségrégation spatiale mettant les emplois les moins qualifiés à distance des logements sociaux ? Le rattrapage va-t-il se faire par une politique volontariste de la construction de logements sociaux dans les secteurs où le foncier est exorbitant ? Finalement, les économies qui pourraient se faire sur le financement des transports pourraient-elles financer les politiques foncières et de logement social ? On peut en douter puisque la loi « libertés et responsabilités locales » de 2004 n'a pas décentralisé les compétences et moyens nécessaires à la mise en place de telles politiques globales, gérées au meilleur niveau de gouvernance.

L'impuissance des outils de planification locale dans l'organisation politique actuelle est un obstacle essentiel à une planification cohérente. Ces constats complètent le tableau très négatif dressé dans l'analyse des PDU en terme de réduction d'émission de gaz à effet de serre. Ces documents sont impuissants en matière de réduction de trafic, donc de consommation énergétique. Aucune perspective de solution technologique alternative au moteur à combustion n'est prévue par les constructeurs automobiles à une échéance de 20 ans. Les transports contribueront de plus en plus à l'effet de serre en **valeur absolue** et en **valeur relative** (les autres émissions domestiques et industrielles sont mieux maîtrisées). Même les alternatives présentées comme les plus prometteuses sont un leurre : le moteur à l'hydrogène, annoncé comme la panacée ne réduira que très partiellement les émissions de gaz à effet de serre des transports⁴³.

Impuissance certaine, mais on voit ici que la responsabilité ne peut être assumée par les collectivités locales seules. L'arsenal législatif ne leur offre aucune possibilité d'action ayant un impact déterminant sur les émissions de gaz à effet de serre. Seule la réduction des zones d'urbanisation dans les PLU du péri-urbain aurait effectivement cet impact, mais quelle commune rurale prendrait cette mesure si elle n'est pas financièrement compensée et étendue à toutes les communes de périphérie de l'aire urbaine ?

Au final, les politiques publiques territoriales obtiennent de piètres résultats en terme de réduction d'émissions de GES. Pourtant, si la volonté est là, des leviers potentiels existent. Voici nos principales recommandations.

⁴³ Voir « L'alibi politique des utopies technologiques », Benjamin Dessus, Monde Diplomatique, janvier 2005.

Troisième partie

Recommandations à
destination
des décideurs territoriaux
et des acteurs locaux



Introduction :

Les solutions pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre sont nécessairement multiples et impliquent des efforts ou des changements de comportement à toutes les échelles d'action et à tous les niveaux de décision. Certaines concernent directement l'Europe, l'Etat ou les collectivités territoriales. D'autres font appel à des acteurs spécifiques ou renvoient à des comportements collectifs ou individuels : mesures prises dans les lieux de travail ou au sein de filières professionnelles, des syndicats, implication associative ou simple geste éco-citoyen (comme diminuer le recours à son véhicule personnel au profit des transports en commun, etc.).

Nous devons rappeler ici que l'objectif des recommandations mises en avant est double : réduire les déplacements motorisés (en fait, réduire la demande de transports fortement émetteurs de GES grâce à des mesures dissuasives) et augmenter l'offre de transports faiblement émetteurs (grâce à des mesures incitatives) pour espérer un degré élevé de transfert modal des voyageurs et des marchandises.

Dans cette étude nous avons fait le choix d'étudier les politiques publiques territoriales et de nous adresser aux principaux acteurs, ou tout au moins ceux disposant d'un réel pouvoir de décision, à savoir les élus territoriaux.

Alors, quels enseignements tirer de l'étude ? Quelles recommandations pouvons nous délivrer à nos décideurs pour qu'il y ait une meilleure prise en compte de la problématique effet de serre dans les politiques de transports ?

A la lecture du constat dressé dans la seconde partie de l'étude, voici donc, selon nous, les principales recommandations pour améliorer la prise en compte de la lutte contre le changement climatique dans les politiques de transports.

Il est bien évident que c'est la combinaison de plusieurs mesures qui portera ses fruits. Pour réduire massivement l'usage de la voiture en ville, le simple développement des transports collectifs, même s'il est nécessaire, ne sera pas suffisant. Il doit être envisagé dans la perspective d'une approche globale intégrant plusieurs considérations telles que l'aménagement urbain, la localisation des activités, la gestion du stationnement, le développement du covoiturage, etc.

Dans cette troisième partie, nous avons décidé de reprendre une approche par niveaux de décisions en matière de transports (par échelles de compétence, soit national, régional et local).

A. Au niveau National

I. Influencer les décisions prises au niveau européen

Il apparaît nécessaire que la France pèse désormais de tout son poids pour que l'organisation de l'espace communautaire et les politiques européennes en matière de transports intègrent le critère « effet de serre ».

Si on se réfère aux trois programmes de l'UE qui sous-tendent la politique des transports, à savoir le Livre Blanc, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) et le

RTE-T (voir Première partie. B.2) et si on tient compte du contexte actuel de lutte contre le changement climatique au niveau européen (PECC), l'Etat français peut et doit intervenir pour influencer certaines orientations et décisions. Rappelons que Jacques Barrot a été nommé Vice-Président de la Commission européenne et responsable du Transport (2004-2009).

Ainsi :

- Les réflexions concernant la seconde phase du PECC ont débuté en octobre 2005.
- Prévue en 2006, la révision à mi parcours du Livre Blanc sur la politique des transports peut constituer l'occasion de s'engager sur des objectifs ambitieux en matière de transfert modal (personnes et marchandises) et de dégager des moyens humains et financiers importants pour mener cette tâche.
- Le RTE-T doit véritablement contribuer au rééquilibrage entre les modes de transport sur les grands axes. D'après la Commission, le réseau devrait permettre « *une diminution des émissions de gaz à effet de serre d'environ 4%, contribuant ainsi l'Union à se rapprocher des objectifs contenus dans le protocole de Kyoto* »⁴⁴.
C'est pourquoi, parmi les 30 projets prioritaires RTE-T à réaliser d'ici 2020, les financements alloués par la Commission doivent aller prioritairement aux projets ferroviaires et de voies d'eau.

Par ailleurs, comme cela a été réclamé en 2004 par les ONG de protection de l'environnement⁴⁵, la Commission doit coordonner en collaboration avec les Etats membres, une stratégie d'évaluation des impacts environnementaux du RTE-T. Les analyses coût bénéfiques doivent également être améliorées grâce à des méthodes intégrant tous les aspects sociaux et environnementaux.

- Il est aussi essentiel d'accélérer la mise en œuvre de certaines directives européennes. Prenons l'exemple de la réforme du cadre communautaire de tarification des infrastructures routières applicables aux poids lourds qui a échoué à l'occasion de plusieurs conseils transports en 2004. Cette Eurovignette est importante dans la mesure où elle devrait permettre non seulement de réduire le trafic poids lourds mais aussi, de donner la possibilité de financer les grands projets prioritaires du réseau transeuropéen (rail et voies d'eau) et de promouvoir l'intermodalité notamment grâce à une possibilité de majoration de péage (25 % dans les zones sensibles). Il devient urgent de concrétiser rapidement la nouvelle proposition Eurovignette mais pas à n'importe quel prix.
 - Le mode de calcul de l'Eurovignette : il doit intégrer une majoration systématique pour les coûts externes (santé, environnement, sécurité et encombrements)
 - Le champ d'application : un Etat membre qui applique des péages sur son réseau RTE doit appliquer le péage sur l'intégralité du réseau. Si il y a des exemptions, elles doivent être sur des considérations objectives (par exemple accessibilité de régions isolées). Il serait trop facile de laisser les Etats mettre des péages uniquement sur les axes de transit.
 - Enfin, l'affectation des recettes : pour le rail et les voies d'eau.
- Le rythme des transpositions des directives communautaires dans les législations nationales doit être également accentué. Notons que sur ce point la France est plutôt mauvaise élève. Cela

⁴⁴ Commission des communautés européennes, Communication à la Commission de M. le président en accord avec M. Barrot, Mettre en oeuvre les réseaux transeuropéens, 2005.

⁴⁵ TEN-T. Public Consultation on the Extension of the Major Trans-European Transport Axes to the Neighbouring Countries and Regions. Reply from Transport and Environment (T&E). 2004

est particulièrement vrai en matière d'environnement. En janvier 2005, la Commission Européenne a engagé des poursuites judiciaires contre la France pour non transposition de directives européennes en matière de protection de l'environnement (dont la Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement). Ces procédures d'infraction se traduisent par des amendes qui viennent en déduction des sommes allouées par l'Europe sur d'autres programmes. Soit, par exemple, au bout d'une année, l'équivalent de ce qui fait défaut dans le budget de l'Ademe⁴⁶.

Dans le domaine des transports, le taux de transposition des directives des pays membres, n'était que de 94,3% en janvier 2005, alors que l'objectif fixé au du Conseil européen de Barcelone (mars 2002), est d'atteindre 98,5%.

Sur certaines mesures importantes qui ne peuvent être prises qu'à l'échelon européen, la France doit jouer un rôle de leader.

Ainsi, le bridage des moteurs à la vitesse de pointe inférieure à la vitesse maximale autorisée est une mesure forte qui est défendue depuis très longtemps par les associations de protection de l'environnement. Il s'agirait de mettre en place une réglementation à l'intérieur de l'UE qui obligerait les constructeurs à vendre des voitures dont la vitesse de pointe serait inférieure à la vitesse autorisée. D'après P. Radanne⁴⁷, « *entre une voiture qui fait du 140 km/h et une autre qui fait du 220 km/h, la consommation d'essence, en ville, double ! Car le moteur de la seconde est réglé pour atteindre les 220 km/h* ».

Même si un certain nombre de mesures ne sont envisageables que dans le cadre d'une harmonisation européenne, certaines peuvent être engagées au niveau national (ex : système de bonus malus sur l'achat de véhicule neuf mis en place en Belgique depuis le 1^{er} janvier 2005, baisse de la vitesse sur les routes nationales en Irlande (de 97 km/h à 80 km/h) depuis janvier 2005).

II. Une politique nationale volontariste pour un rééquilibrage modal

Il faut que les gouvernements successifs s'engagent à mener des politiques fortes et continues (issues d'une vraie volonté politique) en faveur de la lutte contre les changements climatiques. Cela implique des prises de décisions concrètes et des moyens conséquents et non pas seulement une stratégie de communication suivie d'effets d'annonce.

En premier lieu, appliquons ce qui existe déjà, c'est à dire toutes les mesures regroupées dans le PNLCC et dans le Plan Climat (PC). Le volet transports du PC ne propose quasiment qu'un axe de travail (avancées technologiques en matière de moteurs et carburants) alors que l'on sait qu'il faudrait avoir une complémentarité dans les différentes approches et dans les types de mesures retenues (aménagement du territoire et urbanisme, réglementation, fiscalité, éducation, etc.).

⁴⁶ Voir « La France perd sa crédibilité en matière de politique publique environnementale ». Actu Environnement. Janvier 2005.

⁴⁷ Interview de Pierre Radanne, expert en questions énergétiques et ex-président de l'Ademe, dans Libération du 29 août 2005.

1. Aménagement du territoire et choix des infrastructures : priorité au rail et aux voies d'eau

Rappel : en France, la route achemine aujourd'hui près de 90 % des transports intérieurs de voyageurs et 75 % de ceux des marchandises (CIADT de décembre 2003).

Les engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique requièrent un renversement immédiat des priorités dans les choix d'infrastructures de transport. L'équation est simple : il faut construire moins de routes et plus de voies ferrées et de voies d'eau.

En 2000, le PNLCC envisageait ainsi « *un report intégral des moyens affectés aux grandes infrastructures routières après achèvement des programmes en cours jusqu'en 2005 sur des investissements ferroviaires lourds de type lignes nouvelles* ».

Le CIADT de décembre 2003 affirme de nouveau que « *l'idée d'un laisser-faire avec comme conséquence la prédominance excessive du mode routier n'est plus acceptable pour la société. Le rééquilibrage des modes constitue une des clés du développement durable des transports* ».

a. Les choix d'infrastructures de transport

Les critères à appliquer pour des choix rationnels d'infrastructures doivent donc être clarifiés pour donner aux décideurs de notre pays une vision objective des problèmes.

Trois règles doivent être respectées dans les processus de décision :

- Une indispensable prise en compte effective et non biaisée de tous les aspects socio-économiques et environnementaux (dont les changements climatiques) non seulement à court terme mais également à moyen et long terme. Est-il pertinent de développer des infrastructures routières qui, dans 20 ans, auront pour effet de saturer totalement un secteur alors qu'elles avaient précisément pour but d'alléger le trafic ? Le développement durable impose de prendre en compte le coût probablement phénoménal du dérèglement climatique pour les générations actuelles et futures.

Le CIADT de décembre 2003 sur ce point est a priori sans équivoque lorsqu'il définit le rôle de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)⁴⁸ nouvellement créée : « *cet établissement public apportera la part de l'Etat dans le financement des grands projets d'infrastructures de transport : lignes ferroviaires, autoroutes, voies navigables, investissements liés aux autoroutes de la mer. Ces choix de financement répondront à un souci de développement durable* ».

Cette partie sur les processus de décision dans les choix d'infrastructures nous renvoie directement à la question de la vérité des coûts qui, si elle était prise en compte, devrait permettre de rendre concurrent le rail et la voie d'eau par rapport à la route. Tant que subsiste la sous tarification routière, le développement du rail doit être soutenu par l'Etat, ce qui est loin d'être le cas depuis longtemps.

- Pragmatisme dans les décisions : il faut privilégier les solutions simples et efficaces à mettre en œuvre plutôt que des infrastructures de prestige. Si des infrastructures routières s'avèrent

⁴⁸ Voir : www.premier-ministre.gouv.fr/information/lettre_gouvernement_50/une_agence_pour_financer_52266.html

parfois nécessaires dans certaines conditions, est-il vraiment besoin de construire des autoroutes calibrées pour accueillir des flux qu'elles ne verront probablement jamais passer sauf dans d'exceptionnelles situations ? Parfois, la réalisation de certains projets routiers n'est pas compréhensible autrement que pour des raisons de prestige (A 51 dite « autoroute des présidents »). Certains projets pharaoniques (projet MUSE en Île-de-France), générés par une vision très technicienne, ont déjà été heureusement abandonnés mais d'autres projets (Transversale Alpes – Atlantique - TAA par exemple) peuvent mettre en péril les projets plus réalistes et en cours de réalisation (Lyon-Turin, remise à niveau des lignes classiques par exemple).

- Il est également préférable de raisonner en terme de services offerts plutôt qu'en terme d'infrastructures. L'offre de transport public nécessite une politique globale induisant de nombreuses améliorations notamment en matière de qualité : augmentation de la fréquence (cadencement sur les lignes ferroviaires), correspondances ferroviaires et intermodalité, accessibilité à toutes les populations, etc.

b. L'urgence de développer le transport combiné rail – route – voies d'eau.

Il désigne toutes les techniques combinant le rail, la route, la voie d'eau sur un même trajet. La FNAUT est ainsi favorable au transport de semi-remorques routières par navettes ferroviaires sur les grands axes (avec aide de l'Etat au démarrage du projet), dès lors que cette technique ne consiste pas seulement à aider la route à franchir des obstacles naturels mais peut absorber massivement du trafic routier sur de longues distances⁴⁹. Malheureusement, on assiste aujourd'hui à un véritable abandon de l'aide publique apportée au transport combiné.

Cette amélioration de l'offre de transport public nécessite une politique constante d'investissements ce qui pose forcément la question du financement.

c. Le financement

D'une manière générale, pour effectuer un transfert modal de la route vers le rail et les voies d'eau, il est urgent de raisonner en terme de vérité des coûts.

Un bon usage de la fiscalité pourrait permettre non seulement de réduire la demande de transport mais également d'alimenter les fonds de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dont on attend qu'ils financent en priorité les transports sobres en carbone et les modes de déplacements doux.

Mesures fiscales envisageables :

- Pour réduire le trafic des véhicules particuliers, il est nécessaire d'internaliser les coûts du carbone dans la fiscalité des carburants. Cela revient à mettre en place une taxe carbone dont les montants sont fonction de l'usage du véhicule (principe pollueur payeur). Il est essentiel que le fruit de cette taxe serve à alimenter les caisses de l'AFITF pour les projets ferroviaires et fluviaux maritimes.
- Concernant les transports de marchandises, une mesure s'impose : la redevance kilométrique sur les poids lourds⁵⁰ (RPLP). L'augmentation des prix sur l'ensemble du réseau routier offrirait plusieurs avantages. Elle inciterait les entreprises à réduire leur

⁴⁹ Voir FNAUT infos n°133 – Avril 2005.

⁵⁰ Voir l'excellent travail de France Nature Environnement : sur www.fne.asso.fr/GP/actualite/actualite.htm

demande de transport, elle freinerait la croissance du transport routier et donc de ses nuisances environnementales (congestion, pollutions atmosphériques locales, accidents, santé, émissions de GES, bruit, etc.) et limiterait les « besoins » de nouvelles infrastructures routières. Le produit de la RPLP affecté au rail et aux voies d'eau permettrait à ces modes de moderniser et développer leurs infrastructures et d'être plus concurrentielles. Les exemples de la LKW-Maut Allemande et de la Suisse montrent que c'est possible. Chez les helvètes, son entrée en vigueur en 2001 a contribué à faire reculer le taux de croissance moyen du trafic de marchandises de 4 % alors qu'il augmentait précédemment de 5 à 6 %. Signalons que la RPLP était bien présente dans les différentes versions du Plan Climat mais qu'elle a disparu lors des derniers arbitrages ministériels. *Précision : les obstacles à la mise en œuvre de cette RPLP ne serait pas uniquement d'ordre économique mais également juridique. Même s'il est très difficile d'avoir des explications techniques objectives sur les obstacles juridiques et les possibilités de les modifier, il apparaîtrait que le maintien de certaines dispositions juridiques (code de la voirie routière) puisse entraver la mise en place de cette mesure.*

Devant l'absence d'initiative de la part de la France, on peut espérer quelques avancées dans le cadre de la prochaine directive Eurovignette. L'idéal serait que celle ci contraigne juridiquement les états membres à mettre en place un tel système au lieu de leurs laisser la possibilité de s'y engager ou pas. Mais, cela paraît assez improbable puisqu'en matière de fiscalité environnementale, il est nécessaire d'obtenir l'unanimité des 25 pays pour donner un caractère obligatoire aux directives.

2. Mener une politique nationale du vélo en France

Le vélo doit gagner en France la place qu'il mérite. Véritable mode de déplacement, il offre de nombreux avantages sociaux et environnementaux⁵¹.

Si, au lieu de prendre la voiture pour mes trajets quotidiens inférieurs à 3 kilomètres (en ville, un déplacement sur deux est inférieur à 3 kilomètres), je me déplace à vélo ou à pied, j'évite jusqu'à 1 tonne de CO2 par an⁵². Ce qui constitue une part non négligeable du bilan CO2 d'un français qui émet en moyenne 7 tonnes de CO2 par an⁵³. Par ailleurs, le vélo n'a pas de climatisation et donc n'émet pas de gaz fluorés néfastes pour le climat

Même si ce sont les collectivités qui mettent en place les projets vélo sur leur territoire, une politique nationale volontariste reste indispensable pour favoriser l'usage de la bicyclette. Voir à ce sujet le rapport parlementaire Le Brethon⁵⁴ (2004) qui comporte un certain nombre de propositions intéressantes (objectif de 10 % des déplacements effectués en ville à vélo d'ici 2010, création d'une mission inter ministérielle, etc.).

a. Le schéma national des véloroutes et voies vertes (1998)

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1998 a adopté un schéma national de véloroutes et voies vertes. Celui ci est destiné

⁵¹ Voir le site Internet de la Fubicy : www.fubicy.org

⁵² Source : ADEME. Base de calcul : voiture diesel émettant 180 g de CO2 par km avec majoration de 20 % de la consommation dans les trajets moteur à froid.

⁵³ D'après les émissions nationales de GES pour l'année 2003. CITEPA, 2004.

⁵⁴ Propositions pour encourager le développement de la bicyclette en France, rapport remis à JP. Raffarin par B. Le Brethon – Mission parlementaire Vélo janvier 2004.

à mailler, par un réseau structurant de 7 à 9000 km, l'ensemble du territoire et à assurer les liaisons avec les schémas nationaux des pays limitrophes.

b. Subventionner les aménagements cyclables du réseau national et les investissements « lourds »

Une dotation de L'Etat est nécessaire pour accélérer et encourager certains aménagements cyclables notamment ceux du réseau national et ceux induits par les grandes infrastructures la plupart du temps situées à la périphérie des centres villes (rocares, voies ferrées, canaux, etc.). Ces aménagements cyclables (type passerelle) sont indispensables pour éviter les effets de coupure, un des freins principaux à l'usage du vélo.

c. Instauration de crédits d'impôts à l'achat et à l'usage du vélo

L'Etat peut mettre en place un système de déduction fiscale lors de l'achat d'un vélo (ou versement d'un chèque pour les non contribuables). Il est important aussi de favoriser l'usage du vélo grâce à l'instauration d'un barème de réduction d'impôts (ou chèque) sur les trajets domicile travail (indemnités kilométriques vélo établis en Belgique).

3. Harmoniser et rendre cohérent l'attirail juridique

Deux exemples de nouvelle législation/réglementation qui peuvent être imaginés :

- Etendre à tout le territoire le remboursement par l'employeur de la moitié de l'abonnement aux transports en commun et rendre déductible de l'impôt sur le revenu de l'usager la part de l'abonnement annuel restant habituellement à sa charge. L'autorisation du remboursement intégral par les entreprises des titres de transports en commun des salariés devra se faire sur présentation obligatoire de leur titre de transport (ce qui n'est pas le cas dans la législation actuelle, où seulement 50% est remboursé, avec un remboursement quasi automatique dans certaines métropoles françaises).

- L'instauration d'une indemnité obligatoire en faveur des travailleurs qui effectuent à pied ou à bicyclette (ou à rollers) les déplacements entre leur domicile et leur lieu de travail, cette indemnité étant exonérée d'impôt et de cotisation sociale pour l'employeur.

D'une manière générale, les outils juridiques en matière d'aménagement et les outils de programmation doivent être harmonisés afin d'améliorer la lisibilité de l'action publique en matière de transports et de lutte contre l'effet de serre.

Il serait nécessaire aussi que la portée juridique des PDU et autres documents de transport soit plus affirmée même s'ils le sont en théorie. Par exemple, les PDU devraient être opposables à tout projet qui induit un trafic automobile supplémentaire (on sait le modéliser).

Même si le code de l'urbanisme a été récemment modifié, pour les PDU, il serait opportun dans les prochaines révisions de :

- Rendre obligatoire les PDU dans les villes moyennes de plus de 10 000 ou 20 000 habitants. Ces types d'espaces sont en effet particulièrement concernés par le phénomène d'étalement urbain qui accroît les émissions de GES.

- Soumettre à l'élaboration d'un PDU, les sites sujets à des flux touristiques entraînant un dépassement des 100 000 habitants en saison.

- Rendre obligatoire les Plans de Déplacements d'Entreprise (PDE) pour les établissements privés ou publics (administrations, hôpitaux, universités, etc.) de plus de 200 salariés. Ces PDE ont la même finalité que les PDU.

Initiées au niveau national, l'adoption de certaines mesures peut parfois être relativement rapide via de nouvelles réglementations : décrets du Président de la République ou du Premier ministre en Conseil d'Etat ou en Conseil des ministres, arrêtés interministériels ou ministériels, ordonnances sur demande du Gouvernement au Parlement.

- Ainsi, les baisses de la vitesse sur autoroutes (à 120 km/h), voies express, 4 voies (à 100 km/h), routes nationales (à 80 km/h) ainsi qu'en ville en dehors des grands axes (à 30 km/h) constituent des mesures de bon sens. Elles permettraient non seulement d'économiser de grandes quantités de CO2 mais aussi de réduire d'autres nuisances associées à la voiture : accident, pollutions atmosphériques locales et santé, bruit, etc.

III. Rendre obligatoire la prise en compte de l'effet de serre dans les futurs Contrats de Plan Etat Régions

Malgré de nombreuses critiques (saupoudrage des crédits, manque de lisibilité, non respect des engagements, etc.), les Contrats de Plan Etat Régions (CPER) représentent un excellent outil d'impulsion de politiques d'aménagement du territoire structurantes, concertées et innovantes. Les CPER doivent ainsi constituer l'occasion de réellement prendre compte les enjeux environnementaux majeurs de nos territoires.

1. La nécessaire homogénéisation et mise en cohérence des documents contractuels et d'évaluation

Les documents de contractualisation ont un caractère hétéroclite en dépit d'une expérience quatre fois renouvelée depuis 1984.

L'organisation des documents CPER n'est pas homogène et de nombreux engagements sont formulés en des termes vagues ou confus, ce qui porte préjudice à l'exploitation et à une évaluation comparée. La prochaine génération de CPER devra davantage œuvrer à une mise en cohérence de ces outils, et ce d'autant que la décentralisation connaît un processus de renforcement, ce qui accroît la place stratégique des CPER dans le dispositif français de planification.

Pour les prochains CPER, il serait donc souhaitable de limiter le nombre de thèmes nationaux (environ 3 thèmes) tout en laissant une place suffisante aux axes d'intervention liés au contexte régional et local (environ 2 thèmes). Il est bien évident que le développement durable en général et la lutte contre le changement climatique en particulier font partie des priorités incontournables devant figurer dans le tronc commun applicable à toutes les régions. La lutte contre le changement climatique doit donc dès le départ être arrêtée dans le cadre stratégique national et être présent parmi les thèmes nationaux de contractualisation communiqués aux régions.

Pour les prochains contrats de plan, il sera important de maintenir le volet territorial⁵⁵ qui constituait l'une des innovations majeures des CPER 2000-2006. Celui-ci devra cette fois intégrer le paramètre effet de serre et permettre d'apporter une cohérence d'ensemble aux projets locaux (Pays, Agglomérations, Parcs naturels, etc.) pour une meilleure prise en compte du climat.

2. Eco conditionnalité du versement des crédits de l'Etat

L'Etat éprouve souvent des difficultés à respecter ses engagements financiers ce qui met en péril les projets engagés dans les territoires ou occasionne de nombreux retards.

Pour tous les projets (dont les infrastructures de transport), l'obtention des crédits de l'Etat pourrait dès lors, être conditionnée par la prise en compte ou non des critères de développement durable (donc les émissions de GES). Seuls les projets écologiquement viables seraient ainsi financés (ou prioritairement financés).

B. Au niveau régional

L'évolution des émissions de GES ne dépend pas que des actions menées au niveau national. D'autres niveaux de décisions interviennent et la région occupe désormais une place prépondérante. Ceci est d'autant plus vrai que ses domaines de compétence (notamment en matière d'aménagement du territoire et de transports) ont été réaffirmés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, loi précisant les modalités des nouveaux transferts de compétence aux différents échelons décentralisés.

Les domaines de compétences de la Région en matière de transports sont :

- Participation à l'élaboration de la politique nationale d'aménagement et de développement durable
- Élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Il fixe les orientations à moyen terme du développement durable du territoire régional. Il définit notamment les objectifs de localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général de la région et veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des autres collectivités. Il intègre le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT). Des schémas interrégionaux peuvent être élaborés à l'initiative des régions concernées.
- Signature de contrats de plan État-régions, notamment pour la mise en œuvre des orientations du SRADT
- Organisation des services de transport routier non urbain des personnes et des transports ferroviaires de la région, sauf en Ile-de-France où le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) remplit ces fonctions.
- Élaboration d'un schéma régional des infrastructures et des transports - SRIT (anciennement schéma régional de transport)

⁵⁵ La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT de 1999), la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et la circulaire du 9 décembre 2000 relative au volet territorial des Contrats de plan Etat-Région, permettent aux territoires constitués en Pays ou en Agglomérations de conclure avec l'Etat et la Région un contrat particulier en application du volet territorial du CPER. Voir : http://www.projetdeterritoire.com/spip/dossier.php3?id_rubrique=14

- Les Régions peuvent se porter candidates jusqu'au 1er juillet 2006 pour l'aménagement, l'entretien et la gestion d'aérodromes civils
- Si les Régions le demandent avant le 1er janvier 2006, propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire.

I. Méthodologie pour une prise en compte effective et efficace de l'effet de serre dans les futurs CPER

- Il paraît important d'organiser en amont de la mise en œuvre des CPER, des réunions entre les services de l'État et de la Région afin de se coordonner et d'inscrire au mieux le climat dans les processus de définition du contenu des CPER.
- Si la lutte contre le changement climatique ne fait pas partie des thèmes inscrits dans le cadre national (voir partie « Au niveau national »), il est primordial que cette préoccupation apparaisse au moins dans les objectifs régionaux.
- Il paraît désormais incontournable d'inscrire dans les futurs CPER des objectifs précis et datés de réduction des gaz à effet ainsi que la présentation détaillée des mesures effectives pour y parvenir.

1. L'importance du volet territorial des CPER

La mise en cohérence des politiques liées au climat au niveau des territoires infra régionaux urbains et ruraux (Pays, Agglomérations, etc.) est nécessaire. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel de maintenir voire de renforcer le volet territorial pour les prochains CPER. Celui-ci a en effet pour finalité de favoriser l'émergence des Pays et Agglomérations ainsi que la mise en œuvre de leurs projets. Il est nécessaire que dans le cadre des contrats et des actions financées, les dimensions environnementales et notamment le climat apparaissent (objectifs datés et chiffrés de réduction des gaz à effet et présentation détaillée des mesures effectives pour y parvenir).

En 1999, l'État et la Région avaient prévu de réserver au moins 25 % de l'enveloppe totale du CPER au financement du volet territorial. Ces crédits peuvent être complétés par des financements des politiques habituelles de l'État, de la Région, des programmes européens, etc.

Signalons qu'un certain nombre de partenaires peuvent être associés à ces démarches territoriales (Conseils généraux, ADEME, etc.).

2. Évaluation des CPER 2000-2006

L'évaluation des CPER 2000-2006 est indispensable. Elle devra absolument tirer les conclusions qui s'imposent et que l'on peut déjà anticiper : la prise en compte de l'effet de serre n'apparaît pas comme une préoccupation majeure des CPER. Comme nous l'avons vu dans la seconde partie de l'étude, les budgets sont principalement affectés aux projets routiers et ne soutiennent pas de fait les modes de déplacements doux.

Pour les prochains CPER, il sera indispensable de vérifier l'atteinte des objectifs fixés pour le climat et de mesurer les efforts effectués en matière de réduction des GES notamment dans les secteurs de l'énergie et des transports. Pour cela, il s'agira de définir un certain nombre de critères d'évaluation (voir nos grilles utilisées dans la seconde partie de l'étude).

Une évaluation des CPER à mi parcours doit être impérativement effectuée pour permettre de tirer les enseignements des mesures engagées et d'opérer éventuellement les réorientations nécessaires afin d'accroître l'efficacité des mesures de lutte contre les changements climatiques.

II. Quelques mesures incontournables pour les futurs CPER

1. Le développement du transport ferroviaire

a. Investissements sur lignes ferrées

Le réseau ferroviaire classique français (hors lignes à grande vitesse) a beaucoup souffert pendant des années d'un manque d'investissements chronique. Aujourd'hui, même si de gros problèmes de financements persistent, les modernisations de lignes menées par les Conseils Régionaux pourraient permettre de corriger progressivement cette situation. Si les investissements et les actions multiformes ont pour objectif d'améliorer et d'augmenter les capacités du mode ferroviaire de transport de voyageurs (TER), ils bénéficient également au fret, qui est de la compétence de l'Etat.

Les grandes actions possibles concernant le réseau ferroviaire régional sont les suivantes :

(i) Maintenir le réseau actuel

Un audit récemment mené par l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne est venu confirmer l'état dégradé du réseau ferroviaire français et l'urgence absolue d'un investissement fort dans ce domaine pour les années à venir. L'état du réseau ferré national est tel que, selon cet audit, 60% du réseau ferré national ne serait plus exploitable à l'horizon 2025 avec le maintien simple des dépenses d'entretien actuelles.

Le maintien en bon état du réseau actuel passe par une augmentation d'au moins 8 à 10% des budgets d'entretien et d'exploitation de Réseau Ferré de France.

(ii) Modernisation des lignes

Renouvellement voies ballast (RVB), électrification, modernisation de la signalisation, pose de longs rails soudés, création d'évitements pour les lignes à voie unique, mise au gabarit d'ouvrages d'art, suppression de passages à niveaux, etc. Ces travaux ont notamment pour effet d'augmenter la capacité des lignes et la vitesse des trains.

(iii) Réouverture d'anciennes lignes

Il existe de nombreuses lignes sans trafic actuellement mais qui ont toujours un intérêt fret et voyageurs à plus ou moins long terme. Certains Conseil Régionaux se sont engagés dans des opérations de réouverture de lignes, pour le TER. Citons l'excellent exemple de Cannes-Grasse en région PACA, qui vient d'être inaugurée après 70 ans d'interruption au trafic voyageurs. La Région a des projets similaires sur Avignon-Carpentras. En Ile de France, la Petite Ceinture mériterait d'être réactivée, sur des modalités restant à définir. En Haute-Normandie, la remise en service de Le Havre-Fécamp via Rolleville est digne d'intérêt, tout comme Evreux-Rouen.

Les élus régionaux doivent être vigilants au devenir des emprises des lignes inutilisées et exiger de RFF des études socio-économiques approfondies avant toute décision de déclassement.

(iii) Création de lignes nouvelles

Le programme TGV doit être soutenu. Les collectivités locales pourraient participer aux investissements liés aux connexions régionales (pôles de correspondance TGV/trains par exemple). Encore faut-il que les connexions régionales du réseau à grande vitesse ne soient pas des alibis pour la création de nouvelles infrastructures routières.

En dehors des lignes TGV, d'autres projets intéressants mériteraient d'être soutenus : Mentionnons ici le projet de création d'une ligne nouvelle de 8 km embranchée à la ligne Caen-Rennes, pour desservir le Mont Saint Michel. C'est la seule opération de ce type, hors TGV. Elle figure au CPER bas-normand 2000-2006, mais les travaux ne sont pas programmés pour le moment.

En ce qui concerne le fret, les régions peuvent subventionner les créations d'embranchements particuliers, d'installations terminales embranchées, de voies portuaires et de plate-forme multimodales.

Ce sont des investissements qui permettent la création de nouvelles lignes ferrées intra ou inter régionales, ou l'exécution de travaux de réfection et de consolidation de lignes déjà existantes.

b. Les investissements sur équipements de transport

(i) Les investissements sur l'acquisition de matériel roulant.

L'ensemble des Régions de France a engagé la modernisation et/ou le renouvellement de son parc TER. L'automoteur X 72500 est arrivé le premier, suivi notamment du X 73500 et plus récemment du X 76500 ou AGC (Autorail Grande Capacité). Par rapport aux anciens autorails devenus obsolètes, ces nouveaux matériels beaucoup plus performants constituent une véritable révolution : vitesse, puissance, confort, accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, transports des vélos, design. Le budget consacré aux TER varie selon les régions. En 2003, il est faible en Haute-Normandie (41,81 millions d'euros, soit 23,51 euros par habitant) mais plutôt élevé en Midi-Pyrénées (116,50 millions d'euros, soit 53,87 euros par habitant). Il faut continuer dans cette voie, en augmentant le budget alloué aux TER, en remplaçant aussi systématiquement les autocars TER par des trains quand une ligne ferroviaire existe.

(ii) Les investissements sur gares ferroviaires

Les volets « mode ferroviaire de transport » comportent tous des investissements sur les gares et haltes ferroviaires. Le but est de les restaurer, d'améliorer la qualité des services en termes de commodités d'accueil et d'attente, de sécurité, d'information, d'aménagement de quais, etc.

2. La création de pôles multimodaux d'échanges et de plate-formes multimodales pour le transport de marchandises

a. Pôles multimodaux d'échanges

Cela consiste à réaliser des aménagements impliquant au moins deux modes de transport en commun ou deux transporteurs différents, de manière à promouvoir l'intermodalité : bus, tramway, vélo, voitures particulières. Y sont alors intégrés en général des parkings pour voitures et/ou pour vélo. Dans les CPER examinés, ces actions sont prévues à titre de consolidation d'acquis déjà en place.

b. Plate-formes multimodales

Il s'agit, au niveau de certaines grandes gares, de réaliser des aménagements permettant le transport combiné de marchandises rail-route ou rail-voie d'eau. La création de ces plate-formes nécessite des équipements appropriés pour le chargement et le déchargement des marchandises, des aménagements suffisants d'espaces, etc.

La promotion du transport combiné est par ailleurs soutenue par des aides financières aux entreprises qui s'y engagent, à hauteur de 30% des coûts de transport. Il s'agit là d'une mesure incitative visant à attirer les opérateurs privés vers ces offres de transport.

3. Les ports et le mode fluvial

La voie d'eau est un des meilleurs moyens de transport en ce qui concerne la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Les actions prévues par les CPER au titre de ce mode de transport portent sur le renforcement des capacités des ports et les aménagements de voies d'eau.

a. Le renforcement des capacités des ports

En vue de l'accroissement des capacités des ports, des travaux d'équipements et d'aménagements sont prévus dans certaines régions (PACA dans les ports de Marseille - Fos, de Nice et de Toulon - Brégaillon, en région Bourgogne dans les ports de Chalon-sur-Saône, Mâcon et de Sens, et en Haute-Normandie dans les ports de Rouen et de Dieppe).

b. Les aménagements de voies fluviales

Des actions de mise en valeur, de modernisation et de protection de voies d'eau (écluses, ouvrages, défense des berges, etc.) sont prévues sur les voies navigables de la Seine en Haute-Normandie, du Rhône et de la Saône en Bourgogne, et à l'interface mer-fleuve au port de Tellines, à Fos pour la promotion du cabotage fluvio-maritime à partir de la région PACA.

4. Les véloroutes et voies vertes (voir www.af3v.org)

La circulaire interministérielle du 31 mai 2001 a donné aux préfets de région instruction d'organiser la mise en oeuvre du volet régional du schéma national Véloroutes - Voies vertes⁵⁶, et ce, dans le cadre d'une démarche conjointe Etat-Région.

Les Régions ont donc un rôle essentiel à jouer dans la mise en oeuvre du schéma national et doivent s'engager à réaliser des plans véloroutes afin de créer une dynamique réelle autour de l'usage du vélo. Ces investissements répondent cependant plus à une vocation touristique et d'agrément qu'à une offre d'infrastructures de transport. Ces équipements ont un intérêt

⁵⁶ décidé par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 15 décembre 1998

indéniable en terme de développement touristique écologique. En matière de politique des transports, l'intérêt est plus limité, sauf dans les entrées de zones urbaines où ils peuvent être utilisés pour un usage du vélo urbain. Une voie verte peut aussi être intéressante lorsqu'elle dessert à distance raisonnable d'un pôle urbain ou à partir d'une gare SNCF un site à fort potentiel touristique, car elle constitue dans ce cas une alternative à la voiture pour ces déplacements domicile-loisirs.

Quoi qu'il en soit, le développement des véloroutes et voies vertes ne doit pas se faire au détriment de ligne ferroviaires inutilisées mais présentant des perspectives de reprise du trafic. En Haute-Normandie, la ligne ferroviaire Serqueux-Dieppe a ainsi été démantelée au profit d'une voie verte, alors qu'elle présentait un intérêt évident pour le trafic voyageurs grandes lignes et le fret, et ce malgré un avis défavorable à l'unanimité du Conseil d'Administration de la SNCF.

III. Renforcer la cohérence des choix budgétaires avec les objectifs affichés

Pour les prochains CPER, il sera impératif d'allouer aux modes alternatifs à la route un budget au minimum équivalent à 50 % de l'enveloppe transports du CPER.

Les Conseils Régionaux doivent refuser de financer les opérations ne relevant pas de leur compétence comme les investissements sur des routes départementales ou nationales (hormis les aménagements concernant la sécurité routière, sur des carrefours accidentogènes par exemple). Les Conseils Généraux doivent assumer seuls les charges considérables induites par les créations de nouvelles 2x2 voies notamment.

La Région ne doit pas soutenir les projets routiers concurrents des lignes ferroviaires, qui ne feraient que fragiliser ces dernières. Par exemple, il est incohérent de la part du Conseil Régional de Basse-Normandie de financer à la fois l'A 28 Rouen-Alençon et l'A 88 Falaise-Sées, qui ne feront que mettre en péril encore davantage la ligne ferroviaire fret et voyageurs Caen-Alençon-Tours, que cette même Région souhaite développer.

Les financements ainsi dégagés doivent être réinvestis dans des opérations ferroviaires notamment.

En Basse-Normandie toujours, le Conseil Régional s'est engagé à co-financer à hauteur de 50 % la mise à 2x2 voies de la route départementale Caen-Flers, ce qui représente une participation financière de 140 millions d'euros. La remise en service de la ligne ferroviaire Caen-Flers, pour le trafic TER, est quant à elle estimée à 30 millions d'euros. Cette réouverture, opération relevant des compétences de la Région, serait beaucoup moins coûteuse que le projet routier. Elle n'est pas encore à l'ordre du jour faute d'argent. Cinq fois moins lourde pour le budget régional que la 2x2 voies, elle pourrait être envisagée dès à présent si la Région renonçait à sa participation au projet routier.

IV. Les autres outils régionaux d'aménagement

Dans le cadre de l'élaboration de leur schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), les régions fixent les orientations du territoire à moyen terme en terme de développement durable. Le SRADT définit notamment les objectifs de localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général de la région et veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des autres collectivités. Il

intègre également le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT, anciennement schéma régional de transport).

Si pour l'instant, les SRADT évoquent pour la plupart la nécessité de lutter contre les changements climatiques et l'obligation pour la France de respecter son engagement de Kyoto, il n'en est rien pour les SRIT dans lesquels l'effet de serre est complètement absent.

C. Au niveau LOCAL

I. Principales orientations et mesures à adopter

La révision des PDU et du POS-PLU dans le cadre de la loi SRU offre l'occasion de mettre en oeuvre certaines mesures qui apparaissent comme incontournables.

Les PDU approuvés qui avancent des objectifs chiffrés et datés de réduction des émissions de CO₂ sont très rares mais ils constituent, tout de même, sur le papier, un changement significatif. Ils placent comme objectif prioritaire la « *diminution de la place de l'automobile en ville* ». Cela va dans le sens non seulement d'une volonté de recours à la multimodalité mais également d'un travail spécifique sur la demande de transports en agissant sur des critères comme le stationnement, le partage de la voirie, l'information, etc.

Les orientations générales à adopter sont de deux ordres :

- Dans les nouveaux PDU et les PLU, mentionner la lutte contre le changement climatique comme étant un véritable objectif. Il s'agit de s'engager sur des objectifs quantifiés de réduction des GES avec les principales mesures associées et un calendrier prévisionnel et donc de mettre en place ou accélérer les projets de réduction des déplacements motorisés.

- En ce qui concerne les procédures, les décisions prises au niveau de l'urbanisme doivent être plus fortement liées aux politiques de gestion de la mobilité. Ainsi, il est essentiel que le PLU tienne compte du PDU. Ceux ci doivent également être compatibles avec les orientations envisagées par le SCoT.

Les mesures concrètes sont décrites dans ce qui suit.

1. Transports de personnes

a. Développer une offre de transports alternatifs à la voiture efficace et de qualité

L'offre de transport public reste en France inégale et trop souvent peu adaptée. Pour faire venir de nouveaux usagers, des solutions existent. Il faut ainsi :

- Développer et favoriser l'usage des transports collectifs (bus, métro, tramways, etc.) par la création de lignes et de couloirs réservés. Ces transports doivent présenter une cohérence entre eux (horaire, cadencement, plateforme multimodale) de manière à les rendre plus attractifs. Aux carrefours, il est important de systématiser pour ces modes de transport, la priorité de circulation et cela de manière sécurisée. Se donner la possibilité d'élargir les couloirs de bus existants à 4m50 afin de garantir une bonne cohabitation entre les bus, les taxis, les vélos et les rollers. Il faut refuser de les ouvrir à des modes de déplacement polluants comme les deux roues motorisés. A Paris, 17 lignes de bus sont concernées par le programme Mobilien, qui consiste à améliorer leurs performances essentiellement par des aménagements de voirie. La ligne 38, qui

relie la gare du Nord à la Porte d'Orléans, a été la première ligne aménagée en quasi totalité. La régularité et la vitesse commerciale des bus se sont accrues de 10 à 12%. Suite à ces améliorations du service, la fréquentation a augmenté de 3% en un an.

Contrairement à Paris, Caen a fait le choix technique du TVR (transport sur voie réservée), bus guidé par un rail central appelé à tort "tramway". Ce choix technique innovant a connu de nombreux déboires, tant à Caen qu'à Nancy. Son principal défaut est qu'il n'y a pas de connexion possibles avec le réseau ferroviaire, ce qui ne permet pas d'envisager la mise en service de tram-train.

- **Renforcer les fréquences et étendre le fonctionnement des transports publics.** En France, la plupart des réseaux (hors grandes agglomérations) ne circulent pas après 20h alors que dans la plupart des pays européens, les derniers bus circulent bien après 23h. Il est démontré que l'impossibilité de rentrer en soirée incite les usagers potentiels des transports publics à partir en voiture pour pouvoir être certains de rentrer. A Zurich, le réseau de transport urbain et régional fonctionne toute la nuit le week-end, à raison d'un train ou bus par heure sur la plupart des lignes principales.

En Ile de France, un nouveau service de bus de nuit appelé "Noctilien" a vu le jour. Chaque nuit, 35 lignes de bus fonctionnent de 0h30 à 5h30, partie de la journée où les transports ferroviaires ne fonctionnent pas mais où la demande de transport n'est pas négligeable (horaires de travail, évènements culturels, festifs, etc.).

De manière générale, diverses études indiquent que l'offre de transport public reste en France faible par rapport à nos voisins européens (hors période de pointe). Un renforcement des cadences semble donc nécessaire, à la fois sur les réseaux ferroviaires que sur les réseaux urbains et les lignes d'autocars.

- **Fiabiliser le fonctionnement des transports publics** en multipliant les lignes et couloirs réservés. La fiabilité des transports publics est un élément fort de leur attractivité. Les usagers ont souvent le choix entre leur voiture et le transport public. Il faut donc que la circulation des bus, tramways et cars soit le moins possible gênée par la circulation générale.

- **Pour les espaces périphériques, développer les lignes d'autocars et les services de transport à la demande.** Les solutions de transport à la demande existent (Créabus, PubliCar, Taxibus, etc.) et elles remportent des succès certains lorsqu'elles sont créées dans une optique de développement du transport public avec des plages horaires larges et des modalités de fonctionnement simples.

- **Offrir des conditions de confort décentes aux usagers :** véhicules récents, abribus entretenus, information claire et multimodale, etc.

- Développement d'aménagements cyclables et rollers sécurisés, continus et cohérents : bandes et pistes cyclables, sas vélos et priorité aux carrefours, contre-sens vélos, jalonnement d'itinéraires avec panneaux indicateurs de distances. Les pistes devront être aménagées sur la voirie et non en prenant de l'espace aux piétons sur le trottoir, comme c'est le cas par exemple pour les rares pistes de Maisons-Alfort dans le Val de Marne, le long de la RN 6. Située à proximité d'un lycée, elles sont envahies par les piétons dans la journée et aucun aménagement n'est prévu pour se réinsérer dans la circulation une fois la piste interrompue. Des exemples similaires, d'aménagements conçus pour les cyclistes mais sans leur demander ou respecter leurs avis, existent aussi à Paris (Boulevards Bourdon, Mortier) et à Caen (quai de Juillet, quai Caffarelli, etc.)

A savoir : obligation d'aménagement des pistes cyclables en zone urbaine

L'article 20 de la LAURE stipule qu'à compter du 1er janvier 1998, à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des contraintes et des besoins de la circulation, l'aménagement de ces itinéraires doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains lorsqu'il existe. Les conditions d'application de cet article, repris dans le code de l'environnement (article 228-2) n'ont pas été précisées par décret. Mais, une jurisprudence récente (arrêt du 28 juillet 2003 de la cour administrative de Lyon) a estimé que « *lorsqu'une commune décide, à compter du 1er janvier 1998, de réaliser ou de rénover une voie urbaine ne constituant ni une autoroute ni une voie rapide, des itinéraires cyclables doivent être mis au point sur l'emprise de cette voie si les besoins et contraintes de la circulation n'y font pas obstacle et si, le cas échéant, la création de tels itinéraires n'est pas incompatible avec les orientations du plan de déplacements urbains ; qu'ainsi, lorsque ces conditions sont remplies, l'opération de réalisation ou de rénovation d'une voie urbaine doit être mise en oeuvre sur le fondement d'une décision prévoyant, outre les travaux relatifs aux parties de la voie affectées principalement à la circulation des automobiles ou des piétons, l'aménagement de tels itinéraires* ». Il en va de même pour l'arrêt du 30 décembre 2003 de la cour administrative de Douai dans lequel le juge a considéré qu'il ressortait des dispositions de l'article 20 de la LAURE « *et de leur rapprochement avec les débats parlementaires ayant précédé leur adoption que le législateur a entendu imposer aux collectivités concernées, à compter du 1er janvier 1998, une obligation de mise au point d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés, à l'occasion des réalisations ou rénovations des voies urbaines* ».

- Créer des axes ou réseaux « verts » pour desservir, sans effet de coupure, les centres urbains et leurs périphéries par des modes de déplacement doux. En particulier les passerelles au dessus des cours d'eau, autoroutes et voies ferrées permettant de supprimer des coupures urbaines particulièrement dissuasives pour les cyclistes. A Paris par exemple, une passerelle sur la Seine reliant Bercy à Tolbiac face à la bibliothèque François Mitterrand, sera exclusivement réservée aux piétons et vélos.

- Développer les possibilités de stationnement pour les vélos⁵⁷.

Il faut qu'une nouvelle législation rende obligatoire la mise en place de local à vélos dans les nouvelles constructions ou lors de rénovations (logements collectifs, établissements publics ou privés, entreprises, etc.).

En attendant, la loi SRU stipule que les PDU doivent préciser, « en tenant compte de la destination des bâtiments, les limites des obligations imposées par les PLU et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés ». Dans l'article 12 des PLU, les communes peuvent définir des règles de stationnement des véhicules applicables pour les constructions neuves et les réfections de bâtiments nécessitant un permis de construire. Ainsi lors de l'instruction des permis de construire par les communes, une attention particulière doit être portée sur la réalisation des

⁵⁷ Voir à ce sujet la fiche du CERTU : www.mdb-idf.org/dossiers/stationnement-velo/stationnement-certu.pdf et l'extrait de la revue Vélocité n°59 (novembre-décembre 2000) éditée par la FUBicy.

emplacements vélos au même titre que pour le stationnement automobile et notamment la conformité du nombre de places avec le ratio mentionné dans le PLU, la localisation des emplacements (proximité) et leur accessibilité ainsi que l'organisation fonctionnelle du lieu.

Il n'est pas toujours facile d'inciter à la mise en place de local à vélos dans les immeubles collectifs anciens. D'autant plus que c'est le règlement de copropriété et les décisions d'assemblée qui font office de loi⁵⁸ (exceptés pour les règles de niveau législatif supérieur ou certains principes dégagés par la jurisprudence)⁵⁹. A titre de recours, il peut être invoqué la loi LOTI et son article n°62.1153 du 30.12.1982 qui garantit le droit à tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens, ainsi que la mise en œuvre de dispositions permettant de rendre effectifs [ce droit et cette liberté] (art. 1).

Important : lors de la réhabilitation de logements par leurs propriétaires privés, bailleurs ou occupants, et dans le cadre des Opérations Programmées d'Amélioration de l'habitat (OPAH) , l'Agence Nationale d'Amélioration de l'habitat (ANAH) subventionne l'installation de dispositifs de stationnement de vélos. Il est important que les propriétaires soient tenus informés de cette possibilité.

- Du côté des collectivités, pour développer l'intermodalité, il est important de mettre en place à proximité des gares ferroviaires (grandes lignes et TER), stations RER, métro, tramways des emplacements réservés aux vélos ou des vélostations⁶⁰. Ainsi, gare du Nord à Paris, la mairie a prévu l'aménagement de 120 emplacements vélos boulevard Denain, en plus des 32 existants face à la gare que la SNCF va faire passer à 52 très prochainement.

- Certaines collectivités (Rennes, Lyon) s'engagent avec réussite sur des systèmes de mise à disposition de Vélos 24h/24h et 7j/7j en maillant le territoire de stations. Les formules proposées sont diverses (l'exemple le plus probant est probablement VELOV à Lyon)⁶¹.

b. Réduire la place de la voiture en ville

(i) Circulation restrictive

- Créer des zones de circulation restreinte et à vitesse limitée.

Par exemple, dans les communes, développer des aires piétonnes et des zones 30.⁶² Des aménagements de voirie destinés à casser la vitesse devront être systématiquement créés, les automobilistes respectant rarement les limitations de vitesse. Les « coussins berlinois », type de ralentisseur laissant un espace pour le passage des vélos, seront privilégiés.

Diminution des vitesses sur tous les axes : passage au 30 km/h en ville (hors grands axes), diminution de 80 à 70 km/h sur les roades.

- Interdire la circulation automobile dans les centres urbains historiques.

⁵⁸ Loi de 1965 sur la copropriété.

⁵⁹ Voir : www.fubicy.org/velocite/59/stationnement_copropriete.html

⁶⁰ Concernant l'intérêt des Vélostations, voir www.fubicy.org/velocite/71/velostation04resume.pdf

⁶¹ Voir www.velov.grandlyon.com/

⁶² Voir la publication du CERTU sur les zones 30
www1.certu.fr/catalogue/scripts/pur.asp?title_id=203&lg=0

(ii) Stationnement

- Les conditions de stationnement résidentiel, commercial et institutionnel influencent grandement le choix d'un mode de transport, particulièrement pour les déplacements liés au travail.
- Le stationnement central doit être réservé aux résidents (pour leur éviter de déplacer inutilement leur voiture pendant la journée) et éventuellement aux clients des commerces centraux et de proximité.
- A ce titre, il est possible d'imaginer la mise en place d'une taxe sur les grands centres commerciaux et les centres de loisirs proportionnelle à la surface offerte en terme de stationnement pour la clientèle (ou nombre de places). Cette taxe pourrait être modulée en fonction de la desserte en transports collectifs.
- Créer des parkings relais périphériques pour les véhicules particuliers, un même ticket donnant droit au parking et à l'accès aux transports collectifs desservant le centre urbain.

2. Développer un transport de marchandises alternatif à la route

- Organiser le transport de marchandises en ville grâce à des plates-formes multimodales de livraison. Développement de la signalétique, des outils d'échanges de données informatisées permettant d'optimiser les circuits de livraisons. A Paris, un projet de plate-forme connecté au rail existe à Bercy. En Ile de France, deux projets de plate-forme route / voie d'eau sont à l'étude, quai d'Austerlitz sur la Seine et port de l'Allier sur le canal de Saint-Denis.
- Pour permettre un accès au cœur des villes par le fer, maintenir dans le patrimoine de RFF des emprises ferroviaires situées en zone urbaine pour le développement de la logistique urbaine. Dans le même ordre d'idée, les ports fluviaux doivent être préservés dans les documents d'urbanisme, comme c'est le cas dans le projet de PLU de Paris.
- Etudier les possibilités de revitalisation des lignes ferroviaires inutilisées pour le fret. A Paris, différentes études ont été menées ou sont en cours pour déterminer le potentiel fret existant de la Petite Ceinture, voie ferrée reliant les gares parisiennes entre elles et plusieurs zones ferroviaires (Batignolles, Evangile, Bercy, Gobelins).
- Développement des véhicules dits « propres », pour les flottes captives des municipalités. Equiper les véhicules municipaux utilitaires (bennes à ordures, services techniques, etc.) au GPL, GNV, moteur hybride. Inciter les entreprises publiques (La Poste, SNCF, EDF-GDF, etc.) à en faire de même. Augmenter la part de véhicules de livraison « propres » dans la flotte de véhicules de la collectivité.
- Etudier et expérimenter les possibilités de report modal vers le fer et la voie d'eau. A Paris, le groupe Monoprix étudie avec la ville, le Conseil Régional et la Direction Régionale de l'Equipement la possibilité d'acheminer par train une partie de l'approvisionnement de ses magasins parisiens, ce qui pourrait représenter un tonnage annuel de 185 000 tonnes. En 2006, devrait aboutir le projet « Seine Express » porté par la ville de Paris, la Poste et Chronopost, qui consistera à transporter au cœur de Paris des plis et colis par mode fluvial.

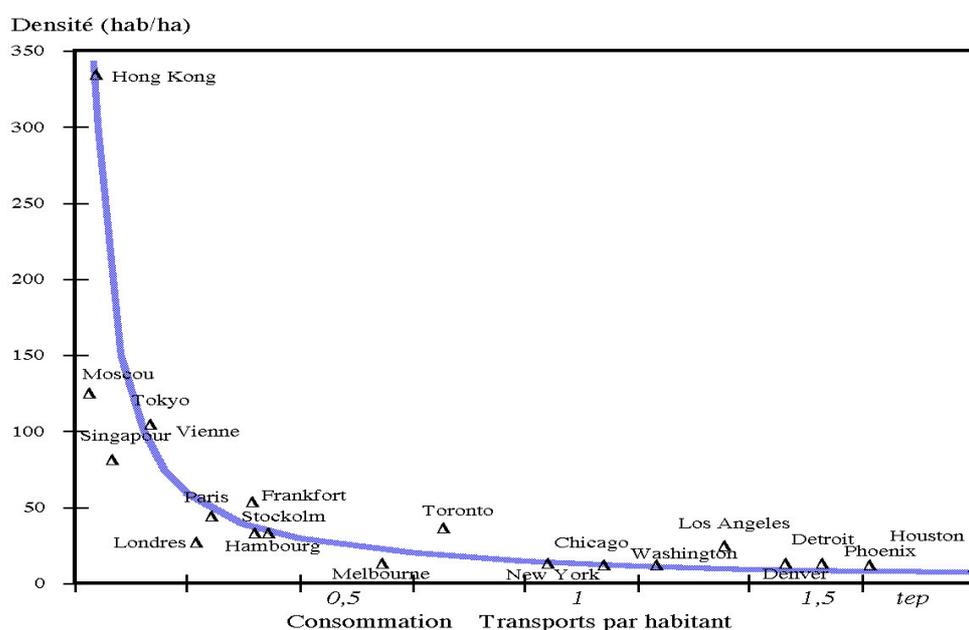
II. Inciter à la densification des villes

1. Étalement urbain et émissions de gaz à effet de serre

Une forte corrélation existe entre densité urbaine et consommation énergétique et donc émissions de GES des transports.

Les possibilités d'extension des agglomérations et centres urbains sont encore considérables et l'offre de terrains constructibles reste très forte dans la plupart des régions. Il faut revenir à des villes plus denses, où les distances parcourues par chaque habitant seraient plus courtes.

FIGURE 1: L'IMPORTANCE DE L'URBANISME : DENSITE DES VILLES ET CONSOMMATION ENERGETIQUE DANS LES TRANSPORTS



Source : Newman and Kenworthy, " *Cities and automobile dependance* ", Gower, 1989

Il est donc primordial de réviser les différents types d'occupation du sol et les surfaces nouvellement constructibles (PLU). Attention : la densité n'implique pas, pour autant, les « grandes tours ». Ainsi, la densité à Paris intra-muros, avec ses immeubles haussmanniens, est plus élevée que dans toutes les banlieues, malgré leurs barres et leurs tours. D'ailleurs, le cadre de vie n'est pas forcément pire dans un lotissement resserré sur des parcelles plus étroites que dans les grands lotissements avec des surfaces de terrain voisines de 1 500 m². C'est la qualité de l'aménagement qui doit permettre de compenser la perte d'espace et la mitoyenneté. La limitation des grands projets commerciaux, ludiques (multiplexes), voire industriels, sur des zones périphériques et/ou non desservies correctement par les transports publics est donc un aspect essentiel d'une politique de réduction des déplacements automobiles.

La production d'un diagnostic environnemental (et en particulier les émissions de GES occasionnées) doit être exigée pour chaque nouvelle zone ou programme de ce type. Ainsi, les

permis de construire de toute opération pourrait être conditionnés plus fermement à l'observation de certains critères dont la consommation en énergie et les conséquences en matière d'émission de GES ou sur une approche empreinte écologique qui intègre à la fois le projet, son fonctionnement et les consommations énergétiques induites par la localisation (dont les transports de personnes et les livraisons).

- Susciter systématiquement l'échange entre les collectivités locales et les entreprises en amont de la mise en place des zones d'activités (création de services de proximité, mutualisation interentreprises des lieux de restauration, etc.) et dans le suivi et l'aménagement de ces zones (par ex : accessibilité par les transports en commun).

- L'acceptation de construire de nouveaux centres commerciaux ou de loisirs à la périphérie des centres urbains pourrait être conditionnée par une desserte de qualité en transports en commun.

Il en va de même pour tout équipement public. L'ouverture à l'urbanisation (habitat, activités, équipements) pour des aménagements et opérations d'importance moyenne (et a fortiori lourdes) pourrait être conditionnée par la mise en place d'une desserte adaptée par les transports collectifs de voyageurs, voire par des modes spécifiques de transport de marchandises (centre de distribution urbaine, ferroviaire, etc.).

- Généraliser le versement transport à toutes les entreprises, y compris hors des périmètres de transport collectif, pour éviter les implantations d'entreprises en zone rurale qui échappent à cette taxe.

Une attention plus particulière doit être accordée aux zones touristiques qui constituent souvent le maillon ignoré des politiques d'environnement. L'évaluation des émissions de GES induites par ces activités de loisirs doit être rendue systématique d'autant plus que les déplacements motivés par les loisirs sont en augmentation. Il est également indispensable de limiter la dispersion des activités et des lieux de résidence. L'organisation rationnelle des déplacements de loisirs devrait être une priorité pour les collectivités locales dès les premières études de ce genre d'équipements. Il faut pour cela agir à la source en limitant par exemple le stationnement aux abords des plages, limiter le trafic automobile et de poids lourds dans les zones (sensibles) des massifs alpins et pyrénéens, réduire l'accès aux zones écologiques sensibles, etc.

- En terme de service public et de transports scolaires, il est important de maintenir les écoles et bureaux de poste de manière équilibrée sur tout le territoire plutôt que de concentrer les établissements scolaires en ville ce qui impose de longs trajets aux enfants habitant en milieu rural.

2. S'approprier les outils existants pour lutter contre l'étalement urbain

Tout d'abord, l'articulation des différents documents d'urbanisme tels que les SCOT et PLU avec les PDU est absolument essentielle.

Il faut veiller à la compatibilité, obligatoire entre le SCOT et le PLU, et donc à la transcription concrète des orientations envisagées par le SCOT dans le PLU qui est un document d'urbanisme opposable aux tiers.

a. SCOT

Le SCOT définit les lignes directrices de l'organisation et du fonctionnement d'un territoire. Il est tout à fait possible d'intégrer dans les SCOT la nécessité de desservir en transports collectifs toute nouvelle urbanisation. Par exemple : « sont ouverts à l'urbanisation les seuls périmètres

couvrant un cercle de 300 m autour des arrêts de transports collectifs déjà desservies avec une fréquence d'au moins XX services par jour ».

Quant au PLU, il doit prendre en compte les déplacements et doit être conforme au PDU.

b. PLU - PADD

- Il faut encourager les communes à intégrer, dans leur projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des prescriptions relatives à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

Le PADD constitue le document central et obligatoire des PLU (mais non opposable). Il présente les intentions et les objectifs de la municipalité pour les années à venir en terme d'aménagement et de développement soutenable des quartiers, d'actions de renouvellement des quartiers en difficulté, de projets d'aménagement des entrées de ville et de mesures décidées pour protéger les espaces naturels et urbains.

- Il est par ailleurs important d'inciter les communes à élaborer des PLU intercommunaux (PLUi). Outre la cohérence qu'apporte l'échelle intercommunale, l'élaboration intercommunale d'un PLU permet la mutualisation des procédures. Ce n'est, par exemple, qu'un seul projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui devra ainsi être réalisé.

Une vision à l'échelle intercommunale est désormais quasi incontournable

En date du 1^{er} janvier 2005, 88 % des communes françaises (Métropole + DOM) soit 32 311 sont désormais membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, c'est-à-dire d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle. Elles regroupent 84 % de la population totale, soit 52,2 millions d'habitants. La couverture du territoire par des structures intercommunales à fiscalité propre est donc en passe d'être achevée⁶³.

- Enfin, à l'échelle du quartier, les plans opérationnels (GPU, ZAC, OPAH, etc.) doivent prendre en considération les circulations douces comme le réseau des transports en commun, ainsi que leur bonne intégration dans l'espace public.

Seules des mesures incitatives (promotion des modes alternatifs à la voiture) ou partiellement contraignantes (coût de stationnement, offre de stationnement limité, partage de l'espace public au profit des transports collectifs) sont envisageables. Mais, ces mesures ont par essence un impact limité sur le plan temporel et spatial et manquent de surcroît d'équité. Certaines font une sélection par l'argent (stationnement), d'autres font une sélection par la file d'attente (ceux qui peuvent patienter dans un embouteillage) et d'autres détournent les usagers des destinations inaccessibles. Sans rentrer dans le débat de l'instauration de péages urbains ou d'une fiscalité incitant aux alternatives à la voiture, le système économique actuel dissuade tout élu sensible à l'effet de serre de prendre des mesures trop contraignantes. Le discours des chambres de commerce, la fiscalité locale (nerf du développement local), les faibles marges de manœuvres pour faire évoluer les pratiques de déplacement, le net désengagement de l'Etat dans le financement des transports collectifs, etc., toutes ces contraintes pèsent toutes beaucoup plus lourds que les bonnes intentions exprimées par exemple dans les PDU.

⁶³ Source : Ministère de l'Intérieur, 2005.

III. Dégager des financements pour une politique locale des transports cohérente

Rappelons en introduction qu'une piste cyclable, c'est environ 20 à 50 fois moins cher qu'une rocade urbaine de 2 * 2 voies (à même capacité horaire). Avec l'argent de 5 km de rocade urbaine, on couvre une grande ville d'un réseau complet d'aménagements cyclables⁶⁴.

Devant les difficultés rencontrées par les collectivités pour financer leurs projets de transports, certaines idées peuvent être identifiées.

- La première idée reste sans conteste la nécessité de réactiver les montants de la part Etat dans les politiques publiques territoriales, notamment pour les financements des transports en commun en site propre et des PDU qui ont été supprimés en 2004 et 2005. Pour 2006, on devrait observer une amélioration avec une affectation de 100 millions d'euros pour le financement des infrastructures de transports collectifs urbains (mais d'après le GART, ce montant alloué ne couvrirait qu'un faible % des besoins)⁶⁵.

- Dans l'hypothèse d'une décentralisation de la TIPP vers les régions et départements, il est possible de mettre en oeuvre une affectation partielle des recettes aux autorités organisatrices des transports publics.

- Autres mesures autour du versement transport acquitté aux collectivités par les entreprises lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés

- Extension de la zone géographique d'obligation du versement transports à tout le territoire national. Actuellement, selon l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales, seules les communes, communautés urbaines ou communes membres d'un EPCI, de plus de 10 000 habitants sont visées.

- Pour les zones déjà concernées, une relève du taux de versement est possible jusqu'à un certain seuil. Celui ci est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans la limite fixe de taux plafonds.

- Fixation du montant des amendes de stationnement de surface et recouvrement par les collectivités. Voir à ce sujet le rapport parlementaire de Christian Philip sur le financement des transports publics datant de décembre 2003 qui proposait la décentralisation du produit des amendes de stationnement sur voirie. Une réflexion commune aux ministères des Finances de la Justice, de l'Intérieur et de l'Equipement est en cours.

- Surtaxer les places de parkings auto dans la taxe d'habitation et taxer certains parkings trop incitatifs à l'usage de la voiture particulière.

- Les offres de prêt pour le financement des infrastructures de transport

⁶⁴ Dossier de presse de la Fubicy et al. pour la semaine de la mobilité, septembre 2005.

⁶⁵ « Le GART se réjouit de cette annonce même si on est loin des 650 millions d'euros attendus par les collectivités hors Ile-de-France. Et cela, alors même que plus de 27 agglomérations françaises ont des projets de TCSP en cours ou en attente de réalisation dans les 7 ans à venir, pour un montant global estimé de ces projets de 7,3 milliards d'euros. Et il reste inquiet sur le financement des infrastructures ferroviaires et du volet transport collectif en Ile-de-France prévu dans les contrats de Plan entre l'Etat et les Régions ».

Attention : le système de prêt ne peut et ne doit en aucun cas se substituer au principe et système de crédits de l'État.

Le gouvernement a organisé la mise en place d'offres de prêts à taux réduit et sur longues durées par la Caisse des Dépôts et Consignations, par Dexia Crédit Local et par la Caisse Nationale des Caisses d'Épargne et de Prévoyance associée à la Banque Européenne d'Investissement au bénéfice des Autorités Organisatrices des Transports pour la réalisation de leurs projets de TCSP.

Par exemple, la Caisse des Dépôts propose :

- Les Prêts : dans le cadre de l'initiative européenne de croissance, la Caisse des Dépôts consacre en 5 ans sous forme de prêts de très long terme, 3,5 Milliards d'€ au financement d'infrastructures de transport (TGV, transport ferroviaire de fret, ferroutage). En outre, une enveloppe 0,5 Milliard d'€ sont dédiés aux réseaux de transport collectif en site propre (TCSP), à la demande de l'État. Financés grâce aux fonds d'épargne du Livret A, ces prêts interviennent en co-financement du secteur bancaire.

- Investissements dans le cadre de partenariats public/privé (PPP) : la Caisse des Dépôts entend participer au capital de sociétés de portage d'opérations en PPP, dans certains domaines comme les infrastructures de transport (routes, transport en commun, ouvrages d'art). Elle participe à la structuration des financements publics dans les grands projets d'infrastructures.

D. S'engager dans une approche globale et territoriale (de type Agenda 21 ou PCT)

Le précepte « *agir localement, penser globalement* » peut constituer un cadre et un angle d'attaque judicieux pour impulser dans les territoires une politique de transports soutenables.

Tout en s'appuyant sur les outils et les législations déjà existantes (CPER, contrats d'Agglomérations, contrats de Pays, loi SRU, etc.), il est conseillé aux collectivités de s'engager dans de vrais projets de territoire (A21 local, PCT, etc.). Car, pour réduire avec succès les émissions de GES, l'approche globale et multi-acteurs paraît pertinente. Mais, il faut respecter un certain nombre de points incontournables.

I. Mener un projet de territoire intégrant la dimension effet de serre

1. Les facteurs de réussite

a. Volonté politique

Point de départ de la plupart des initiatives territoriales mettant en avant le développement durable et la lutte contre le changement climatique, la volonté politique exprimée par les élus doit être forte et omniprésente. Les élus de par le système électoral représentatif sont au cœur des processus décisionnels. Sans volonté et détermination forte de leur part, difficile d'envisager un projet de territoire. Bien évidemment, cette volonté ne doit pas seulement s'afficher mais également se concrétiser dans les faits.

b. Informer, sensibiliser les décideurs, les acteurs locaux et le public à la lutte contre les changements climatiques.

L'information - sensibilisation aux changements climatiques auprès des services de l'Etat et des administrations décentralisées est essentielle.

- Même si, des conférences ont été organisées en 1999 lors de la phase d'élaboration des CPER, elles n'ont pas eu un impact suffisant auprès des acteurs territoriaux. Il devient donc urgent de multiplier l'organisation de cycles de formation et de séminaires thématiques sur les changements climatiques et ses enjeux à destination des élus ainsi qu'aux agents techniques et cadres territoriaux des collectivités (services urbanisme, transports, environnement, éducation, etc.). Une confusion existe encore chez certains cadres impliqués dans les dossiers de CPER, SRU, PLU, etc. sur les sujets de l'effet de serre, de l'ozone et des pollutions locales de l'air. Elle traduit un besoin d'informations plus précises.

- Des réunions régulières avec les associations d'élus (AMF, AMGVF, Eco maires, etc.) peuvent être organisées afin de déterminer les modalités stratégiques de sensibilisation aux changements climatiques mais également de mise en place de projets de territoire (type Agendas 21 locaux ou Plan Climat Territoriaux)

- Il est important de diffuser systématiquement auprès des collectivités locales, les différents documents et outils de synthèse/suivi/évaluation, de guides méthodologiques et de formation (outils vidéos, maquettes, etc.) adaptés à l'échelle de territoire pertinente et à l'environnement régional et/ou local. Par exemple, le « Mémento des décideurs » édité par la MIES, ouvrage didactique et incontournable sur l'effet de serre et les actions territoriales, n'est pas suffisamment connu des services techniques régionaux et locaux. Il faudrait par ailleurs imaginer la publication et la diffusion d'un guide d'opérations exemplaires réalisées par des collectivités locales en France et en Europe, en complément du mémento des décideurs.

- Enfin, il faut sortir l'opinion public du fatalisme qui s'installe autour des enjeux du changement climatique : chacun peut agir et doit le faire à son niveau d'implication citoyenne. Les conseils en matière d'éco citoyenneté (transports, énergie, achats responsables, déchets, etc.) est un champ indispensable à développer. Les pouvoirs publics ont la responsabilité de faciliter l'accès à cette information grâce aux campagnes nationales de type « Faisons vite, ça chauffe » ou « Défi pour la Terre » et au relais des espaces infos énergie (EIE) et des associations. Il est également important de mettre en place ou renforcer les campagnes nationales de sensibilisation sur la nécessité de se déplacer autrement (« semaine de la mobilité », « fête du vélo », « marchons vers l'école », etc.).

- Les pouvoirs publics devraient par ailleurs créer de réelles modalités d'incitation pour que ces relais d'information ne restent pas confidentiels et proposent des offres attractives telles que les services complémentaires à l'information : bilans gratuits, incitations fiscales, chèques services à l'instar des chèques restaurants, etc.

c. Le diagnostic pour mieux connaître les émissions de son territoire

Pour les collectivités, il est très important et utile de connaître le volume des émissions de GES du territoire et la répartition entre les différents secteurs. Mais l'exercice s'avère très complexe. Tout comme quantifier le CO2 évité dans le cadre d'actions réalisées ou projetées. Cela ne facilite pas non plus les comparaisons entre les différents espaces géographiques et les années. Les informations sur les niveaux d'émission des gaz à effet de serre dans les collectivités locales sont difficiles à obtenir....parce qu'elles n'existent pas la plupart du temps ou restent très confidentielles.

Les contacts établis avec des organismes agréés chargés de la surveillance de la qualité de l'air révèlent que les gaz à effet de serre ne sont pas pris en compte dans les mesures effectuées. Le suivi des émissions de gaz à effet de serre ne fait pas partie de leur mandat. En outre, ils ne sont pas équipés à cet effet. Leur mission porte sur le suivi des émissions et concentrations dans l'air des polluants locaux affectant la santé publique.

Une approche rigoureuse de réduction des gaz à effet de serre au niveau territorial nécessite que soient connus des bilans périodiques. En cela, doter les organismes de surveillance de la qualité de l'air de ressources humaines, technologiques et financières additionnelles et élargir leur mandat pour intégrer le suivi des émissions de gaz à effet de serre pourrait constituer un intérêt certain, en particulier dans les agglomérations urbaines astreintes à la mise en œuvre de PDU.

Le Plan Climat adopté en juillet 2004 reconnaît l'importance que revêt la possibilité pour les collectivités d'accéder à des données d'émissions standardisées grâce à des compétences statistiques locales. Le Plan Climat reconnaît également que celles-ci font actuellement défaut.

Voici quelques pistes pour quantifier :

(i) L'ADEME et les bilans carbone collectivités

Initialement, la méthode Bilan Carbone a été développée par l'ADEME pour les secteurs industriels et tertiaires⁶⁶. En 2004, la transposition de ce procédé a démarré pour les collectivités. Aujourd'hui, nous sommes dans une phase d'expérimentation avec une version « zéro » de la méthode qui comporte deux modules : les émissions du « patrimoine » et celles liées à l'échelle du « territoire ». Le niveau patrimoine renvoie aux émissions spécifiques liées au fonctionnement de la collectivité (bureaux et locaux, déchets, entretien des voiries, déplacements du personnel administratif, etc.). Le niveau territoire est beaucoup plus large et complexe puisqu'il englobe les émissions liées aux activités nécessaires à la vie de la collectivité comme les transports de marchandises destinés à la collectivité, les déplacements des habitants, le chauffage des logements, etc.

L'outil bilan carbone collectivités devrait être opérationnel et proposé aux collectivités à l'automne 2006. Il permettra l'estimation des émissions de gaz à effet de serre d'une collectivité ou d'un territoire, la mesure de la vulnérabilité du territoire au changement climatique, c'est-à-dire la dépendance de l'économie du territoire au facteur carbone et l'identification de marges de progrès, permettant d'élaborer un programme d'actions.

Exemple : le Conseil général du Bas-Rhin (CG 67), en partenariat avec l'ADEME et l'Association pour la surveillance et l'étude de la pollution atmosphérique en Alsace (ASPA), a réalisé un bilan carbone qui lui a permis de cibler les « postes » à améliorer, de préconiser des solutions adaptées et de mettre en place un certain nombre d'actions concrètes⁶⁷.

L'ADEME peut soutenir les démarches en apportant conseils, suivi et soutien financier à hauteur de 10 000 €, soit 50 % des frais engagés pour la réalisation du bilan.

Le Bilan Carbone pour les collectivités peut constituer une première étape décisive dans la volonté de s'engager dans un Plan Climat territorial.

⁶⁶ Voir : www.ademe.fr/Outils/BilanCarbone/Default.htm

⁶⁷ Voir : www.ademe.fr/alsace/rapports/air/2004.html

(ii) Les Observatoires de l'énergie

Comme le conseille le Plan Climat, l'Observatoire national de l'énergie pourrait élargir ses missions et mettre en place une banque de données sur les émissions de GES des territoires. Pour l'instant cette mesure du PC n'est pas engagée.

En revanche, du côté des observatoires régionaux de l'énergie, les inventaires régionaux énergie / GES sont en cours de réalisation en lien avec les délégations régionales de l'ADEME, des bureaux d'étude ou des associations régionales. Il sera difficile de couvrir les 26 régions d'ici 2006 comme l'envisage le Plan Climat.

(iii) Le CITEPA et les données départementales/régionales

Les émissions atmosphériques sont déterminées à l'échelle départementale / régionale environ tous les cinq ans (1990, 1995 et actuellement 2000).

Il existe un inventaire départemental/régional des émissions de GES en France en 2000 (mis à jour en février 2005). On peut y trouver une répartition par grands secteurs (transports, résidentiel tertiaire, industrie, etc.)⁶⁸. Les émissions sont présentées sous forme de tableaux, organisés par régions

d. Définition des moyens financiers et humains

En règle générale, les décideurs redoutent le manque de moyens humains et financiers pour initier, accompagner et évaluer les projets de territoire dans les secteurs de l'énergie et des transports.

Dans un premier temps, il est important de pouvoir repérer et s'appuyer sur les structures travaillant dans le secteur de l'énergie et du climat et déjà existantes sur le territoire.

- Les EIE, proches du terrain, constituent d'excellents relais de sensibilisation des collectivités locales auprès des citoyens. Mais il faut renforcer les moyens de ces EIE en augmentant notamment les budgets de l'emploi et de la formation. Par ailleurs, les EIE effectuent très souvent un travail de mise en relation entre les acteurs d'un territoire que ce soit sur le montage de projets ou sur leur suivi.

- Il est également important de renforcer les Agences Locales de l'Energie qui ont une mission d'information spécifique auprès des collectivités locales.

Certains programmes offrent aux collectivités locales des possibilités de financer leurs projets en matière d'environnement et d'énergie comme les contrats ATEEE de l'ADEME (possibilité de créer un emploi sur 3 ans) ou les appels d'offre européens et nationaux (encarts présents dans la presse spécialisée).

e. Définition d'objectifs explicites et de mesures concrètes

À partir du diagnostic, il s'agit de définir les principaux objectifs et les mesures adéquates qui permettront de les atteindre. Il n'est d'ailleurs pas toujours nécessaire de disposer d'un diagnostic très fin pour choisir les mesures les plus pertinentes vis-à-vis d'objectifs de réduction d'émission.

⁶⁸ Voir : www.citepa.org/publications/Inventaires.htm#inv1

Coordonné au niveau national, l'échange des bonnes pratiques entre collectivités grâce à la mise en place d'« ateliers climat et territoires » (mesure du Plan Climat) pourrait permettre d'échanger et de débattre autour des mesures adoptées au niveau local. Cette mesure n'a pas encore démarré.

f. Mettre en place une véritable culture de l'évaluation

Il devient urgent que les gouvernements mettent en place, et à tous les échelons, une culture du suivi et de l'évaluation environnementale, objective et contradictoire.

La directive européenne 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁶⁹ va dans ce sens. Elle s'est traduite en droit français par une ordonnance datant de 2004⁷⁰. Le code de l'environnement fait désormais peser sur l'Etat et les collectivités territoriales la réalisation d'une évaluation environnementale des plans, schémas, programmes et autres documents de planification figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat⁷¹. Ces documents doivent induire une évaluation environnementale qui fait l'objet d'un rapport qui « *identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en oeuvre du plan ou du document sur l'environnement* » et « *présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut avoir sur l'environnement* ». Par ailleurs, le rapport « *expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu.* »⁷².

Ce dispositif permet de faire procéder à des évaluations environnementales à un stade décisionnel situé en amont de projets, eux-mêmes soumis à étude d'impact. Les documents concernés sont, notamment, les documents d'urbanisme et certains documents de planification sectorielle relatifs par exemple aux transports. L'ordonnance apporte des précisions via la modification du code de l'urbanisme notamment l'Art. L. 121-10. : « *Font l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions prévues par la présente section :*

1° Les directives territoriales d'aménagement

2° Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France

3° Les schémas de cohérence territoriale

4° Les plans locaux d'urbanisme susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement »

Les évaluations environnementales en matière de planification urbaine (notamment SCOT et PLU) et donc a fortiori de transports sont donc désormais et sous certaines conditions devenues légalement obligatoires. En phase amont des projets, les conséquences en matière d'émissions de GES peuvent ainsi apparaître de manière explicite et comparée. Par exemple, en terme de CO2 rejeté, quelle différence y a-t-il entre la mise en place d'une rocade et un Transport en Commun en Site Propre ? L'avis contradictoire des établissements compétents en matière d'évaluation environnementale est par ailleurs souhaitable.

Très important : l'ordonnance doit permettre non seulement de généraliser le processus d'évaluation mais aussi d'informer et de consulter le public. Le rapport environnemental doit en

⁶⁹ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JO n° L 197 du 21.07.2001, p. 30-37.

⁷⁰ Ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

⁷¹ art. 122-4 du code de l'environnement, inséré par ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004.

⁷² art. 122-6 du code de l'environnement, inséré par ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004.

effet être « rendu public avant l'adoption du plan ou du document »⁷³.

Les grilles d'évaluation placées en annexe de cette étude (CPER, PDU, Agendas 21 locaux) proposent un vaste choix d'indicateurs pour les projets liés aux transports.

g. Implication des acteurs du territoire

L'une des conséquences de la complexité et de la technicité du système de planification territoriale est sa dimension hermétique pour le citoyen, même le plus averti. Mais tout ça serait un moindre mal si le citoyen n'était pas lui-même acteur. Là, on attend de ce système complexe qu'il produise un changement de comportement chez les usagers pour leur déplacement et chez les acteurs économiques dans leur choix de production, de logistique, de recyclage etc.

Ce changement de comportement est un processus à au moins 4 étapes : entendre, comprendre, s'approprier, agir. Si les 2 premières ne sont pas traitées correctement, il est inutile de parler des suivantes. Le peu d'empressement des administrés par exemple à s'impliquer et s'exprimer dans les enquêtes publiques de PDU montrent l'ampleur de l'échec.

Notre expérience associative a montré –parfois à nos dépens- combien l'association de l'utilisateur à la co-production de la réponse à un problème partagé était une condition nécessaire, mais pas toujours suffisante à la réussite de l'action. Ce chapitre traite de la question générale de l'acceptabilité des politiques publiques en matière de transport. L'adhésion aux enjeux, la co-production de la décision, l'accompagnement de la mise en œuvre.

(i) L'adhésion aux enjeux

On sait depuis quelques années déjà que les élus locaux sont plus frileux que leurs administrés à l'idée de mesures de contraintes à la circulation. On aurait pu penser que ces élus auraient eu le courage d'agir. Il faut croire que leur environnement et quelques lobbies discrets pro-automobiles les dissuadent d'emboîter le pas derrière leurs concitoyens. Les recherches récentes autour du péage urbain montrent que l'acceptabilité de mesures contraignantes est d'autant plus forte qu'elles s'appuient sur un principe d'équité et qu'il n'y a pas de passe-droit. Les enjeux environnementaux sont des arguments bien acceptés aujourd'hui. Mais les maires de France s'observent pour savoir quel sera le premier qui osera se lancer par exemple dans une politique tarifaire audacieuse. Il est clair que l'adhésion à la contrainte sur l'automobile est majoritaire dans les villes, mais une grande partie des élus semble pour l'instant vouloir l'ignorer.

(ii) La co-production de la décision

Si les enjeux sont compris et acceptés, les populations qui participent aux consultations d'où émergeront les actions ne se retrouvent pas dans les connaissances et données utilisées par les techniciens pour définir ces actions. Elles parlent usages, vie quotidienne, on leur répond profil en travers, capacité, transfert modal, etc. La façon de mener les concertations et la production des dossiers techniques ne suffisent pas dans la construction d'un projet concerté, surtout lorsqu'il s'agit d'un projet de territoire à 10 ans (PDU, PLU). Pourtant, les Français ont répondu pour 73% à un sondage de l'ADEME que la maîtrise de l'effet de serre exigerait des modifications importantes de nos modes de vie⁷⁴. La conscience existe, reste à proposer une alternative et à la négocier.

⁷³ Article. 122.8 du code de l'environnement.

⁷⁴ Cité par Dominique Dron, Présidente de la MIES en 2002, dans une note pour la DATAR : « Notre réponse au défi climatique conditionne notre compétitivité »

Les élus et techniciens doivent admettre qu'en face de l'expertise technique (en général dominée par les lobbies industriels) existe une expertise d'usage (marquée par le bon sens et le quotidien) dont les fondements sont encore largement à construire.

Les méthodes de travail sont connues (panel de citoyens, groupe de discussion, etc.) et déjà expérimentées (GART, expériences étrangères) mais doivent s'accompagner d'un changement culturel important pour entrer dans les pratiques.

(iii) L'accompagnement de la mise en œuvre

Ce changement culturel a été amorcé le jour où les logiques d'infrastructures ont commencé à laisser la place aux logiques de service : on ne crée pas une nouvelle ligne de tramway mais un nouveau service de transport.

De telles démarches ont été initiées par l'Etat dans les schémas de services collectifs nationaux et régionaux. Ces schémas ont malheureusement fait peu d'adeptes : ils répondaient pourtant à des logiques dans lesquelles se retrouvent le monde associatif : quel niveau de service proposer à l'utilisateur ? Quelles réponses les pouvoirs publics offrent-ils aux besoins exprimés ?

Si l'objectif est le changement des pratiques individuelles, le bon sens voudrait qu'on place celui-ci au cœur de la politique qu'on construit. La pratique a résisté à ce bon sens apparent pour diverses raisons. Notre expérience associative et l'analyse des retours des enquêtes CPER et PDU (voir Seconde partie) montrent que trop souvent l'utilisateur est le tiers-absent de la concertation sur les projets de transport.

Celle-ci se mène entre décideurs et riverains sous forme de confrontations autour de questions qui n'ont pas grand chose à voir avec le service à rendre. Rien d'étonnant ensuite à ce que les décideurs hésitent à se lancer dans des processus de concertation et craignent une manipulation dans la co-construction du service à produire. Rien d'étonnant même qu'ils referment le débat le plus vite possible après la décision et n'associent plus l'utilisateur dans la réalisation du projet. En fait, on ne travaille pas la question du changement de comportement associé au projet en considérant sans doute que les choses iront de soi, où que les pouvoirs publics n'ont aucune maîtrise de ces questions. Ce champ, inexploré aujourd'hui en France est pourtant de notre point de vue associatif la condition d'une mise en œuvre efficace d'une politique publique de réduction des gaz à effet de serre associée aux transports.

Par ailleurs, il serait souhaitable de plus impliquer et mieux tenir compte des souhaits des associations et collectifs d'utilisateurs dans la définition des orientations et des mesures des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que dans leurs évaluations. Il faut que les moyens soient donnés aux associations de consommateurs et de défense de l'environnement pour qu'elles puissent mener de véritables expertises des politiques publiques en matière d'évaluation environnementale des politiques de transport. Trop souvent, elles ne disposent pas de moyens propres suffisants pour mener des telles études et les budgets des projets d'infrastructures ou d'urbanisme ne permettent pas la réalisation d'expertises indépendantes alors que le coût de celles-ci ne représenteraient souvent qu'une partie infinitésimale du montant total des projets.

(iiii) Les conseils de développement des Pays et Agglomérations

Dans son article premier, la LOADDT rappelle que les citoyens doivent être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire ainsi qu'à l'évaluation des projets qui en découlent, qu'ils se situent au niveau des

« Pays » ou des « Agglomérations ». A ce titre, la LOADDT a institué les conseils de développement. Ils constituent le cœur du dispositif de concertation et prennent la forme d'assemblées composées de représentants de la société civile (chambres consulaires, associations, syndicats, etc.). Librement organisés (sans statut prédéfini), les conseils de développement sont généralement structurés en collèges (exemple : collège des associations, collège socioprofessionnel, collège entreprises...), et en commissions de travail (aménagement du territoire, environnement, tourisme, activités économiques et sociales...). Selon les règlements intérieurs des conseils de développement, les élus y sont associés ou non. Les conseils de développement ne possèdent pas de pouvoir décisionnel : ils sont avant tout un organe de propositions, un lieu de rencontre et d'échange entre les différentes composantes de la société (élus, habitants, associations, etc.).

La Loi Habitat et Urbanisme du 2 juillet 2003 a légèrement modifié les missions du conseil de développement définies pour les Pays par la LOADDT. Il est juste indiqué que « le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi », ce qui laisse une grande latitude.

Les conseils de développement sont associés aux travaux d'élaboration de la charte du Pays, à sa mise en œuvre (actions d'animation, d'évaluation, mobilisation de partenaires, portage de l'ingénierie territoriale, etc.) et à son suivi (information sur l'état d'avancement, évaluation et mise en cohérence, etc.).

En ce qui concerne les agglomérations, les dispositions de la LOADDT et du décret relatif au projet d'agglomération restent en vigueur : le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération et le projet définitif lui est soumis pour avis. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci, et peut être saisi de toute question relative à la mise en œuvre du projet. Son rôle est donc a priori plus limité que dans le cas des Pays, mais rien n'empêche l'établissement public d'agglomération de doter le Conseil de développement de missions élargies, semblables à celles dont il dispose dans le cadre d'un pays.

(iiii) Les Commissions Régionales d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT)

- Il est également recommandé que les CRADT s'ouvrent davantage aux acteurs du territoire (entreprises, associations, citoyens, syndicats, etc.) et créent des assises régionales et sous-régionales/locales de lutte contre les changements climatiques. On peut imaginer deux temps marqués : l'un qui reprendrait la formule des conférences de citoyens mais à un niveau régional/local et dont les conclusions seraient rendues publiques et un deuxième temps qui reposerait les grands enjeux du territoire identifiés avec l'ensemble des acteurs.

Encadré 1: Exemples de projets limitant les émissions de GES et associant les acteurs du territoire

Pour les entreprises privées ou publiques, il est possible s'engager volontairement sur la mise en place d'un Plan de Déplacement d'Entreprise (PDE).

Les entreprises peuvent ainsi effectuer le bilan des déplacements de personnes et de marchandises générés par leurs activités (déplacements domicile-travail des salariés, livraisons de marchandises et expéditions, déplacements professionnels, etc.) et les bilans énergie/GES correspondants puis prendre un certain nombre de mesures pour réduire leur impact en terme de rejets de GES.

Quelques exemples d'action envisageables :

- incitation à la création ou au renforcement d'une ligne de TCSP pour desservir l'entreprise
- remboursement intégral des frais d'abonnements aux transports collectifs
- remboursement des frais de déménagement en cas de rapprochement volontaire domicile-travail
- encourager le covoiturage et l'auto partage (valable pour les grandes entreprises à horaires fixes)
- mettre à disposition des vélos de service, des parkings et des vestiaires-douches
- encourager le télétravail à travers des aides incitatives et/ou un défraiement de l'investissement bureautique et informatique pour les salariés.

L'Etat et les collectivités locales doivent montrer l'exemple. A Paris, les 1600 agents de la mairie travaillant au centre du boulevard Morland et à la direction de la voirie se verront proposer l'utilisation de vélos pour leurs déplacements professionnels. Caen vient de lancer le premier plan de déplacement d'entreprise de Basse-Normandie, qui devrait entrer en vigueur début 2006. Il concernera les 2100 employés communaux et les 600 du CCAS.

Exemple de la SNCF

- Maintien des lignes Corail interrégionales
- Développer la possibilité de louer des vélos, des rollers, voire des véhicules à l'arrivée des lignes SNCF et cars. Faciliter le transport des vélos dans les TGV (gratuité ou prix très modique).
- Développer les trains de nuit, et les TGV-couchettes pour les très longues distances, afin de concurrencer l'avion au niveau européen. Développer le service train + auto.
- Favoriser la location de voitures pour les séjours professionnels ou touristiques de courte durée. (avec grille tarifaire favorable aux véhicules alternatifs remplis)
- Encourager les voyages de groupe (colonies de vacances, touristes, sportifs) par le train en mettant en place des tarifs très préférentiels.

Exemple des établissements scolaires

- Pour tous les établissements scolaires (primaire, secondaire, supérieur), une réflexion doit s'enclencher entre les chefs d'établissement, les enseignants, les parents d'élèves, la collectivité, les associations, etc., pour mettre en place des plans de déplacements des scolaires/étudiants (PDS). Développer pour le primaire notamment les formules d'accompagnement à pied et en vélo (Pedibus, Velobus). La municipalité de Champigny sur Marne a mis en place depuis le 13 avril 2002 le « bus cycliste », un ramassage cycliste à vélo encadré par des parents volontaires et des enseignants.

2. Les possibilités en terme de participation du public et de démocratie locale

La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, adoptée en juin 1992, déclare que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens » (principe 10).

Prise en compte de la participation du public dans le droit français (1995)

Le principe de participation du public est posé dans l'article 2 de la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi « Barnier », et par son décret d'application du 10 mai 1996. Ainsi « un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration » et pour en garantir son organisation et la qualité de sa mise en oeuvre une instance est mise en place : la Commission Nationale du Débat Public, dont le secrétariat est assuré par le ministère chargé de l'environnement.

a. La Commission Nationale du Débat Public ⁷⁵

La loi Démocratie de proximité de février 2002 (voir plus bas) réforme le statut de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) qui devient une autorité administrative indépendante dont les attributions sont renforcées et diversifiées. La CNDP est chargée de veiller à la participation du public au processus d'élaboration d'un projet d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées. Sont visées les catégories d'opérations qui présentent de forts enjeux socio-économiques ou dont les impacts sont significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La liste de ces opérations est fixée par décret en Conseil d'Etat.

La participation du public peut prendre la forme d'un débat public en amont qui porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques du projet. Elle est assurée depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique. Au-delà, la CNDP doit veiller au respect des bonnes conditions d'information du public pendant la phase de réalisation du projet jusqu'à la réception des équipements. Lorsqu'elle est saisie, la CNDP ne se prononce pas sur le fond des projets qui lui sont soumis.

La CNDP intervient après saisine obligatoire du maître d'ouvrage pour les projets les plus importants qui par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel répondent à certains critères ou excèdent un seuil financier. Elle peut être saisie de manière facultative par le maître d'ouvrage ou d'autres personnes : dix parlementaires, un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace, une association agréée de protection de l'environnement. Les critères et les seuils doivent être fixés par décret en Conseil d'Etat.

Lorsqu'elle est saisie et dans le délai de deux mois, la CNDP peut décider d'organiser elle-même le débat public ou en confier l'organisation au maître d'ouvrage en fixant les modalités et en veillant à son bon déroulement. Le débat public ne peut excéder quatre mois. S'il n'est pas nécessaire, la CNDP peut recommander l'organisation d'une concertation selon les modalités qu'elle propose.

⁷⁵ Voir le site de la CNDP : www.debatpublic.fr

Le maître d'ouvrage prend en charge le financement des dépenses relatives à l'organisation matérielle du débat, toutefois le coût des expertises complémentaires est à la charge de la CNDP. A l'issue du débat public amont et dans le délai de trois mois après publication du bilan dressé par la CNDP, le maître d'ouvrage, par un acte qui est publié (une délibération de l'organe délibérant de la collectivité), décide des conditions de poursuite du projet et précise les principales modifications apportées au projet.

b. La loi Démocratie de proximité de février 2002⁷⁶

En matière de participation des citoyens, la loi relative au renforcement de la démocratie de proximité, adoptée le 27 février 2002, intègre les principes de la Convention d'Aarhus (voir plus bas). Elle vise notamment à favoriser la concertation avec la population en amont des grands projets d'aménagement dont les enjeux dépassent l'échelle locale. Le principe de participation du public, défini à l'article L.110-1 du code de l'environnement, selon lequel chacun a droit à l'accès aux informations relatives à l'environnement comprend, désormais et en plus, le principe d'association du public au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Un débat public est organisé pour considérer l'opportunité du projet, ses caractéristiques principales, ses conditions d'insertion dans l'environnement et sa contribution à l'aménagement du territoire

La participation du public doit être développée et intervenir le plus en amont possible des projets.

Lorsque la décision d'autorisation ou de refus d'autorisation concernant un projet soumis à étude d'impact a été prise, le maître d'ouvrage doit en informer le public. Il met à sa disposition la teneur de la décision et les conditions dont elle est assortie, les motifs qui fondent la décision, les lieux où peuvent être consultées l'étude d'impact et les principales mesures permettant de réduire les effets négatifs du projet.

A noter : une mise en compatibilité des documents d'urbanisme (SCOT et PLU) avec la déclaration de projet est requise

La loi de Démocratie de proximité prévoit également l'institution de conseils de quartier obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants et facultative dans celles entre 20 000 et 79 999 habitants avec, dans les deux cas, la possibilité de mettre en place des adjoints de quartier dans la limite de 10% du nombre de conseillers municipaux. Ces conseils ont un rôle consultatif et d'initiative, sans pouvoir de décision.

c. L'apport de la Convention d'Aarhus (1998)

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été signée le 25 juin 1998 à Aarhus au Danemark.

Par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 paru au Journal Officiel, la convention d'Århus (signée par la Communauté européenne et ses États membres en 1998) a

⁷⁶ Voir le site de l'AMF : www.amf.asso.fr

été approuvée au nom de la Communauté Européenne⁷⁷. Ainsi, la Communauté a pris en compte les exigences de la Convention d'Aarhus en matière d'accès du public à l'information environnementale⁷⁸ (directive 2003/4/CE), de sa participation au processus décisionnel lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement⁷⁹ (directive 2003/35/CE) et de son accès à la justice (proposition de directive datant d'octobre 2003).

La France a ratifié la convention d'Aarhus le 08 juillet 2002.

Par voie de conséquence, la France s'engage à :

- prendre les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires
- permettre aux fonctionnaires et autorités publiques d'aider et conseiller les citoyens pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et accéder à la justice
- favoriser l'éducation écologique du public et le sensibiliser aux problèmes environnementaux
- accorder la reconnaissance et un appui aux associations, groupes ou organisations qui ont pour objectif la protection de l'environnement.

Cela implique tout d'abord pour la France de développer l'accès à l'information environnementale détenue par les autorités publiques (nationales et locales).

Mais, en juillet 2005, la France s'est vu adresser des derniers avertissements pour défaut de notification à la Commission de ses mesures nationales transposant la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La ratification de la Convention doit également permettre de favoriser la participation des citoyens à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement. Sur ce dernier point, trois champs d'action sont possibles :

- l'autorisation d'activités qui peuvent avoir une incidence importante sur l'environnement
- l'élaboration des plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement
- la participation à l'élaboration de normes contraignantes.

La France avait jusqu'au 25/06/2005 pour transposer en droit français la directive 2003/35/CE.

⁷⁷ Voir <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l28056.htm>

⁷⁸ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information environnementale et abrogeant la Directive 90/313/CEE du Conseil, JO n°L 041 du 14.02.2003, p. 0026-0032.

⁷⁹ Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès en justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JO n° L 156 du 25.06.2003, p. 17-25.

Il existe des recours possible pour infraction au droit communautaire : toute personne peut mettre en cause un État membre en déposant une plainte auprès de la Commission des Communautés européennes pour dénoncer une mesure (législative, réglementaire ou administrative) ou une pratique imputables à un Etat membre qu'elle estime contraires à une disposition ou à un principe de droit communautaire⁸⁰.

d. Conférence de citoyens / conférence de consensus

Conçue et utilisée au Danemark depuis 1987 sous forme de conférence de consensus, la conférence de citoyens est une forme de participation citoyenne, dont l'objectif est de permettre à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion. Après une formation préparatoire, sur deux ou trois week-end, menée par des scientifiques, le panel de citoyens débat publiquement avec des représentants du monde politique, économiques, associatifs et avec des experts. A l'issue de cette conférence, qui dure en moyenne quatre jours, le panel de citoyens rédige à huis-clos un rapport contenant leurs avis et recommandations, qui est ensuite rendu public et remis aux instances politiques.

En France, trois conférences de citoyens ont été organisées dont, en 2002, la conférence de citoyen sur « Les changements climatiques et citoyenneté » organisée par la Commission française du développement durable. Pour voir le rapport officiel :

http://www.citesciences.fr/francais/ala_cite/conferen/climat/word/rapportcitoyen.doc

e. La loi SRU (2000)

Elle intègre les principes de la Convention d'Aarhus dans le domaine de l'urbanisme, en demandant aux collectivités territoriales d'organiser une concertation durant toute la durée d'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT, PLU), notamment pour la mise au point des projets d'aménagement et de développement durable (PADD).

f. La loi de décentralisation

La réforme initiée en 2003 va dans le sens d'un approfondissement de la décentralisation. La révision de la Constitution du 28 mars 2003, qui en constitue la première étape, a établi un certain nombre de changements. La seconde étape correspond à la publication des lois organiques (LO) précisant les modalités d'organisation des référendums décisionnels locaux (LO du 1er août 2003) et de l'expérimentation (LO du 2 août 2003) et de l'autonomie financière des collectivités territoriales (LO du 29 juillet 2004). Enfin, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précise les nouveaux transferts de compétences qui ont été pour la plupart effectifs à compter du 1er janvier 2005. Les modalités de démocratie directe tournent autour de deux modalités principales totalement inédites : le référendum local décisionnel (alors qu'il n'était jusqu'ici que consultatif) et le droit de pétition des citoyens.

(i) Le Référendum décisionnel local:

Toutes les collectivités peuvent désormais soumettre à la décision de leurs électeurs un projet de texte (acte ou délibération) par référendum décisionnel local (nouvel art. 72-1 de la Constitution). Un référendum peut donc être organisé afin de consulter les citoyens sur toutes

⁸⁰ Voir http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/index_fr.htm

les affaires de la compétence des collectivités. Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

(ii) Le droit de pétition des citoyens

Le droit de pétition des citoyens est inscrit dans la Constitution (art. 72-1). Les électeurs des collectivités peuvent donc demander d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante (exemples : conseils municipaux, généraux, régionaux...) une question relevant de ses compétences

g. L'influence de la Convention d'Aarhus sur la Charte de l'environnement 2005

La Charte de l'environnement est entrée dans le bloc de constitutionnalité avec la loi constitutionnelle du 1er mars 2005⁸¹. Elle a pour objectif de porter au niveau constitutionnel des principes fondamentaux, à portée universelle, du droit à un environnement sain et du développement durable. Son article 7 s'inspire de deux des piliers de la Convention d'Aarhus : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». C'est l'article L. 124-1 du code de l'environnement, qui met en œuvre cet article 7 de la Charte.

Pour mettre en œuvre toutes ces politiques et mesures, il est nécessaire d'insister à nouveau sur l'importance de sensibiliser les élus et les acteurs clés aux enjeux des transports et des changements climatiques, à une hiérarchisation claire des priorités, des instruments juridiques et outils disponibles et à une possibilité d'intervention réelle des associations sur ces questions. Pourquoi, par exemple, ne pas profiter du lancement obligatoire d'une concertation dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT pour sensibiliser les élus et la population locale sur les changements climatiques et ses enjeux (coûts sociaux, économiques et environnementaux pour la collectivité, responsabilité envers les générations futures, etc.).

II. La démarche Agenda 21 local

L'Agenda 21 local correspond à un projet de territoire, global et intégré, qui répond aux objectifs et principes du développement durable et est établi en concertation avec la population et l'ensemble des acteurs du territoire. Il s'agit à la fois d'un programme stratégique, d'un projet politique, qui donne une vision du territoire à moyen terme, et d'un plan d'action concret.

Pour que l'on puisse qualifier un plan d'action d'Agenda 21 local, trois conditions doivent être réunies :

- qu'il poursuive des objectifs de développement durable, conciliant l'environnement, le social et l'économique, par exemple lutter contre l'étalement urbain, maîtriser la consommation des flux (eau, énergie, etc.) et les émissions (polluants locaux, gaz à effet de serre), mieux intégrer les secteurs marginalisés de la population dans l'habitat et dans l'emploi, faire régresser la pauvreté, privilégier les transports en commun, développer la solidarité avec les pays du Sud, etc.
- qu'il respecte les principes du développement durable dont les principaux sont : avoir une dimension globale et transversale, intégrer les trois dimensions du développement durable,

⁸¹ Voir http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=937

prendre en compte le court et le long terme, le local et le global par exemple en intégrant des projets de coopération décentralisée)

- faire l'objet, dans toutes ses phases – diagnostic, élaboration, décision, exécution, évaluation – d'un débat public ouvert à tous les citoyens avec les moyens nécessaires pour intensifier leur participation.

Le développement durable est à la fois un objectif et une méthode de projet. Le processus, la démarche de progrès et d'amélioration continue, que suppose l'Agenda 21 local est aussi importante, sinon plus que le résultat, à savoir le plan d'action lui-même.

Depuis 1997, année de démarrage des Agendas 21 locaux en France, on constate une diversification des territoires concernés et une augmentation de leur nombre.

A ses débuts, l'Agenda 21 local concernait principalement les villes, cibles des incitations internationales et nationales. Depuis, trois ans, d'autres territoires se lancent dans la démarche : des territoires ruraux comme les pays, davantage d'intercommunalités (agglomérations, communautés urbaines, etc.) et des acteurs nouveaux comme les départements (Essonne, Hauts-de-Seine, Nord, Hérault, etc.) et les régions qui renforcent leurs actions (Rhône Alpes, Nord – Pas de Calais, Midi-Pyrénées, Guyane, etc.).

Cette évolution récente s'explique par un changement du contexte législatif avec l'adoption :

- de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire,
- de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains,
- de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale,
- et de la loi relative à la démocratie de proximité.

De plus en plus de collectivités locales sont amenées à s'intéresser au développement durable, soit sous l'angle de l'urbanisme, au travers du Plan Local d'Urbanisme ou du Schéma de Cohérence Territoriale, soit dans le cadre de la mise au point de leur projet d'agglomération ou de pays car la loi les y incite. Le contexte national et international a également accru la prise de conscience et la mobilisation des collectivités locales sur cette question.

1. Un renouvellement des modes d'organisation et d'action de la collectivité

La démarche Agenda 21 local française se distingue d'autres démarches européennes, par exemple du Royaume-Uni ou de la Suède, par son caractère volontaire et non directif. Les collectivités locales sont libres d'expérimenter outils et méthodes pour réaliser un Agenda 21 local ou de proposer leur propre démarche Agenda 21 local. Cette idée respecte le principe du développement durable selon lequel l'initiative doit venir d'en bas, des acteurs de terrain et non être imposée d'en haut, de l'Etat. Il n'existe ni recette, ni méthodologie précise à respecter. C'est la richesse de cette approche, qui encourage l'innovation mais aussi sa faiblesse car beaucoup de collectivités locales se demandent comment faire.

L'expérience montre qu'il existe deux types d'approche :

- l'approche globale : les collectivités locales conçoivent un projet de territoire global, mettant en cohérence l'ensemble des politiques publiques, ce qui correspond à ce que devrait être un Agenda 21 local ;
- l'approche sectorielle voire pragmatique : les collectivités locales privilégient une entrée dans l'Agenda 21 local, l'environnement, les transports, l'urbanisme etc., ou alors des actions très concrètes (politique d'achat, construction HQE, etc.), et tentent progressivement d'élargir leur approche aux autres secteurs ou dimensions du développement durable.

L'approche retenue est fonction du porteur de projet au sein de la collectivité locale (Maire, élu ou directeur de service) et de ses marges de manœuvre (place dans l'organigramme de la collectivité, pouvoirs et appuis dont il dispose). L'expérience a en tout cas démontré qu'élaborer un Agenda 21 local implique de repenser le fonctionnement en interne de la collectivité et de bousculer l'organisation administrative, sans quoi le projet risque d'échouer ; cela signifie :

- décloisonner les services et développer le travail en transversalité, afin que le projet soit global et transversal
- former les élus et les agents municipaux pour que le projet soit approprié et porté par tous
- montrer l'exemple dans les politiques d'achat, la passation des marchés publics, les politiques de gestion du patrimoine municipal (économie d'eau, d'énergie) ou encore dans le fonctionnement (tri des déchets, déplacements en transport en commun etc.) car la collectivité ne peut demander aux autres ce qu'elle ne s'applique pas à elle-même.

L'Agenda 21 local est donc synonyme pour la collectivité locale de projet externe (projet de territoire) et de projet interne (réexamen, rénovation de son fonctionnement et de son organisation).

2. Une réalité concrète pour les habitants

Ce qui fait l'originalité de la démarche Agenda 21 et lui donne tout son sens, c'est qu'elle fait appel à l'ensemble des acteurs du territoire (entreprises, associations, établissements publics, chambres consulaires, universités, etc.) et surtout aux habitants. Bâtir un Agenda 21 local, c'est faire le choix d'inviter la population à imaginer quel avenir elle veut pour son territoire, c'est la faire participer aux décisions qui la concernent et c'est surtout rendre les citoyens acteurs de leur développement.

Pour faire appel à l'ensemble des acteurs du territoire (entreprises, associations, établissements publics, chambres consulaires, universités, etc.) et surtout aux habitants, la collectivité locale doit d'une part assurer une information et une formation du public pour qu'il soit en mesure de participer et d'autre part mettre en place les mécanismes de consultation voire de concertation avec la construction commune des règles du jeu.

L'expérience montre là aussi une diversité de situation, dans le cadre de l'élaboration d'Agendas 21 locaux : certaines collectivités locales favorisent l'expression et l'implication des citoyens tandis que d'autres ont réalisé leur Agenda 21 en interne, sans engager de consultation ou de concertation, ce qui n'en fait pas des Agendas 21 locaux.

Pour ce qui est de l'information et de la formation des citoyens, plusieurs outils sont expérimentés : mise en place de centres de ressources sur le développement durable, réunions publiques d'information, articles dans le journal municipal ou dans la presse locale.

Pour recueillir l'avis de la population, des enquêtes téléphoniques ou postales sont effectuées ou des micro-trottoirs réalisés. Cela débouche en général sur la constitution de groupes de travail, de commissions thématiques auxquels tous les habitants sont invités à participer. Dans certains cas, des instances spécifiques de concertation ou de consultation sont mises en place. D'autres collectivités locales s'appuient sur les instances existantes ou à créer (conseil ou comité de quartier, conseil de développement, conseil des sages, conseil municipal d'enfant, commission extra-municipale de l'environnement etc.) pour ne pas multiplier les lieux et les moments de la concertation.

III. Les autres démarches territoriales

1. Les Plans Environnement Collectivités (PEC)

Le PEC est un outil méthodologique opérationnel conçu par l'ADEME afin de faciliter la mise en œuvre de démarches globales à l'échelle d'un territoire. Il permet de donner une vision transversale et d'intégrer l'environnement dans l'ensemble des politiques sectorielles : transports, habitat, déchets, etc. Il s'agit notamment d'identifier les impacts environnementaux, planifier, gérer et assurer le suivi des actions à mener. Le PEC peut s'inscrire dans les chartes environnement, les agendas 21 locaux, etc.

Voir le guide méthodologique à l'attention des élus.

http://www.ademe.fr/Collectivites/PEC/Documents/guide_elus.PDF

2. Les contrats ATEnEE (Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique)⁸²

D'après la fiche technique d'ETD

Créés en mai 2002, à l'initiative du ministère en charge de l'environnement, de l'ADEME, de la DATAR et rejoints ensuite par la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES), les contrats ATEnEE proposent à des territoires de projet un accompagnement organisationnel, technique et financier (ADEME, Entreprises Territoires et Développement, MEDD, MIES, DATAR) pour conduire et renforcer leurs politiques environnementales et énergétiques. Début 2005, on comptait 39 contrats dont 16 Pays, 13 Parcs Naturels Régionaux, 19 Communautés d'agglomération et urbaine parmi lesquels des initiatives intéressantes en terme de réductions d'émissions de GES.

Pour bénéficier d'un contrat ATEnEE, les territoires doivent répondre à un appel à projets, ouvert jusqu'au 31 décembre 2006. Mis en place à l'échelle nationale, l'appel à projet s'organise toutefois au niveau régional pour la sélection et le suivi des projets.

Les projets sélectionnés doivent répondre aux critères suivants : pertinence de la proposition dans le projet de territoire, caractère opérationnel du projet, efficacité économique, sociale et environnementale, dynamique partenariale, place des citoyens dans la démarche, évaluation...

Les territoires retenus au titre de l'appel à projets signent un contrat avec l'ADEME et le cas échéant, avec les acteurs locaux et régionaux concernés (SGAR, DIREN, conseil régional, etc.). Il est conclu pour une durée de 3 ans et il est renouvelable une fois. Ce contrat engage les territoires dans un contrat d'objectifs, définissant un programme d'actions.

Un contrat ATEnEE peut comprendre un certain nombre d'actions (au choix) dont :

- L'intégration de dimensions environnementales dans l'urbanisme opérationnel (zones d'activité, opérations de renouvellement urbain) ou de planification (SCOT, PLU, PLH, etc.)
- Le lancement de plans locaux de réduction des gaz à effet de serre (en lien notamment avec l'organisation des déplacements)

⁸² Voir sites Internet de l'ADEME et ETD : www.ademe.fr/htdocs/actualite/dossier/atenee/atenee.htm et www.projetdeterritoire.com/spip/article.php3?id_article=530

Le contrat prévoit un accompagnement technique et financier en matière d'animation (financement d'un poste de chargé de mission), d'études, de mise en œuvre d'actions du programme, d'évaluation, de formation et de communication (taux allant de 25 à 70 % suivant les cas avec plafond de l'assiette).

Peuvent être également mobilisés des crédits du FNADT, du volet territorial des CPER, des fonds structurels, des financements régionaux.

3. Les Plans Climat Territoriaux (PCT)⁸³

Constitué au premier semestre 2003 dans le cadre de l'élaboration du Plan Climat (PC), le groupe de travail « Collectivités » de la MIES a exprimé le souhait de voir se multiplier sur le territoire national des Plans Climat locaux. C'est ainsi qu'un an plus tard, les PCT sont devenus une tête de chapitre du Plan Climat adopté en juillet 2004.

Un PCT a pour objectif de connaître les sources d'émissions de gaz à effet de serre du territoire et leurs évolutions (voir les bilans carbone pour les collectivités) et de fixer ensuite des objectifs de réduction. En mobilisant tous les acteurs du territoire, il doit surtout mettre en œuvre un plan d'actions concrètes (mesures et moyens) afin d'atteindre l'objectif de réduction fixé. Ce plan d'actions peut s'appuyer sur des outils existants : PDU, contrats ATEnEE, charte PNR, etc. Le PCT doit comporter un volet d'évaluation des émissions, préalable ou constitutif d'un plan d'actions. L'ADEME a un rôle d'accompagnement méthodologique et technique des projets. Pour aider les collectivités à mettre en place leurs PCT, le MEDD, la MIES et l'ADEME ont publié en novembre 2005 un « guide Plan Climat Territorial ».

La réussite des PCT dépendra en partie de la capacité de collectivités à mobiliser les acteurs du territoire. Il faudra également assurer l'information des habitants sur les impacts de leur comportement sur le changement climatique. Un des moyens de cette information peut être la création ou le renforcement d'un Espace Info Énergie⁸⁴.

Même si les PCT restent fondés sur des engagements volontaires, ils constituent une démarche assez innovante puisque, pour la première fois, les objectifs affichés reposent sur les émissions de GES issues d'un territoire. La réalisation de PCT peut se faire à tous les échelons territoriaux allant de la région à la commune.

Quelques collectivités se sont engagées dans l'élaboration d'un Plan Climat Territorial avec comme objectif principal la maîtrise de leurs émissions de GES. Il existe à ce jour plusieurs collectivités pilote recensées dont Rennes, Nantes, Chalon sur Saône (et le programme Privilèges), Grenoble, Paris, et le Conseil Général du Bas Rhin.

Le 1^{er} Plan Climat a été signé par l'agglomération grenobloise en juillet 2005 avec un engagement de stabilisation des émissions pour 2010 au même niveau que celles de 1999.⁸⁵

Le but est d'atteindre 30 PCT pour 2004 et 150 PCT d'ici 2006 (dont l'intégralité pour les territoires de + de 100 000 habitants).

⁸³ Voir « Un plan climat à l'échelle de mon territoire, le guide », Energie Cités, ADEME, MIES, MEDD, AMF, Novembre 2005, 36 p.

⁸⁴ Ce réseau est actuellement constitué de 190 espaces et compte environ 300 conseillers au service du public. Voir :

⁸⁵ Voir la charte d'engagement pour la période 2005-2010 sur : www.grenoble.fr/jsp/site/Portal.jsp?article_id=603&portlet_id=819

CONCLUSION

Notre étude de cas a montré que, bien souvent, les solutions pour lutter contre le changement climatique dans le domaine des transports existent et les ressources financières sont la plupart des fois mobilisables. Mais tout se passe comme si des freins psychologiques et politiques interdisaient aux décideurs de passer à l'action.

Ceci est particulièrement avéré dans un contexte local et régional où les décideurs locaux sont de plus soumis au bon vouloir de l'Etat notamment pour tout ce qui concerne les aspects budgétaires et juridiques. Dans le secteur des transports, particulièrement, l'inertie technique et politique paraît un frein énorme.

Cependant, agir est toujours possible, même parfois avec des moyens simples, qui ne nécessitent pas toujours des études longues et coûteuses.

Et nous savons maintenant depuis plusieurs années qu'il faut agir vite et dans toutes les directions (mais de manière ordonnée et rigoureuse). Les outils existent, il faut les appliquer et ne plus se réfugier derrière la nécessité d'étudier les inconvénients possibles de telle ou telle politique à un horizon plus ou moins lointain. Les politiques à mener nécessitent de la part des élus locaux une certaine prise de risque (mettre en œuvre un plan de limitation du stationnement, développer les zones 30, etc.) et les assumer représente un enjeu important, même si l'argument de la lutte contre le changement climatique porte de plus en plus auprès des citoyens.

La décentralisation n'est pas encore parfaite ni même achevée, mais on peut affirmer que les collectivités territoriales disposent des outils nécessaires pour mettre en œuvre des politiques durables d'aménagement du territoire. Leur gros enjeu sera dans les prochaines années de gérer des priorités d'investissement et de fonctionnement (les pistes cyclables plutôt que le pont autoroutier ? La gare routière plutôt que la deuxième salle des fêtes ?), même si cela doit être moins visible et politiquement plus difficile à voir.

Aussi, les politiques territoriales de lutte contre le changement climatique dans les transports sont-elles un exercice de réalisme et de pragmatisme pour les collectivités locales.

SIGLES

ACEA : Association des constructeurs européens automobiles
ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AOTU : Autorité organisatrice des transports urbains
APPA : Association pour la prévention de la pollution atmosphérique
ATE : Association Transports et Environnement
ATENEE : Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique
CA : Communauté d'agglomération
CCFA : Comité des constructeurs français d'automobiles
CCNUCC : Convention - cadre des Nations unies sur le changement climatique
CE : Commission Européenne
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETUR : Centre d'études techniques des transports urbains
CH4 : méthane
CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire
CIDD : Comité interministériel pour le développement durable
CITEPA : Centre Interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique
CNADT : Conseil national d'aménagement et de développement du territoire
CNUED : Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
CO : monoxyde de carbone
CO2 : dioxyde de carbone
CVC : Club des villes cyclables
CPER : contrat de plan Etat-Région
DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DARLY : Se Déplacer Autrement Région Lyon
DIREN : Directions régionales de l'environnement
DRIRE : Directions Régionales de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement
DVA : Dossier de voirie d'agglomération
DTT : direction des transports terrestres
EEA : European Environment Agency (Agence Européenne pour l'Environnement)
EIE : Espace info énergie
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
ERT : table ronde européenne des industriels
ETBE : Ethyl-tertio-butyl-éther
FEB : Fédération des entreprises belges
FNAUT : Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports
FNE : Fédération France Nature Environnement
FUBicy : Fédération française des Usagers de la Bicyclette
GART : Groupement des autorités responsables de transport
GES : gaz à effet de serre
GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GNV : Gaz naturel véhicule
GPL : Gaz de pétrole liquéfié
HC : hydrocarbures
HFC : Hydrofluorocarbure
IATA : International air transport association
ICLEI : Conseil international pour les initiatives écologiques locales
IFEN : Institut Français de l'Environnement
INRETS : Institut National de Recherche sur les Transports et leur sécurité

INSEE : Institut national des statistiques et des études économiques
IWW : Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung - Universität Karlsruhe
LAURE : loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LOADDT : Loi d'orientation d'aménagement et de développement durable du territoire
LOTI : loi d'orientation des transports intérieurs
MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
METLTM : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer
MIES : Mission interministérielle de l'effet de serre
N2O : protoxyde d'azote
NOx : oxydes d'azote
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
ONERC : Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
PACA : Provence - Alpes - Côte d'Azur
PADD : Plan d'aménagement et de développement durable
PDU : plan de déplacements urbains
PDE : Plans de déplacements d'entreprise
PDS : Plans de déplacement des scolaires
PIB : produit intérieur brut
PLU : plan local d'urbanisme
PNLCC : programme national de lutte contre le changement climatique
PNUE : Programme des Nations unies pour l'environnement
POS : plan d'occupation des Sols
PPA : plan de protection de l'atmosphère
PREDIT : Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres
PRG : pouvoir de réchauffement global
PRQA : plan régional pour la qualité de l'air
4D : Dossiers et débats pour le développement durable
RAC-F : Réseau Action Climat – France
RATP : Régie autonome des transports pari-siens
RFF : Réseau ferré de France
RPLP : redevance poids lourds liée aux prestations
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDEC : Schéma de développement de l'espace communautaire
SIFES : stratégie d'information et de formation sur l'effet de serre
SMV : Schéma Multimodal Volontariste
SNCF : Société nationale des chemins de fer français
SNDD : Stratégie nationale de développement durable
SRU : solidarité et renouvellement urbain
SSC : Schéma de services collectifs
T&E : Transport and environment
TCSP : transport en commun sur site propre
TER : trains express régionaux
TGAP : taxe générale sur les activités polluantes
TGV : train à grande vitesse
TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers
TeC : tonne équivalent carbone
UE : Union Européenne
VNF : Voies navigables de France

Bibliographie

Publications ADEME + Energie-Cités

Dossiers Transports de l'ADEME

<http://www.ademe.fr/auto-diag/transports/rubrique/Dossiers/accueil.asp>

Bibliographie Energie-cités sur la mobilité, mai 2004

http://www.energie-cites.org/documents/liste_publications.pdf

Un plan climat à l'échelle de mon territoire, 2005.

Le Guide a été conçu par Energie-Cités pour le compte de l'ADEME et de ses partenaires : le MEDD, la MIES et l'Association des Maires de France.

Publications MIES / ONERC

Conséquences du réchauffement climatique sur les risques liés aux événements météorologiques extrêmes : sur la base des dernières connaissances scientifiques , quelle action locale ? (juin 2003), 70 pages.

Collectivités locales et changement climatique : êtes vous prêt ? juin 2004, 11 pages

Plan Climat, juillet 2004, 90 pages.

Programme national de lutte contre le changement climatique, (2000), 220 pages.

Impacts potentiels du changement climatique en France au XXème siècle, (2000), seconde édition, 128 p.

Mémento des décideurs, les collectivités engagées dans la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, (avril 2003), 132 p.

ONERC, (2003), Conséquences du réchauffement climatique sur les risques liés aux événements météorologiques extrêmes, actes du colloque « les élus face au risque climatique », 70p.

Rapport au Premier ministre et au Parlement (2005) : « Un Climat à la dérive : comment s'adapter? », 110 pages.

Guide pour l'adaptation à l'attention des collectivités locales, (2004), 12 pages.

Premier colloque du 23 et 24 juin 2003 - Les Elus face aux Risques Climatiques.

Autres

DATAR, (2005), Bilan prospectif des évaluations des Contrats de plan Etat – région (CPER 2002-2005).

Etude ALES, autorités locales et effet de serre, Agora Anne Ged, (2002), 90 pages, commande

ADEME

Lutte contre le Changement climatique, enjeux et initiatives d'acteurs français, (2002), Comité 21, Bruno Hugel et Helen Kott, 163 pages.

Guide « territoires et développement durable », (2002), Comité 21, 52 pages.

Mobilisation des collectivités locales pour lutter contre l'effet de serre, 4D, rapport d'étude pour le MATE, (mars 1999), L. Comélieu, N. Holec, JP. Piéchaud, , 70 p

100 initiatives contre le changement climatique, recueil national d'initiatives de villes en matière de lutte contre l'effet de serre, (2003), env. 200 p, édité par Be Citizen pour la ville de Chalon sur Saône http://www.programme-privileges.org/cote_ville_home.php

Amorce, (septembre 1999), Effet de serre, dégradations climatiques et Contrat de Plan Etat-Région, Guide à l'usage des décideurs, rapport de travail,

Amorce, (septembre 2001), Les élus municipaux et l'énergie.

Expériences innovantes dans le domaine des transports urbains, regard comparatif sur quelques expériences étrangères, étude pour le Commissariat Général du Plan, (septembre 2002), Théma CNRS UMR 6049, ITEM.

Cohen S., Duval H., Lassare S., Orfeuil J.P. (1998), "Limitation de vitesse: les décisions publiques et leurs effets ». Transports et sécurité, Ed. Hermès, Paris.

Rabinovitch J. et Leitmann J. (1993) Environmental Innovation and Management in Curitiba, Brazil, Urban Management Programme, Working Paper N°1, June, The World Bank, Washington D.C.

Newman, Kenworthy, (1989) "Cities and automobile dependance", Gower.

Orfeuil J.-P. (2000) Stratégies de localisation. Ménages et services dans l'espace urbain, Paris, Predit, La Documentation française, 75 p.

Céron J.P. (1996) Quel avenir pour les espaces touristiques français ? Réflexion prospective à partir de deux scénarios. Article extrait du Cahier Espaces n°49. Editions ESPACES - décembre 1996 - 10 pages.

Dubois (2003) "Le changement climatique : un enjeu émergent pour le tourisme français", *L'observation du tourisme*, n°72, juillet-août 2003

Publications ETD

http://www.projetdeterritoire.com/spip/publications_terr_serv.php

Territoires, la revue de la démocratie locale, (novembre 2003), « Agir localement contre le réchauffement climatique », 42 pages.

France Nature Environnement, (juillet 2002), « PDU et développement durable : guide méthodologique », réalisé avec le soutien de l'ADEME.

FNAUT, (juin 2004), Les Contrats de Plan Etat – régions à mi parcours : rail et route, 14 pages.

Michel Yameogo et RAC-F, (septembre 2003), Evaluation des politiques publiques territoriales du secteur des transports au regard du changement climatique, mémoire de DESS, Université de Nice – Sophia Antipolis

RAC-F, FNE, WWF, Fubicy, FNAUT, (avril 2004), « Transports et changements climatiques : un carrefour à haut risque », 66 pages.

Les publications de 4D

http://www.association4d.org/rubrique.php3?id_rubrique=25

Acte du Mardi de 4D

« Transports et émissions de gaz à effet de serre : des scénarios pour 2050 » le 15 février 2005.
Intervenants : Alain Morcheoine (ADEME) : les enjeux climatiques ; les engagements à long terme de l'Europe et de la France, Vincent Bagard (du groupement LET-Enerdata) : des scénarios pour 2050 ; Réactions et perceptions de ces enjeux : Jean-Noël Chapulut (Conseil général des Ponts et Chaussées) : au niveau national ; Chantal Duchêne (Groupement des Autorités Responsables des Transports) : au niveau des élus locaux ; Christian Garnier (France Nature Environnement) : pour la société civile

Reuves

FNAUT infos – bulletin mensuel d'information

Ville et transports magazine, bimensuel.

La lettre du GART

Lettre de la DATAR

Principaux sites Internet

Les sites ici présentés sont axés climat et collectivités. Pour des sites effet de serre de façon générale, voir le guide téléchargeable sur le site du RAC-F, www.rac-f.org

www.effet-de-serre.gouv.fr

Mission interministérielle de l'effet de serre

www.ademe.fr

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

www.energie.cites.org

Villes européennes : politiques énergétiques et environnementales locales

www.klimabuendnis.org

Alliance climat des villes européennes avec les peuples indigènes des forêts tropicales

www.certu.fr

Centre d'Etudes sur les Réseaux de Transports et d'Urbanisme (CERTU)

www.gart.org

Groupement des autorités responsables de transports (GART)

www.datar.gouv.fr

DATAR devenue DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires)

www.ecomaires.com

Association des maires pour l'environnement et le développement durable

www.grandesvilles.org

Association des maires de grandes villes de France

www.amf.asso.fr

Association des maires de France

www.iclei.org

Campagne mondiale des villes pour la protection des climats

www.energie-plus.com

A.T.E.E. -Association technique énergie environnement- (publie la revue *Energie-plus*)

www.aitf.asso.fr/metier/energie/energie.html

AIVF -Association des ingénieurs des villes de France- (groupe énergie)

www.amorce.asso.fr

Collectivités locales : maîtrise de l'énergie, réseaux de chaleur, traitement des déchets

www.cler.org

Comité de liaison des énergies renouvelables

www.ale-grenoble.org

Réseau des agences locales de maîtrise de l'énergie

www.rhonalpennergie-environnement.asso.fr / www.arene.fr / www.areneidf.com

Réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement

www.rare.asso.fr

Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement

www.effet-de-serre.gouv.fr/main.cfm?page=/fr/etudes/onerc.htm

ONERC, Observatoire des effets du réchauffement climatique

www.projetdeterritoire.com/

ETD – Entreprises Territoires et Développement

www.ademe.fr/Collectivites/Atenee/Default.htm

Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique (ATEnEE)

www.fnaut.asso.fr

Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports (FNAUT)

<http://www.fne.asso.fr/PA/territoire/dos/dossiers.htm>

France Nature Environnement - Lien vers la page "TerritoireS" :

<http://www.association4d.org/>

4D

www.af3v.org

AF3V

<http://www.fubicy.org>

FUBicy

Contacts

Réseau Action Climat France

Adresse : 2B, rue Jules Ferry
93100 MONTREUIL

Nom du contact : Olivier Louchard

Fonction : Coordinateur

Tél : 01.48.58.00.20

Fax : 01.48.51.95.12

Courriel : olivier@rac-f.org

4D Dossiers et Débats pour le Développement Durable

Adresse : Cité européenne des Récollets

150-154 rue du Faubourg Saint Martin

75010 Paris

Tél : 01.44.64.74.94

Fax : 01.44.64.72.76

Courriel : contact@association4d.org

Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT)

Adresse : 32, rue Raymond Losserand

75014 Paris

Nom du contact : Jean Sivardière

Fonction : Président

Tél : 01.43.35.02.83

Fax : 01.43.35.14.06

Courriel : fnaut@wanadoo.fr

France Nature Environnement

Pôle Aménagement durable du territoire

Adresse : 6, rue Dupanloup

45 000 Orléans

Nom du contact : Michel Dubromel

Tel. 02 38 62 49 25

Fax. 02 38 62 54 73

Courriel : territoire@fne.asso.fr