

>> **PLU ET MOBILITES**

Norbert Foulquier

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Directeur du GRIDAUH

Fiche initialement rédigée par Jean-Philippe Brouant, Maître de conférence à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, ancien directeur scientifique du GRIDAUH

Fiche 1

INTRODUCTION

Depuis la loi d'orientation des mobilités n°2019-1428 du 24 décembre 2019, la mobilité est le terme de la novlangue pour désigner le déplacement. Elle le remplace dans le code de l'urbanisme, sans que cette modification de la terminologie emporte à elle seule une évolution du droit. Alors que le déplacement est généralement défini comme un « *mouvement qui fait passer un objet ou un être d'une place à une autre* », la mobilité est la capacité à changer de lieu. Comme le déplacement, elle vise tous les types de transports, individuels ou collectifs, piétons ou véhiculés, à moteur thermique, électrique, ou non, au nombre de roues très variable. Le terme peut donc être considéré comme équivalent à celui de « *transport* » ou encore de « *circulation* ». Au demeurant, ces trois termes se retrouvent toujours dans le code de l'urbanisme. L'article L. 101-2 évoque ainsi les « *besoins en matière de mobilité* », tandis que l'article L. 151-5 prévoit que le projet d'aménagement et de développement durables du PLU définit « *les orientations générales concernant [...] les transports et les déplacements* » et l'article L. 152-8, relatif aux effets du plan local d'urbanisme tenant lieu de plan de mobilité, utilise le terme la « *circulation* ».

Tout au plus peut-on remarquer que l'utilisation du terme « *transport* » dans le code de l'urbanisme a une connotation plus liée aux infrastructures de déplacement qu'au mouvement lui-même (moyens de transports, etc.) et que la notion de mobilité et celle de déplacement ont une portée plus large que celle de transport dans la mesure où elles permettent d'intégrer les problématiques de stationnement.

L'ambition de cette fiche n'est pas de traiter de manière exhaustive l'appréhension des mobilités par les règles locales d'urbanisme définies dans le PLU. En effet, on pourrait avoir une acception large de cette notion qui conduirait à s'intéresser par exemple aux déplacements des animaux (corridors écologiques). Nous nous limiterons à une conception plus restreinte, réduite aux déplacements des personnes et des marchandises. De même ne sera pas abordé également un certain nombre de questions particulières, comme par exemple celle des transports aériens et les nuisances qu'ils peuvent engendrer.

Le traitement des mobilités par la règle d'urbanisme peut sembler paradoxal : comment des règles qui visent essentiellement la construction d'immeubles durablement ancrés dans le sol peuvent-elles appréhender le mouvement ? Marc Weil rappelait ainsi que « *l'urbanisme n'a jamais bien su mettre en concordance la statique de l'occupation des sols et la dynamique des déplacements. C'est que les réseaux ne sont pas comme on l'a longtemps cru une simple desserte de terrains.*

En facilitant des déplacements plus rapides on modifie sans le vouloir l'occupation des sols »¹.

Il existe donc une interaction évidente entre l'urbanisme et les déplacements. La forme urbaine influe directement sur les pratiques de déplacements et inversement, l'organisation des déplacements agit sur la structuration urbaine d'un territoire.

De même, la question des mobilités est au cœur du développement durable.

L'accessibilité est ainsi une condition essentielle de la vie économique d'un territoire : mobilité domicile-travail, accès aux commerces, organisation du transport de marchandises, etc.

De plus, la mobilité est un facteur primordial de l'équité sociale car elle détermine l'accès à l'emploi, mais aussi à l'enseignement, à la culture et aux loisirs. On peut à cet égard rappeler les termes du rapport de Jean-Pierre Sueur *Demain la ville* de 1998 dont on retrouve l'esprit dans la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris : « [la mobilité] devient un des enjeux essentiels de la cohésion urbaine. Le droit à la mobilité pour le plus grand nombre est en effet une condition essentielle de la réussite de la ville multipolaire où l'aménagement ne sera plus conçu à partir des notions d'espace et de distance mais aussi en fonction des capacités de déplacement et du temps de déplacement »². Aussi la politique de désenclavement des quartiers prioritaires de la politique de la ville constitue un axe fort de la politique de rénovation urbaine. La question de la mobilité intéresse également tout particulièrement certaines catégories de la population, abstraction faite de leur lieu d'habitation : c'est notamment le cas des personnes handicapées et des personnes âgées.

Enfin, la protection de l'environnement est également fortement affectée par les déplacements. Au niveau local, l'usage excessif de la voiture génère des nuisances, notamment en termes de pollution atmosphérique, de bruit et de dégradation des paysages. Elle aggrave également les risques liés à la sécurité des usagers et a un impact important sur l'effet de serre. Il paraît ainsi peu efficace de construire une maison « basse consommation » si les trajets domicile-travail compensent les économies effectuées. C'est pourquoi, dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, les objectifs du droit de l'urbanisme visent « la diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile » (C. urb., art. L. 101-2), ce qui se traduit par une politique adaptée des exigences de construction des places de stationnement (C. urb., art. R. 151-44). De même, favoriser les modes de circulation dite « douce », c'est-à-dire sans ou avec peu de combustion d'hydrocarbure est un moyen de préserver l'environnement.

Si la mobilité constitue donc un enjeu essentiel pour les politiques urbaines, il faut néanmoins rappeler les limites de l'action des documents d'urbanisme qui ne peuvent traiter des déplacements qu'en termes d'aménagement de l'espace et d'occupation des sols : la réglementation du stationnement, la limitation de vitesse, le plan de circulation, tous ces éléments ne peuvent être régis par le PLU. Par ailleurs, l'objectif de diffuser de nouvelles pratiques urbaines pour les déplacements rencontre certaines limites s'agissant d'influencer des comportements et des modes de déplacements.

1 M. Weil, La voie et le terrain, *Études foncières* 2002, n° 100, p. 30.

2 *Demain la ville*, La Documentation française, 1998, p. 175.

Néanmoins, il existe un certain nombre de leviers³ du PLU qui consistent à :

- privilégier le renouvellement plutôt que l’extension urbaine ;
- localiser les urbanisations nouvelles ou les équipements générateurs de déplacements à proximité des axes de transport en commun ;
- favoriser la densité autour des pôles d’échanges ;
- promouvoir la diversité des fonctions en rendant cohérente la destination des sols avec le niveau de desserte (situer par exemple les bureaux à proximité d’une desserte en transport en commun et localiser les activités de logistique ou de production à proximité des grandes infrastructures de transport) ;
- limiter les places de stationnement des automobiles pour inciter la population à utiliser d’autres modes de transport.

Il convient d’étudier en premier lieu les principes et règles relatifs aux mobilités qui s’imposent aux PLU, pour voir en second lieu la façon dont les PLU en vigueur traitent plus spécifiquement de la question des déplacements.

3 Cf. CERTU, *PLU et déplacements*, avr. 2007.