



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DU DOUBS

Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement Franche-Comté

Besançon, le

13.06.2014

Service Évaluation, Développement et Aménagement Durables

Département Évaluation Environnementale et Financements

Avis de l'Autorité environnementale
relatif au projet de
Plan de déplacements urbains du Grand Besançon (25)

La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (CAGB), autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), a élaboré un projet de plan de déplacements urbains (PDU) en application des articles L1214-1 et suivants du code des transports.

En vertu des articles L122-4 et R122-17 (rubrique 38°) et suivants du code de l'environnement, ce projet de PDU a fait l'objet d'une évaluation environnementale, restituée dans un « rapport environnemental » présent au dossier et dont le contenu est déterminé par l'article R122-20 du code de l'environnement.

A ce titre, il est soumis à avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement (autorité environnementale), en l'espèce le préfet du Doubs. Ce dernier a été saisi en ce sens par la CAGB le 14 mars 2014, et dispose de trois mois pour émettre son avis.

L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple. Il ne porte pas sur l'opportunité du plan, mais sur la qualité du dossier présenté par le maître d'ouvrage (en particulier le rapport environnemental) et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de plan. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet de plan. Il vise à améliorer sa conception ainsi qu'à favoriser la bonne information et la participation du public à son élaboration. L'avis de l'autorité environnementale sera notamment joint au dossier mis à enquête publique.

Le présent avis de l'autorité environnementale a été préparé par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Franche-Comté, après consultation notamment de l'agence régionale de santé (ARS) et de la direction départementale des territoires du Doubs (pour le compte du Préfet territorialement concerné).

1. Présentation sommaire du plan et enjeux environnementaux identifiés

1.1. Contexte réglementaire

Les PDU ont été créés par la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 pour rationaliser l'organisation des transports des personnes et des marchandises, de la circulation et du stationnement au sein des périmètres de transports urbains. Les finalités, contenus, conditions d'élaboration et articulation des PDU avec les autres documents de planification ont progressivement évolué et été renforcés, via notamment la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'Energie de 1996 (dite loi LAURE), la loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000 (dite loi SRU) ou encore la Loi Grenelle 2.

Obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, le PDU doit répondre aux attendus réglementaires de l'article L1214-2 du code des transports. Ainsi, dans une logique urbaine globale, le PDU doit articuler les dimensions économique, sociale, et de manière essentielle, environnementale, en visant à assurer notamment l'équilibre durable entre les besoins de mobilité et la protection de l'environnement et de la santé, la diminution du trafic automobile, le développement des transports alternatifs (collectifs et modes doux notamment), l'organisation du stationnement, l'organisation des conditions d'approvisionnement, ...

1.2. Le projet de plan

Le projet de PDU consiste à la fois en la révision (engagée en 2005) et en la fusion des deux PDU en vigueur depuis 2001 sur le territoire du Grand Besançon. En effet, la ville de Besançon et le Syndicat mixte des transports du Grand Besançon avaient élaboré leur PDU respectifs, qui suite à la prise de compétence « transports » par la CAGB, ont été approuvés par cette dernière en 2001 puis mis en œuvre sur un périmètre de transports urbains unifié.

Le présent projet du PDU a été élaboré par la CAGB dans un contexte d'évolutions fortes (cadre légal, Schéma de COhérence Territorial (SCOT) approuvé en 2011, mise en œuvre du projet de tramway, ...).

Le PDU est présenté comme marqué par un concept fondateur « d'urbanisme des proximités » et par la volonté de promouvoir une mobilité à la fois « vectrice de qualité de vie », « pour tous et adaptée aux besoins de chacun » et « pourvoyeuse de développement ». Il s'articule autour d'un plan de 34 actions structuré en trois axes (plus une action de suivi et d'évaluation) :

- une action d'organisation,
- 21 actions de conception du système de mobilité, visant un urbanisme des proximités, la performance des transports collectifs, la structure des espaces publics et l'émergence des nouvelles mobilités,
- 11 actions d'animation et de conseils en mobilité, à destination du grand public, des communes et des entreprises et activités.

1.3. Enjeux environnementaux du PDU

La question des transports et déplacements à l'échelle d'une agglomération de cette taille, présente des enjeux environnementaux importants. Par les objectifs qu'il fixe et les actions qu'il porte, un PDU a vocation à générer des améliorations fortes sur certaines thématiques environnementales, mais peut également être susceptible d'effets plus négatifs. Les principaux enjeux environnementaux identifiés *a priori* par l'autorité environnementale sont :

- la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre, le secteur des transports étant une des principales source de consommation d'énergie, pour l'essentiel encore « carbonée » ;
- l'amélioration de la qualité de l'air, liée à l'usage des modes motorisés, ainsi qu'en termes de nuisances notamment sonores, et plus largement sur le plan de la santé ;
- la consommation d'espace, en particulier du fait des interactions fortes entre urbanisme et déplacements ;
- à un moindre degré et/ou de manière éventuellement plus localisée, la biodiversité et notamment les continuités écologiques, le paysage et le patrimoine, la gestion des risques, les ressources en eau.

2. Qualité du dossier et des informations environnementales mobilisées

2.1. Remarques générales relatives au dossier

Le dossier comporte le projet de PDU, le plan d'action, une annexe accessibilité, et son rapport environnemental avec l'évaluation des incidences Natura 2000 et le résumé non technique. Le contenu du rapport environnemental répond aux attendus de l'article R122-20 du code de l'environnement.

Ces documents s'avèrent d'une bonne qualité formelle avec des présentations permettant une certaine facilité de lecture et une bonne compréhension des enjeux et des effets attendus du plan. Néanmoins, sa logique globale pourrait être clarifiée concernant la présentation des principaux objectifs et l'explicitation de leur traduction dans les actions programmées. Par ailleurs, certains points du dossier gagneraient à être complétés d'illustrations notamment cartographiques (en particulier le résumé non technique qui en est dépourvu), celles proposées s'avérant en outre parfois peu lisibles.

Le dossier présente quelques erreurs matérielles qui peuvent nuire à la clarté de la démonstration. Par exemple, dans le schéma présentant les objectifs d'évolution des parts modales entre 2005, 2015 et 2025, l'addition des parts modales respectives en 2015 s'élève à 102 % (58 % pour la voiture, 54 % pour les modes alternatifs). L'évolution de certains modes étant elle-même de l'ordre de l'unité (+ 1 point pour les deux roues ou la marche entre 2015 et 2025), cette erreur ne facilite pas bonne appréhension du contenu.

Enfin, la description de l'état actuel de la mobilités et des transports sur le PTU mériterait d'être présentée de manière plus approfondie dans le dossier. En particulier, la présentation du réseau Ginko (en termes de hiérarchisation des lignes, d'évolution de la fréquentation, ...) ou les tendances et perspectives d'évolution notamment en matière d'urbanisation gagneraient à être évoquées de manière plus détaillée. Dans le rapport environnemental notamment, le développement sur la consommation d'espace pourrait être plus poussé. Des informations pourront en outre être actualisées (par exemple concernant la RN 57, au regard des avancées récentes sur la section A36-Devecey et des études menées récemment par la ville de Besançon concernant l'aménagement du secteur Beure-Amitié).

2.2. Analyse de l'état initial de l'environnement

L'analyse de l'état initial de l'environnement, développée sur la base du profil environnemental régional (dont il faut rappeler qu'il est en cours de révision) et sur les analyses effectuées dans le cadre d'autres plans et programmes concernant le territoire, s'avère bien menée dans l'ensemble.

Basée sur une hiérarchisation préalable des enjeux environnementaux potentiels (d'ailleurs recevable, cf supra les enjeux environnementaux identifiés), elle est proportionnée et problématisée tout en restant complète, et d'une lecture plutôt dynamique.

Elle met bien en exergue notamment, thématique par thématique et en prenant en compte les autres démarches déployées sur le territoire (PCET, SCOT, PLH, ...), les tendances d'évolution des principales dimensions de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du PDU.

Dans cette optique, une synthèse globale de l'état initial de l'environnement, le cas échéant par le biais d'un tableau récapitulatif, aurait utilement pu être proposée pour parachever un scénario « au fil de l'eau » d'ensemble et faciliter encore, par la suite, la mise en confrontation des effets potentiels du PDU avec les enjeux identifiés.

De manière plus ponctuelle, outre les remarques effectuées supra, on peut relever que :

- des affirmations seraient à nuancer, telle que celle relative à la qualité de l'air de l'agglomération qui serait « globalement satisfaisante », des dépassements de valeur limite ou de seuils de recommandation étant en effet à noter,
- certaines catégories de l'analyse pourraient être affinées (par exemple, le termes de « deux-roues » dans le paragraphe sur le report modal qui amalgame des modes motorisés et le vélo),
- certaines sources de données pertinentes pourraient être évoquées (par exemple, l'étude de l'AUDAB relative à la précarité énergétique des ménages du Doubs, réalisée en 2011, de préférence à l'enquête budget des ménages au niveau national réalisée par l'INSEE en 2006),
- certains chiffres avancés seraient à expliciter (telle que la surface occupée par une voiture en mouvement).

2.3. Analyse des effets sur l'environnement du plan en projet

Cette analyse s'avère également bien menée dans l'ensemble. On soulignera l'intérêt de l'approche par double entrée proposée, présentant d'abord les impacts potentiels de chaque action, ensuite et par synthèse, les impacts du PDU dans son ensemble sur chaque dimension de l'environnement. Cela permet ainsi de mesurer les effets principaux et globaux du plan, tout en identifiant les éventuels points de vigilance plus spécifiques.

Essentiellement, deux types d'impacts sont à attendre de la mise en œuvre du PDU :

- positifs d'une part en matière de consommations énergétiques, de qualité de l'air, d'émissions de GES surtout, par ses objectifs de report vers les modes de transport dits alternatifs. Sur ces dimensions, et même si ce type d'analyse doit faire l'objet de précautions d'usage, il convient de souligner l'effort méthodologique de quantification des impacts. On peut toutefois regretter que les années retenues pour cet exercice ne correspondent pas à la période d'application du PDU (2005-2020 contre 2015-2025). Des effets positifs sont également à attendre en termes de consommation d'espace, via les actions visant à améliorer les relations entre mobilité et urbanisme ;
- potentiellement négatifs d'autre part, en lien avec la création d'infrastructures (TCSP, pistes cyclables, ...) ou d'aménagements (parkings relais, nouvelles haltes ferroviaires), et ce en particulier sur les milieux et ressources naturels (notamment continuités écologiques), le cas échéant en matière de risques (à ne pas minorer), voire de consommation d'espace directement engendrée par ces ouvrages. Le projet de PDU comprend cependant peu d'actions porteuses directement de nouvelles infrastructures ou aménagements. Par ailleurs les opérations concernées ne sont pour la plupart pas encore connues précisément quant à leur localisation, leur ampleur, leurs caractéristiques, ce qui rend difficile une appréciation fine de leurs impacts à ce stade. Ce sont donc plutôt des points de vigilance qui sont ici à noter, appelant le cas échéant des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation. Concernant les actions relatives aux contrats d'axes cependant, des appréciations plus précises auraient pu être avancées sur la base du plan des lignes à venir présenté par ailleurs dans le dossier, même en l'absence de certitude sur ces itinéraires futurs.

3. Intégration de l'environnement dans le plan

3.1. Intégration dans la démarche d'élaboration et justification des choix effectués au regard de l'environnement

Le rapport environnemental ne propose pas d'analyse de scénario alternatif ni de démarche comparative, au motif avancé qu'aucun des scénarios étudiés initialement n'a été retenu, le projet formalisé reprenant des éléments de chacun. Au delà de la réponse aux attendus réglementaires, il aurait été justement intéressant sur le fond de comparer le projet retenu à ces hypothèses, au regard de leur niveau de réponse aux enjeux environnementaux identifiés.

Par ailleurs, les développements proposés pour l'exposé des motifs du plan ne constituent pas véritablement une explicitation et une justification des choix effectués aux différentes étapes de son élaboration au regard des enjeux environnementaux.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir ces analyses, ce qui permettra de mieux expliciter le cheminement suivi qui s'inscrit d'ailleurs sur un pas de temps relativement long, et de bien mettre en lumière la façon dont les objectifs, notamment ceux de report modal, ont pu être établis et arrêtés.

3.2. articulation du PDU avec les autres plans et programmes

Le dossier présente une analyse fine et bien étayée de l'articulation du PDU avec les autres plans et programmes, qui permet notamment de bien cerner la contribution du PDU aux politiques menées dans un certain nombre de domaines.

Il convient de relever en particulier que les objectifs du projet de PDU vont bien dans le sens des orientations du schéma régional climat air énergie (SRCAE) en matière de transports et déplacements. Sur certains points, ils semblent néanmoins en deçà de l'ambition des objectifs régionaux. Notamment en termes de report modal, le PDU vise une hausse de 6 points des modes alternatifs entre 2015 et 2025, contre +10 points entre 2008 et 2020 pour le SRCAE, soit un rythme annuel un peu inférieur. En outre, la valeur ajoutée du PDU au regard des objectifs et actions d'ores et déjà fixées et menées à travers le Plan climat énergie territorial (PCET) du Grand Besançon, mériterait d'être mieux mise en valeur.

3.3. Prise en compte de l'environnement dans le plan

Le PDU s'inscrit comme un élément fort des politiques menées sur le territoire en vue d'une plus grande efficacité énergétique, de la réduction des émissions de GES, de l'amélioration de la qualité de l'air, de la sécurité et de l'accessibilité, etc. Cela en particulier par ses objectifs de réduction de la part de la voiture dans les déplacements (-8 points, sous réserve de la petite incohérence notée concernant les parts modales en 2015), mais aussi et plus en amont, via son concept structurant d'« urbanisme des proximités », qui vise à déployer un travail de fond pour une structuration urbaine de l'agglomération qui permettrait de limiter les besoins et la longueur des déplacements.

Au delà, il convient de noter que l'objectif général de report modal repose d'abord sur l'augmentation de la part des transports en commun, ce qui apparaît logique dans une situation qui sera très marquée par la mise en œuvre du tramway et d'autres projets de TCSP. Par ailleurs, cet objectif concernant les TC doit être relativisé en considérant que le PDU ne porte pas lui-même ceux de ces projets initiés antérieurement.

En contrepoint, les objectifs de part modal des modes doux (de 3% à 4% soit + 1 point pour les deux roues, comprenant en partie les modes motorisés, et + 1 point pour la marche, de 28% à 29%), peuvent paraître modérément ambitieux au regard des gisements de report potentiel (la voiture représentant 10% des trajets de moins de 500 m, et près de 30% de ceux de moins d'1 km), ainsi que des niveaux atteints et/ou visés dans d'autres agglomérations. Il convient pourtant de rappeler l'intérêt majeur des modes doux au regard des objectifs environnementaux susmentionnés, mais aussi en termes de santé publique en lien avec l'activité physique.

Par ailleurs, le dossier souligne à juste titre et à plusieurs reprises l'importance de l'offre de stationnement, en particulier en centre ville, comme facteur favorable à l'usage de la voiture individuelle et donc, a contrario, de ce domaine comme levier d'action fort. A cet égard les objectifs du PDU mériteraient d'être clarifiés, l'action 12 « Document programmatique du stationnement d'agglomération » visant plus explicitement d'autres objectifs que la réduction du recours à l'automobile au bénéfice des autres modes. Si cette préoccupation n'est naturellement pas absente, une affirmation plus forte de cet objectif pourrait permettre de mieux encadrer le document programmatique envisagé pour une plus grande efficacité au regard des enjeux environnementaux afférents.

De manière générale, la bonne atteinte des objectifs du PLU et sa bonne mise en œuvre ne vont pas dépendre de la seule action de l'AOTU, mais aussi pour une large part, de la mobilisation d'une multiplicité de maîtres d'ouvrages et d'acteurs. En ce sens, le fait que ce projet du PDU se présente comme un document d'un niveau plutôt stratégique, qui s'appuie assez fortement sur des actions d'impulsion et d'animation, est à relever.

Cela se traduit notamment dans la façon de traiter la mise en compatibilité des documents d'urbanismes communaux avec le PDU (action 2). En l'espèce, est privilégiée pour bien traduire et décliner ses orientations relatives à un urbanisme des proximités, une démarche d'accompagnement plutôt qu'une approche prescriptive. A noter sur ce point qu'il serait pertinent que cette action, qui vise notamment la prise en compte des déplacements à l'intérieur des zones à urbaniser projetées, porte également et en amont sur la prise en compte des dessertes en transport dans les choix de localisation de ces zones.

Cela se traduit également dans le fait que nombre d'actions consistent au moins en partie en la réalisation d'études préalables (à titre d'exemple, les contrats d'axes ou l'action 15 pour les marchandises par exemple) ou en la définition d'instruments de programmation (action 9 portant sur la révision du schéma de TCSP, action 12 concernant le stationnement), ce qui pourrait tendre à différer la mise en œuvre de certains objectifs. En tout état de cause, cela souligne la nécessité d'un pilotage et d'un suivi forts dans la mise en œuvre du PDU, afin que sa valeur ajoutée environnementale se traduise pleinement dans les faits et que sa cohérence d'ensemble soit assurée. Ceci étant, le PDU comprend également des actions plus immédiates (tel que le soutien financier de la CAGB aux projets communaux d'aménagements cyclables ou favorables à la marche).

S'agissant enfin des mesures d'évitement, de réduction, de compensation proposées, dont la détermination peut constituer un exercice difficile pour ce type de plan, il convient de mesurer leur importance au regard des éléments indiqués supra concernant les effets négatifs potentiels du projet de PDU. Néanmoins, il convient de noter que plusieurs des mesures évoquées se limitent au rappel d'obligations réglementaires éventuelles, par exemple en ce qui concerne les procédures loi sur l'eau ou l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme ou des projets. A noter en outre que ces obligations ne portent que sur certains des plans ou projets envisagés. Les mesures concernées mériteraient ainsi d'être affinées pour être pleinement effectives en phase de mise en œuvre du PDU.

Conclusion

Le dossier du projet de PDU du Grand Besançon s'avère de bonne qualité formelle, notamment en ce qui concerne son évaluation environnementale qui s'avère globalement bien menée. Les remarques faites ci-dessus pourront permettre de l'améliorer encore.

Sur le fond, la mise en œuvre du PDU concourra aux efforts engagés et aux politiques menées en matière de consommations énergétiques, d'émissions de gaz à effet de serre, de qualité de l'air, de sécurité, de santé. Quoique pouvant peut-être être optimisées sur certains points et en tous les cas dépendantes du pilotage et du suivi qui seront assurés en phase de mise en œuvre, les incidences de ce plan seront donc globalement positives sur l'environnement.

Le préfet,



Stéphane FRATACCI