

Une Voirie pour tous

Synthèse et propositions

Le thème "Une voirie pour tous" est un objectif partagé répondant à de fortes attentes des élus, du public et des usagers qui vivent les villes d'aujourd'hui.

Le sous-titre "Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage" reflète plus particulièrement une demande permanente des collectivités territoriales.

Le présent document est une restitution des travaux s'appuyant sur les connaissances de terrain vastes, diverses et contrastées des membres du groupe, sur la France mais aussi sur d'autres pays.

Pourquoi cette volumineuse restitution ?

En préalable à cette question se posent en fait trois autres questions : Pourquoi ces travaux ? Dans quel but ? Et pour qui ?

L'utilité de travaux sur le thème "Une voirie pour tous" n'apparaît pas évidente au premier abord au vu des nombreuses publications d'ouvrages et d'articles sur la voirie, des nombreux colloques et journées organisés sur les thèmes de l'accessibilité et de la mobilité.

En effet, **de nombreuses politiques ont été initiées, évaluées et ont donné de bons résultats** : "villes plus sûres, quartiers sans accidents", "vivre et circuler en ville", politiques de transports en commun en ville et en site propre, politiques pour le vélo, itinéraires cyclables, villes piétonnes, zones 30, quartiers calmes, entrées de ville, Plans de Déplacements Urbains, ergonomie urbaine, "Interface Urbanisme Déplacements" et bien d'autres réflexions, opérations et expérimentations riches d'enseignements et de progrès potentiel.

Mais il faut reconnaître aussi que **ces avancées se heurtent sur le terrain à des obstacles** solides et durables comme par exemple la difficulté d'une maîtrise plus restrictive du stationnement sur la voie publique, ou la poursuite d'un étalement urbain accessible uniquement par l'automobile, ou encore les préventions contre une politique de large réduction des vitesses, etc. L'évocation de la complexité croissante des choses (le droit, les conflits d'usage, les nouveaux usages ou services, les petits engins motorisés individuels,...) amplifie ces obstacles, ce qui, on le sait, encourage la loi de la jungle au détriment des usagers les moins mobiles et les plus vulnérables.

En France, comme dans les autres pays d'Europe depuis plusieurs décennies, **on constate une très nette amélioration de la qualité de l'espace public urbain**, un essor des réflexions et réalisations d'aménagement, **mais aussi, de nombreuses erreurs et lacunes tenant au manque d'approche globale** en termes de publics, d'usagers et d'usages, ainsi qu'aux insuffisances en termes de savoir-faire et de concertation.

On relève aussi que **de nombreuses autres villes d'Europe**, villes d'Europe du Nord dans les années 80, puis d'Europe du Sud dans les années 90, puis d'Europe de l'Est en ce début de millénaire **ont fait et font preuve d'innovations majeures**.

Quant aux villes petites et moyennes, aux secteurs périurbains, le manque de compétences, d'assistance à la Maîtrise d'Ouvrage, à la conception et à la Maîtrise d'Œuvre est parfois si criant qu'il conduit encore en 2004 à des scénarios absurdes et catastrophiques tels que celui bien réel présenté au début de l'annexe 3 "Voiries de villes et de vies".

Les travaux effectués par le groupe depuis 2003 ont montré que **des méthodologies permettent de surmonter ces obstacles et de mettre en œuvre des politiques de sécurité et de cohabitation** sur la voie publique au delà de ces conflits d'usage et pouvant profiter à tous. Mais montrer cela nécessite de l'illustrer par des exemples concrets, d'en tirer les facteurs de réussite et d'échec, de préciser le rôle des pouvoirs publics et des nombreux acteurs.

Comment et pour qui restituer la richesse, la multiplicité et la mise en cohérence des travaux, des réflexions, des échanges et des apports de tous ceux qui ont participé à "Une voirie pour tous" ?

Cette question n'a pas trouvé de réponse simple ni synthétique pour structurer cette restitution, car la multiplicité des propositions, des interactions et des acteurs concernés de ce système complexe que constitue l'espace public urbain actuel nécessite une vision partagée des problèmes, des méthodologies et des leçons des expériences.

Les liens établis avec diverses instances ou démarches en cours ont été fort nombreux. On peut citer notamment les démarches "Ville Accessible à Tous" et "La rue du futur", les réflexions du COLIAC¹ sur "Ville et vieillir", des projets européens sur la mobilité ou la voirie, les travaux de l'association mondiale de la route, les travaux parlementaires de Christian PHILIP et de Brigitte LE BRETHON, les travaux de clubs ou de groupes, tels ceux du club prospective Ecrin, du club des villes cyclables, de l'équipe "A Fortiori" (M. GILBERT, A. FAURE), du "groupe de Batz" (Y. CROZET, M.H. MASSOT, J.P. ORFEUIL), ceux d'administrations, des réseaux techniques et scientifiques de l'Etat et des collectivités territoriales, ceux de plusieurs villes, de multiples organismes et de personnes, tous mentionnés dans l'annexe 1 "Composition du groupe de travail et personnes auditionnées".

Ce rapport est donc une restitution (ou si l'on préfère, une "synthèse raisonnée") destinée à tous, constituant **une base commune partagée pour rappeler des principes, formuler des finalités, proposer pour agir et poursuivre dans la durée un processus long, difficile mais indispensable, nécessitant l'implication de multiples acteurs**.

¹ COLIAC : Comité de Liaison pour l'Accessibilité des transports et du Cadre bâti du CNT.

Sur quels principes conduire les actions ?

Quatre principes constituent tout d'abord la base pour conduire les actions : **garantir d'abord l'accessibilité incontournable** tels que l'accès rapide des services d'urgence, de santé, de secours et de sécurité ou encore l'accessibilité aux Personnes à Mobilité Réduite, mais aussi aux livraisons ; **comprendre la vie au-delà de la ville** et notamment ce que vivent les gens dans les secteurs périurbains, et prendre en compte dans sa spécificité avec le minimum d'inconfort leur besoin de mobilité – de bout en bout – économiquement accessible ; **donner le choix du mode de déplacement** et non pas astreindre la population à dépendre d'un seul mode ; **décider et choisir en toute lucidité**, en arbitrant sans céder aux mauvais compromis.

Assurer l'accessibilité pour tous, c'est pour les pouvoirs publics placer au premier rang de leur préoccupations les personnes vulnérables ou dépendantes par l'âge, le handicap, la charge de famille... Pour l'espace public, cela se traduit par **changer le concept de normalité en évitant de se référer uniquement aux capacités des personnes valides** pour concevoir, dimensionner et gérer les aménagements des voiries et des espaces publics et leurs affectations prioritaires.

Les politiques établies par les pouvoirs publics doivent tendre à **rendre la ville, donc l'espace public, accessible à tous, à garantir les trajets les plus courts et les plus sûrs aux modes non motorisés, notamment aux carrefours, à proposer aux piétons des trottoirs continus, larges et non encombrés, et à assurer aux personnes sans voiture une offre de déplacement de qualité.**

Les transports publics constituent un service de base pour tous, et toutes les politiques urbaines doivent tendre à les conforter. Ce principe est d'autant plus pertinent que les responsables sous-estiment considérablement le nombre des personnes qui ne peuvent pas disposer d'une voiture ou qui souhaitent s'en passer. Souvent perçues comme une minorité, elles constituent en fait une majorité.

Si définir en termes absolus les usages et conflits de la voie publique s'avère impossible, étant donné leur nombre important, les minimiser conduit inévitablement à l'échec et aux difficultés. Ces usages et ces conflits imposent des arbitrages qui ne sont pas les mêmes selon les voiries. **Certains de ces usages doivent être limités, encadrés pour laisser aux autres, tout simplement, la possibilité d'exister.**

Faciliter la cohabitation et optimiser l'usage des voiries passe par la réduction des différences de vitesses, des différences de vulnérabilité, des différences de débit. Vitesse, vulnérabilité et débit sont les trois facteurs clefs qui permettent de faire cohabiter les différents publics et usagers de la voie publique, ou qui requièrent au contraire d'en séparer certains pour des impératifs de sécurité. Les exemples étrangers donnent à réfléchir, non pas pour copier des solutions mais pour tirer des enseignements d'autres pays qui arrivent à privilégier la vie locale des quartiers sans y entraver la vie économique.

Enfin, il semble indispensable de renouer avec ce principe de base de **destiner la voie publique au public**, plutôt qu'à des usagers, des usages ou des fonctions.

C'est sur la base de ces principes que le groupe de travail du CNT émet cinq séries de propositions concrètes :

1. Elaborer des méthodes pour les personnes et instances en charge de l'espace public

L'élaboration d'un espace public de qualité est rendue complexe par la multiplicité des autorités, des décideurs, des acteurs impliqués, des métiers concernés ; il faudrait aller vers la concentration « dans une seule main » de l'ensemble des politiques de mobilité durable (transports et stationnement) : c'est d'ailleurs le sens des propositions de la cour des comptes dans son récent rapport sur le transport public urbain.

Quoiqu'il puisse en être, des méthodes d'approche globale de l'espace public sont nécessaires pour définir les principes fondamentaux sur lesquels l'élaboration de l'espace public devra se fonder : accessibilité des personnes à Mobilité Réduite, promotion des modes doux, cohabitation des différents modes (en redistribuant l'espace public, en assurant la continuité des itinéraires de tous les modes, en assurant la protection des piétons, des cyclistes vis à vis des modes motorisés, en permettant aux modes semi lents d'avoir un espace de circulation à vitesse intermédiaire).

Cela nécessite notamment que l'ensemble des politiques de mobilité durables soient concentrées dans une seule main (notamment les politiques de stationnement).

Basées par un diagnostic partagé des dysfonctionnements, ces approches permettraient de codifier les principes rappelés en préambule, consacrerait la place centrale du public et des usagers, le développement durable (sécurité, santé, environnement), fourniraient les états des lieux préalables, indiqueraient les besoins à satisfaire, recenseraient les réseaux de compétence et d'expertise autonomes, les sources documentaires, donneraient les objectifs à atteindre, le niveau de service, les modalités de la participation du public et prescriraient les évaluations à réaliser a posteriori.²

Elle mettraient l'accent sur la nécessité d'arriver à un espace public **approprié**³ par la société civile, sur la base du dialogue et de la transparence, par exemple,

- En développant en France les méthodes permettant d'obtenir des consensus sur la base de diagnostics partagés, de principes et d'objectifs à rechercher concernant l'espace public,
- En assurant la participation des **publics concernés** (personnes âgées, Personnes à Mobilité Réduite et usagers vulnérables, mais aussi aux livreurs de marchandises, etc.), et en s'appuyant sur leur « vécu » pour **concevoir, dimensionner, gérer les aménagements** et des dispositifs d'information des voiries et des espaces publics,
- En perfectionnant la mise en œuvre d'approches telle que celle du "diagnostic partagé".

² Elle pourrait s'inspirer de chartes existantes telles que celle de Dunkerque Grand Littoral sur le partage de la voirie, ou de chartes « thématiques » comme celle du **comportement pour les conducteurs de deux-roues motorisés**, à l'instar de ce qui se pratique par exemple aux Pays-Bas (remontées de file, vitesses relatives, différentiels de vitesse, etc.)

³ Les clefs de la réussite sont la définition d'un processus de décision précis, une association du public suffisamment tôt, une compréhension des problèmes aidée par des « facilitateurs », des « revues de projet » avec les différentes catégories de public

Ces méthodes pourraient être développés en s'appuyant par exemple sur le CERTU.

Il conviendrait de faire figurer la formation à l'approche globale et systémique de l'espace public, notamment dans ses composantes sociologiques, dans les écoles de l'aménagement et de poursuivre les qualifications des différents acteurs et en particulier des réseaux professionnels et techniques.

2. Elaborer des guides et des outils thématiques

Des organismes existants tels le CERTU pourraient avoir pour mission d'actualiser et mettre en cohérence un certain nombre de guides ou d'élaborer de nouveaux outils évolutifs pratiques à l'intention des maîtres d'ouvrage, des concepteurs et maîtres d'œuvre.

Ces outils peuvent être thématiques (ordures et déchets de l'espace public), donnant techniques et recommandations, inspirés de réalisations européennes pour désencombrer l'espace public et en particulier les trottoirs (Schémas types de carrefours offrant des trajets courts pour les déplacements non motorisés ; dispositifs de guidage des aveugles ; exemples d'aménagements simples permettant de « gagner du temps en allant moins vite » ; intégration du problème des artisans, du transport à la demande, du portage à domicile et des emplacements réservés à la sécurité dans la problématique des livraisons en ville).

Ce thème des livraisons et marchandises en ville est extrêmement important et a fait l'objet de nombreux travaux qui se sont notamment traduits en 2004 et 2005 par trois guides et un logiciel. La mise en pratique devrait permettre de créer des points d'accueil logistique ou des magasins relais pour la gestion des emballages, des déchets, des livraisons de colis des commerces. Mais d'autres synergies sont possibles avec les Transports Publics d'Appoint pour combiner passagers et marchandises dans un service commercial de distribution (propositions effectuées dans l'annexe relative aux transports en commun et au transport public).

Ces outils peuvent aussi être techniques (bandes de largeur suffisante pour débarrasser les cheminements de tous les obstacles, type conteneurs, poubelles, mobiliers urbains, facilitant le déplacement des piétons et des personnes à mobilité réduite, « trottoirs traversant » ou avancées de trottoir, circulations confortables éclairées, lisibles, contresens cyclables).

Elle pourrait également examiner la faisabilité d'établissement de nouveaux modèles mathématiques permettant de modéliser les flux de déplacement des personnes tous modes, rendant la ville « passante pour tous », et développer les techniques d'information et de communication pour améliorer l'usage des réseaux existants.

Mais aussi diffuser des expériences comme par exemple « l'affectation variable » des voies en fonction des moments (diodes lumineuses, chaussées urbaines démontables).

3. Faire évoluer la réglementation

L'évolution de la pratique de la ville impose une évolution de la réglementation, qui pourrait se concrétiser, par exemple,

- En adaptant les textes pour les mettre en cohérence au contexte de la décentralisation

- En confiant aux élus locaux la responsabilité du stationnement (cf. les propositions de Christian PHILIP sur la « dépenalisation » et la « décentralisation » de la politique de stationnement), et dans l'attente de la mise en place de cette réforme, en prévoyant d'augmenter fortement le montant des amendes pour non paiement du stationnement, en particulier sur les arrêts autobus, aires de livraison, cheminements des personnes à mobilité réduite, en rejoignant la moyenne européenne, et en considérant l'arrêt et le stationnement sur les pistes cyclables – ou le stationnement des deux roues motorisés sur trottoir – comme un stationnement dangereux
- En différenciant les cyclistes et les automobilistes pour l'application des sanctions, comme cela se pratique en Allemagne, et en accroissant la répression envers les deux roues motorisés en infraction ; en développant les fourrières pour ces deux roues.
- En prévoyant une « interdiction d'obstruction » sur les cheminements de livraisons ou des personnes à mobilité réduite,
- En donnant une définition juridique de l'espace public et de la voie publique permettant de préciser les compétences et responsabilités.
- En mettant en chantier un « code de la rue »

Etc.

Cette liste n'est pas limitative, chacun de ces thèmes devant être préalablement travaillé quant à sa pertinence, sa portée, son examen juridique.

4. Prévoir des incitations financières et fiscales

- Utiliser l'outil de la tarification des transports et du stationnement comme levier d'action (cf. tarification du transport urbain, péages ...).
- Généraliser le stationnement payant pour deux roues motorisés.
- Rendre progressif les tarifs de stationnement pour limiter la durée du stationnement.
- Instituer des dispositifs législatifs allégeant les taxes sur les espaces logistiques relais.
- Mieux répartir les crédits de recherche au profit des modes de déplacement non motorisés.
- Evaluer les impacts de fortes amendes et des « brigades propreté » mises en place dans un certain nombre de villes européennes.

5. Mettre en place un réseau de compétences et développer la formation

Il convient d'expérimenter, d'échanger, d'évaluer et d'accompagner une politique de « voirie pour tous », **en s'appuyant sur des réseaux de compétences, des experts autonomes et des relais locaux.**

Il convient de **développer les recherches** pour mieux intégrer l'ensemble de services répondant aux besoins d'accessibilité des espaces publics dans différents types de villes et de villages, sur différents types de voies et d'espaces.

En particulier, **pour mener** des études comparatives pour analyser les facteurs de réussite et d'échec dans les nombreuses réalisations de nos **voisins européens**⁴ pour rendre la voirie accessible à tous en assurant la cohabitation et la sécurité et **en tirant des "facteurs de succès"** et de contribuer ainsi à la mise en œuvre de démarches et de solutions créatives et adaptables aux problèmes spécifiques des cas rencontrés sur le terrain.

⁴ **en diffusant par exemple** auprès des élus et des techniciens **les méthodes et outils des guides européens** "Prospect" adaptés au partage de l'espace public

Il faudrait procéder aussi à l'analyse de la conception, la co-gestion et l'exploitation **des grands espaces privés ouverts au public** pour en tirer des méthodes de conception, et d'exploitation de l'espace public qui soient profitables à tous.

Il serait également intéressant d'ouvrir davantage la réflexion sur le périurbain en **analysant et faisant comprendre ce que vivent et surtout ce que vivront demain les personnes et les ménages dans ces** lieux d'interface, de flux, du "marché" du développement de l'urbain de demain.

Il faut enfin améliorer la communication sur ces thèmes développer les publications, articles dans la presse, en direction des enseignants, chercheurs et décideurs locaux.

o o

o

Pour remplir toutes ces missions, on se heurte au morcellement des territoires, des collectivités, des disciplines, des métiers.

Une instance nationale de pilotage, de coordination, de soutien, de réflexion, s'appuyant sur des organismes opérationnels comme le CERTU, apparaît comme un complément indispensable à la décentralisation.

Au sein du ministère de l'équipement ces compétences existent, mais sont réparties dans plusieurs directions ou organismes.

Aussi semble-t-il souhaitable et utile de définir au sein du secrétariat général du ministère, à qui incombe cette tâche de coordination, une mission sur le thème du partage de la voirie, de la sécurité et de la cohabitation sur la voie publique, sur l'accessibilité de tous ... partout