

*Le Ministre de l'Équipement, du Logement,  
des Transports et du Tourisme*

*Le Secrétaire d'État  
aux Transports*

24 MARS 1997

à

Monsieur le Préfet de la Région Ile-de-France, Préfet de Paris  
Mesdames et Messieurs les Préfets de Département  
Monsieur le Préfet de Police de Paris

Objet : Plans de déplacements urbains

Un système de transport de qualité et répondant à la diversité des demandes est un élément essentiel pour l'avenir de nos villes.

Les plans de déplacements urbains (PDU), institués par la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, permettent une approche globale et concertée des différents enjeux correspondants dans une vision d'ensemble de l'organisation et du développement de l'agglomération. Leur objectif est de promouvoir une politique globale en matière de déplacements au sein des agglomérations, c'est à dire un usage coordonné de tous les modes de déplacements - transports collectifs, voiture, vélo, marche à pied - prenant en compte d'une manière équilibrée les objectifs de mobilité, de sécurité et de développement durable.

L'élaboration des plans de déplacements urbains doit également être l'occasion de mieux connaître et de mieux prendre en compte les attentes diverses des usagers en matière de transport mais aussi, plus généralement, en matière d'urbanisme et de cadre de vie.

La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie comporte diverses dispositions nouvelles relatives au contenu et aux modalités d'élaboration de ces plans et rend obligatoire leur élaboration dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Elle confirme également que, sauf dans le cas particulier de l'Ile-de-France, ces plans sont élaborés par les autorités organisatrices de transport urbain, mais elle prévoit que l'État est dans tous les cas associé à cette élaboration.

.../...

La circulaire ci-jointe rappelle le cadre général de mise en oeuvre des plans de déplacements urbains compte tenu des modifications introduites par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, rappelle les objectifs d'intérêt national en matière d'aménagement et de déplacements urbains et fixe les modalités d'intervention des services de l'Etat.

Nous vous demandons de vous impliquer fortement pour favoriser l'élaboration de ces plans de déplacements urbains dans le cadre ainsi fixé et de vous assurer de ce que les autorités organisatrices de transport urbain disposent de toutes les informations nécessaires à leur mise en oeuvre.



Bernard PONS



Anne-Marie IDRAC

Copie à :      Directions régionales de l'équipement  
                  Directions départementales de l'équipement  
                  Centres d'études techniques de l'équipement

## **CIRCULAIRE DU 24 MARS 1997**

### **RELATIVE AUX PLANS DE DEPLACEMENTS URBAINS**

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI, art. 28) a institué l'élaboration de plans de déplacements urbains (PDU) qui sont des documents établis par les autorités organisatrices de transport urbain et visant à définir les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans le périmètre des transports urbains.

La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (J.O. du 01/01/97) a réaffirmé le rôle des plans de déplacements urbains. Elle introduit, dans son article 14, un certain nombre de dispositions nouvelles qui modifient l'article 28 de la LOTI relatif au contenu et aux modalités d'élaboration de ces plans. Elle rend également obligatoire l'élaboration d'un plan de déplacements urbains dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants ou recoupant celles-ci. Un décret pris en application de l'article 3 de la loi précisera la liste des communes concernées.

L'élaboration des plans de déplacements urbains par les autorités locales compétentes constitue un enjeu majeur au regard des politiques nationales relatives à l'aménagement, aux transports et au cadre de vie. Dans cette perspective, la présente circulaire présente le cadre général de mise en oeuvre des plans de déplacements urbains, rappelle les objectifs d'intérêt national dont il convient que vous recherchiez la prise en compte dans ces plans, et précise les modalités concrètes d'intervention des services de l'Etat.

# SOMMAIRE

## **1. Cadre général de mise en oeuvre des plans de déplacements urbains**

- 11. Orientations et objectifs des plans de déplacements urbains
- 12. Place des PDU au regard d'autres actes administratifs
- 13. Procédure d'élaboration et de révision
- 14. Application en Ile de France

## **2. Objectifs d'intérêt national**

- 21. Enjeux d'agglomération et politiques d'aménagement et de développement urbains
- 22. Développement des transports collectifs
- 23. Aménagement et exploitation du réseau routier national en milieu urbain
- 24. Sécurité routière et partage de la voirie

## **3. Modalités d'intervention des services de l'Etat**

- 31. Faire connaître les analyses et objectifs de l'Etat
- 32. Apporter un appui méthodologique et technique
- 33. S'assurer de la prise en compte des objectifs de l'Etat
- 34. Suivre la mise en oeuvre des orientations du PDU
- 35. Dispositions transitoires

## **1. CADRE GENERAL DE MISE EN OEUVRE DES PLANS DE DEPLACEMENTS URBAINS**

### **11. Objectifs et orientations des plans de déplacements urbains**

La loi du 30 décembre 1996 (loi sur l'air) confirme les objectifs assignés aux plans de déplacements urbains par la loi du 30 décembre 1982 (LOTI), qui sont de promouvoir un usage coordonné de tous les modes de déplacements, dans le respect d'objectifs équilibrés de mobilité, de sécurité, d'environnement et de développement durable.

Elle complète et précise les domaines sur lesquels portent les orientations des plans de déplacements urbains, à savoir notamment le développement des modes de déplacement alternatifs à la voiture dans une perspective de diminution du trafic automobile, l'aménagement et l'exploitation d'un réseau principal de voirie d'agglomération, l'organisation du stationnement et du transport de marchandises. Elle souligne l'importance du partage de la voirie et des actions d'information routière et la nécessité d'une étude financière des mesures envisagées.

Ces plans doivent permettre aux autorités organisatrices de transport urbain sous la responsabilité desquelles ils sont élaborés, de se doter d'orientations cohérentes et concertées avec l'ensemble des collectivités publiques concernées, débouchant sur un programme d'action partagé, dans les différents domaines de l'organisation des transports publics, de l'aménagement et de la gestion de la voirie et du stationnement.

### **12. Place des PDU au regard d'autres actes administratifs**

La loi précise la place des plans de déplacements urbains au regard d'autres actes administratifs :

- le PDU doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteurs (articles L 122.1 et suivants du code de l'urbanisme), des directives territoriales d'aménagement (article L 111.1.1 du même code) et, lorsqu'ils existent, des plans régionaux pour la qualité de l'air (loi sur l'air, titre 11) ;

- les orientations du PDU sont prises en compte dans les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu ;

- enfin les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation et ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre des transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PDU

### **13. Procédure d'élaboration et de révision**

#### *1° Association des services de l'Etat à l'élaboration du PDU*

L'autorité organisatrice de transport urbain (AOTU) qui décide d'élaborer un PDU doit y associer les services de l'Etat désignés par le Préfet. Au delà des services directement compétents comme les directions départementales de l'Equipement, il conviendra de prévoir notamment l'association des gestionnaires des grands équipements publics générateurs de déplacements, tels que des établissements scolaires, universitaires ou hospitaliers. Cette participation de l'Etat se manifestera par la mise en oeuvre des différentes dispositions prévues au titre 3 de la présente circulaire, et, dans la mesure du possible, par une participation aux instances d'élaboration du PDU (comité de pilotage, comité technique ...) mises en place par l'AOTU.

Bien qu'aucune disposition légale ne l'impose, l'AOTU peut également associer dès ce stade à l'élaboration du plan, sous une forme qu'il lui appartient de définir, des collectivités qui ne sont pas membres de l'AOTU, comme la région, le département ou des communes extérieures au périmètre de transports urbains. Une telle association peut en effet favoriser la coordination et la prise en compte ultérieure des orientations du plan dans les politiques de ces différentes collectivités.

#### *2° Projet de plan et consultations*

Le projet de plan est arrêté par délibération de l'AOTU puis soumis pour avis sous un délai de trois mois aux conseils municipaux, généraux et régionaux intéressés ainsi qu'aux préfets. Ces avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas donnés dans un délai de trois mois après transmission du projet.

L'autorité organisatrice consulte parallèlement et à leur demande les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement. Il conviendrait que des mesures de publicité suffisantes aient préalablement permis aux personnes susceptibles d'être consultées de se manifester en temps utile.

#### *3° Enquête publique*

L'autorité organisatrice met ensuite le projet de plan à l'enquête publique pendant au moins un mois, en y annexant les avis des personnes publiques consultées. Les modalités de cette enquête pourront se référer utilement aux procédures relatives aux plans d'occupation des sols (article R 123-11 du code de l'urbanisme issu du décret n° 85-452 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983)

#### *4° Approbation*

Le plan, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, est alors approuvé par l'organe délibérant de l'AOTU. Il est soumis à contrôle de légalité dans les conditions habituelles.

Il peut être recommandé de tenir ce document à disposition du public.

Il fait l'objet d'une évaluation au terme d'une période de cinq ans après son approbation.

#### *5° Pouvoir de substitution du Préfet*

Dans les cas où le plan de déplacements urbain est obligatoire, mais n'a pas été approuvé dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi sur l'air, le nouvel article L 28-2 de la LOTI prévoit un mécanisme de substitution: le préfet prend l'initiative d'élaborer le plan, en y associant l'autorité organisatrice des transports, selon des procédures de consultation et d'enquête analogues à celles indiquées ci-dessus; compte tenu des résultats de l'enquête publique, il approuve le plan après consultation de l'autorité organisatrice des transports qui dispose d'un délai de trois mois pour délibérer.

### **14. Application en Ile de France**

En Ile-de-France, conformément à l'article 28-3 nouveau de la LOTI, le plan de déplacements urbains est élaboré ou révisé à l'initiative de l'Etat. Sont associés à son élaboration le Syndicat des Transports Parisiens, le Conseil Régional d'Ile-de-France et le Conseil de Paris, ainsi que le Préfet de Police et les Préfets des départements concernés. Les prescriptions du plan doivent être compatibles avec les orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

A cet effet, le Préfet de la Région d'Ile-de-France, assisté du Préfet Directeur Régional de l'Équipement, met en place un comité de pilotage pour l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains. Sous l'autorité du Préfet de la Région d'Ile-de-France, le Préfet Directeur Régional de l'Équipement conduit, avec les membres associés, l'élaboration du Plan qui comporte :

- l'établissement des orientations et prescriptions d'intérêt régional,
- la définition des dispositions détaillées nécessaires à la mise en oeuvre cohérente des prescriptions définies au niveau régional, notamment celles applicables aux réseaux principaux et à leurs interfaces,
- les modalités d'élaboration des dispositions détaillées applicables au niveau local, là où les enjeux le justifient; ces dispositions doivent être cohérentes avec celles des deux points précédents et sont élaborées sous l'autorité des Préfets en concertation avec les maîtres d'ouvrage responsables des réseaux intéressés ainsi qu'avec les élus et autorités locales compétents.

Les délais de réponse des conseils municipaux et généraux concernés, lors de leur consultation, sont portés à six mois.

Le plan de déplacements urbains est approuvé par arrêté du Préfet de région, les dispositions relatives aux infrastructures nationales devant préalablement recueillir l'agrément du Ministre chargé de l'équipement et des transports.

## **2. OBJECTIFS D'INTERET NATIONAL**

Tout en réaffirmant la compétence des autorités décentralisées pour l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques de déplacements urbains, plusieurs textes de loi (LOT1, Code de l'urbanisme, loi sur l'air...) ont défini des objectifs d'intérêt national dont ces politiques sont porteuses.

Il en est notamment ainsi du développement économique et social, de la reconquête du cadre de vie urbain, d'un meilleur respect de l'environnement, de la solidarité et de la mise en oeuvre de dispositions permettant de rendre effectif le droit pour tous de se déplacer dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Ces objectifs ainsi que leurs traductions dans différentes politiques peuvent être précisées de manière plus détaillée :

### **21. Enjeux d'agglomération et politiques d'aménagement et de développement urbains**

Les plans de déplacements urbains sont des instruments tout à fait stratégiques pour organiser la ville dans une perspective de développement durable, c'est à dire notamment une ville capable de se transformer et de s'adapter aux évolutions des comportements, des attentes sociales, culturelles et économiques. Les objectifs d'intérêt national en ce domaine concernent principalement, outre le développement économique et la bonne accessibilité aux activités qu'il suppose :

- la maîtrise du développement périurbain et l'implantation des grands équipements générateurs de déplacements, dans la perspective d'une gestion économe de l'espace ;
- la lutte contre l'exclusion sociale, avec la volonté d'assurer la continuité spatiale de l'espace urbain et de permettre un accès équitable aux services urbains ;
- la préservation de l'environnement et du cadre de vie pollution de l'air, bruit, insécurité, consommation d'espace, coupures....
- les autres dispositions contenues dans le schéma directeur de la Région Ile-de-France et dans les directives territoriales d'aménagement (DTA), qui s'imposent aux PDU.

L'élaboration du plan de déplacements urbains est l'occasion de débattre de ces différents enjeux et de les prendre en compte dans une vision d'ensemble de l'organisation et du développement de l'agglomération, notamment en l'absence de schéma directeur.

### **22. Développement des transports collectifs**

Les orientations de la politique de l'Etat ont été précisées par la circulaire de la direction des transports terrestres du 21/12/94 relative aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province. Elles sont transposables à l'Ile-de-France où l'Etat joue un rôle spécifique. Elles se situent dans une perspective de soutien au transport collectif en raison des



avantages environnementaux et sociaux dont il est porteur et placent les préoccupations des usagers au centre de l'action des différentes collectivités publiques et autorités organisatrices.

L'Etat doit veiller à favoriser la coopération entre ces différentes collectivités et la coordination des différents modes et réseaux de transport, notamment en encourageant la création de pôles d'échange entre les différents réseaux et le développement d'une réelle offre multimodale pour l'utilisateur. Il porte une responsabilité spécifique en matière de maintien et d'amélioration de la qualité de service des réseaux de transport d'intérêt national (infrastructure ferroviaire et accès aux grands aéroports en particulier).

L'Etat fixe par ailleurs les règles de sécurité dans les transports publics et s'assure de leur respect.

### **23. Aménagement et exploitation du réseau routier national en milieu urbain**

Dans les zones urbaines, la vocation du réseau routier national est d'assurer l'écoulement des trafics de transit dans de bonnes conditions de fluidité et de sécurité, de faciliter les trafics d'échanges avec l'agglomération et de desservir les pôles d'intérêt national.

Pour ce faire, l'Etat a proposé aux collectivités locales de province une démarche concertée pour la planification des réseaux routiers structurants dans chaque agglomération de plus de 20000 habitants: le « dossier de voirie d'agglomération » (DVA). En région Ile-de-France, le dossier de voirie d'agglomération est constitué par les dispositions du schéma directeur de la région relative aux infrastructures routières, à compléter par les décisions restant à prendre concernant la maîtrise d'ouvrage.

Cette démarche doit être conduite dans une approche globale et multimodale. Il est donc souhaitable que DVA et PDU soient élaborés en étroite cohérence: malgré leur portée différente, ces deux documents devraient procéder des mêmes analyses socio-économiques et résulter de la participation des mêmes acteurs locaux.

Pour répondre aux exigences environnementales croissantes des riverains et aux besoins de sécurité et de confort des usagers, le Ministère de l'Équipement a engagé un programme de requalification des voies rapides urbaines dans de grandes agglomérations (protections phoniques, réduction des effets de coupure, amélioration des ouvrages et du paysage, ...). Par ailleurs il met en place progressivement des systèmes de gestion du trafic et d'information routière sur le réseau national de voies rapides.

Ces actions doivent être conduites en concertation étroite avec les collectivités locales gestionnaires des autres voiries routières et avec les opérateurs de transports publics, afin d'assurer la meilleure efficacité globale de réseau routier.

### **24. Sécurité routière et partage de la voirie**

L'Etat encourage les politiques locales de modération de la circulation en ville qui favorisent à la fois la reconquête des centres villes, la réduction de l'insécurité routière et le meilleur partage de la voirie entre les différents usagers. Ces politiques s'appuient sur:

- la hiérarchisation des différents réseaux de voirie de l'agglomération,

- l'aménagement de « zones 30 » offrant un environnement plus urbain et plus convivial.

- la prise en compte de tous les usagers, notamment les transports collectifs, les taxis, les piétons et les deux roues; il convient de favoriser, chaque fois que cela est possible, le partage de la voirie en faveur des modes de déplacement plus sûrs et moins nuisants pour l'environnement, notamment dans les zones denses.

L'Etat doit également veiller au respect des règles de sécurité applicables à l'aménagement et à l'exploitation des réseaux locaux.

### **3. MODALITES D'INTERVENTION DES SERVICES DE L'ETAT**

#### **31. Faire connaître les analyses et objectifs de l'Etat**

Dans le domaine des déplacements urbains qui relève principalement de la responsabilité des collectivités locales, une mission essentielle des services territoriaux de l'Etat est d'apporter les éléments d'information, d'expertise et de présentation des enjeux qui nourrissent le débat.

Pour cela le Préfet portera à la connaissance de l'AOTU les informations concernant ;

- les obligations juridiques qui s'imposent à l'élaboration du PDU
- les documents statistiques, techniques ou méthodologiques utiles
- les enjeux que l'Etat perçoit pour le territoire concerné
- les objectifs dont l'Etat demande la prise en compte dans le PDU

Dans cette perspective, les directions départementales de l'Equipement établiront sous une forme concrète et adaptée au contexte local un document récapitulatif au titre des politiques de transport, d'aménagement, d'urbanisme et de logement qui sont principalement concernées, complété par une synthèse des demandes exprimées par les autres services de l'Etat. Les points correspondant à une obligation légale ou réglementaire s'imposant au PDU seront distingués des autres.

Ce document devra notamment prendre en compte les différentes études de planification conduites au nom de l'Etat (schéma de développement universitaire, par exemple). Il comprendra également les éléments de réflexion disponibles sur le dossier de voirie d'agglomération (DVA) dans son état d'avancement. L'achèvement rapide du dossier de concertation du DVA doit à cet égard constituer un objectif prioritaire des directions départementales de l'Equipement, en particulier dans les agglomérations où l'élaboration d'un PDU est obligatoire.

Ce document est adressé à l'AOTU aussi rapidement que possible après qu'elle a décidé de l'élaboration ou de la révision du plan de déplacements urbains. Dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants où l'élaboration d'un PDU est obligatoire, il sera en tout état de cause établi et transmis à l'AOTU avant la fin de l'année 1997. Il importe dans tous les cas que ce document soit adressé à l'AOTU avant que celle-ci n'arrête le projet de PDU.

### **32. Apporter un appui méthodologique et technique**

Les collectivités locales auront besoin d'instruments méthodologiques et techniques pour analyser la situation et l'évolution des déplacements urbains, conduire les études et la concertation, et évaluer les effets des différentes orientations envisagées dans le plan de déplacements urbains.

Les directions départementales de l'équipement devront s'assurer que les autorités publiques responsables des politiques locales de déplacements urbains ainsi que leurs partenaires disposent effectivement des données d'observation (enquêtes, statistiques...) et des capacités d'évaluation destinées à éclairer leurs choix. Avec le concours du réseau technique (le CERTU et les CETE), elles se mobiliseront pour apporter aux collectivités locales leurs capacités d'observation et d'évaluation ; elles pourront également s'appuyer sur les compétences développées par les directions régionales de l'équipement en matière de transports de voyageurs comme de transports de marchandises, au travers notamment des observatoires régionaux des transports.

Le guide pour l'élaboration des plans de déplacements urbains, publié par le CERTU, qui présente l'expérience de dix ans de pratiques, constitue une aide à l'ensemble des acteurs pour les modalités concrètes d'élaboration du PDU

Il convient de souligner qu'un nécessaire effort d'amélioration de la connaissance et de l'évaluation est actuellement porté, notamment par le CERTU, sur les politiques de stationnement (pares relais, stationnement résidentiel, ...) et de transport de marchandises en ville (localisation des plates-formes logistiques, organisations des livraisons, ...). Les directions départementales de l'Equipement veilleront particulièrement à la bonne information des collectivités sur ces questions.

### **33. S'assurer de la prise en compte des objectifs de l'Etat**

Les services de l'Etat examineront attentivement les conditions dans lesquelles les analyses et objectifs de l'Etat auront été pris en compte. Ils formuleront en particulier leurs observations :

- dans le cadre de l'avis demandé au préfet sur le projet de plan de déplacements urbains
- lors du contrôle de légalité de l'acte d'approbation du PDU, pour ce qui concerne les questions correspondant à une obligation légale.

### **34. Suivre la mise en oeuvre des orientations du PDU**

L'élaboration d'un plan de déplacements urbains est le point de départ d'une concertation et d'une coopération entre les différents responsables locaux, qui doit se poursuivre pour la mise en oeuvre de ses orientations. A ce titre, la direction départementale de l'Équipement devra :

- prendre en compte les orientations du PDU dans les actions qu'elle conduit au nom de l'État: aménagement et gestion du réseau routier national, « porter à la connaissance » pour l'élaboration des documents d'urbanisme, instruction des demandes de subventions aux investissements de transports collectifs. A la suite de l'approbation du PDU, la DDE récapitulera les différentes actions qu'elle entend conduire pour la mise en oeuvre du plan, dans un document synthétique à l'intention de l'autorité organisatrice des transports et des autres autorités locales concernées.
- apporter son concours aux actions conduites par les autorités locales: politiques d'exploitation et de partage de la voirie, systèmes d'observation, projets d'urbanisme... Une aide particulière sera proposée aux collectivités pour le suivi et l'évaluation de l'ensemble des mesures de mise en oeuvre des orientations du PDU.
- contribuer aux missions de contrôle de légalité des différents actes et décisions des collectivités - en particulier ceux relatifs au stationnement et à la police de la circulation - au regard des exigences de compatibilité avec les PDU.

### **35. Dispositions transitoires**

Dans l'hypothèse où, avant l'entrée en vigueur de la loi, l'AOTU avait déjà élaboré un document s'apparentant à un Plan de déplacements urbains tel qu'il est défini par l'article 28 de la LOTI modifié :

- il appartient au Préfet d'apprécier s'il est possible de considérer que l'association des services de l'État prévue par la loi pour l'élaboration de ce document a eu lieu. Le Préfet en informe l'autorité organisatrice et lui fait connaître le cas échéant les éléments complémentaires qu'il estime devoir porter à sa connaissance au regard des orientations de la présente circulaire.

- il appartient à l'AOTU d'apprécier au regard de l'ensemble des nouvelles dispositions des articles 28 à 28-2 nouveaux de la LOTI, si ce document, éventuellement complété et modifié, peut constituer un « projet de plan » au sens de ces articles. Dans ce cas, elle délibère sur ce projet et poursuit la procédure (cf. 1.3, 2° et suivants).