

La journée d'information sur « Les plans de mobilité urbaine en Italie » a été co-organisée par le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement des Hauts-de-Seine (CAUE 92) et « Rue de l'avenir ».

MOBILITÉ URBAINE : LES BONNES PRATIQUES ITALIENNES

On n'a pas l'habitude de citer l'Italie en modèle. Pourtant, les Français auraient intérêt à aller regarder de plus près ce qui se pratique dans certaines cités transalpines où, avec une réelle économie de moyens, les édiles parviennent à réduire le trafic automobile au profit des circulations douces. Animée par deux experts, un Italien, Alberto Croce, et un Français, Gilbert Lieutier, une journée d'information s'est tenue en Mai dernier, à Paris, pour exposer ces bonnes pratiques...

De l'autre côté des Alpes, la réalité est la même que partout ailleurs dans les pays industrialisés : les villes, de plus en plus embouteillées, sont souvent au bord de l'asphyxie. Les Italiens ont donc cherché des solutions pour répondre à cette menace. Ils ont d'abord cru, ainsi qu'on le croit encore bien souvent chez nous, que cela passait par de nouvelles infrastructures : construire de nouvelles voies, créer des places de stationnement, bref, donner de plus en plus de place à la voiture. On sait où cela a mené.

Lorsque la question environnementale est arrivée sur le devant de la scène, certains ont misé sur l'innovation technologique, persuadés qu'en inventant une voiture non polluante, on résoudrait tous les problèmes. Vain espoir, bien sûr : s'il est vrai que l'on peut limiter considérablement les émissions de gaz à effet de serre avec des véhicules peu polluants, on ne règle pas le problème des encombrements urbains !

Pragmatiques, les Italiens ont finalement compris qu'il n'y avait pas de solution miracle et qu'il valait mieux essayer d'actionner tous les leviers disponibles – la technologie, l'environnement, etc. – sans tout attendre de l'un ou de l'autre. Ils ont donc commencé à travailler à la fois sur la qualité des infrastructures et réseaux routiers, sur l'organisation des modes de déplacements, c'est-à-dire sur la qualité de l'offre, sur leur gestion (mise en place d'outils de gestion efficace faisant appel à la tech-

nologie) et, bien sûr, sur le comportement des usagers. Impossible, en effet, d'amener progressivement les citoyens à choisir des modes de déplace-

Un dispositif en constante évolution

Pour une ville plus sûre et plus agréable à vivre

- 1992 : publication du nouveau Code de la route. Il introduit des concepts aussi importants que les « zones à trafic limité » (ZTL) ou encore la hiérarchie des usagers de la voie publique. Ce dernier pose comme principe explicite le fait que le premier usager à prendre en compte est le piéton, ensuite viennent les transports en commun, et seulement après les réseaux de circulation autorisés. Le concept d'îlot environnemental, sorte de préfiguration de la zone 30, figure également dans ce texte. Il introduit l'obligation pour toutes les villes de plus de 30 000 habitants de faire un Plan Urbain de Trafic (PUT). Il s'agit d'un plan de gestion intégré.
- 1995 : le ministère donne à titre exceptionnel des directives pour que les collectivités locales établissent des règles harmonisées permettant la mise en place et l'organisation de ces PUT.
- 1998 : un décret introduit une nouvelle fonction, celle de « mobility manager », chargée d'organiser les déplacements de façon à favoriser l'utilisation des transports publics et tous modes alternatifs à la voiture particulière.
- 1999 : après bien des tergiversations, un décret autorise enfin l'installation d'outils de contrôle dans les zones à trafic limité (ZTL). Il s'agit de petits boîtiers électroniques qui permettent d'identifier les véhicules entrants.
- 2000 : un décret fixe le dispositif des Plans Urbains de Mobilité. Il oblige toutes les villes de plus de 100 000 habitants à planifier l'organisation des déplacements en lien avec le développement urbanistique dans la durée.

ments alternatifs sans changement de leurs comportements.

La réussite de certaines cités transalpines sur ce terrain pouvant aujourd'hui susciter l'envie, il n'est pas inintéressant de chercher à découvrir leurs « recettes »...

Le pouvoir étendu des maires

Si l'on en croit Alberto Croce, en charge des questions de mobilité urbaine pour la ville de Ferrare, le pouvoir étendu des maires joue un rôle fondamental. Ceux-ci ont en effet des compétences beaucoup plus larges qu'en France. À la différence de ce qui se passe dans l'hexagone où c'est l'État qui a la compétence sur les voies nationales et les départements la compétence sur les voies départementales (à la fois pour décider des aménagements et en assurer la gestion), chez nos voisins transalpins, ces compétences sont entre les mains du pouvoir local. Dans les villes de plus de 10 000 habitants, les maires ont la responsabilité de toute la voirie (à l'exception des autoroutes) mais aussi de tous les modes de déplacements et de leur gestion (des

Un fort taux de motorisation

L'Italie connaît un taux de motorisation très élevé. Sans doute le plus élevé du monde (à l'exception du Luxembourg) : une moyenne de 590 voitures particulières pour 1 000 habitants, avec des pointes à 620 dans une ville comme Ferrare (ville la plus cyclable) ! Sans compter les camions, camionnettes et deux-roues motorisés ! Dans la péninsule, les déplacements en voiture particulière représentent 75 % de la totalité des déplacements (en augmentation de 3,7 % entre 1997 et 2006). Dans les centres urbains, les deux-roues motorisés atteignent jusqu'à 15 %, tandis que celui des TC ne dépasse pas globalement 10 %. D'une façon générale, on utilise peu les transports en commun (50 à 100 voyages par habitant et par an). Une des explications possibles est la très grande dispersion des établissements et entreprises sur le territoire, ce qui complique particulièrement l'organisation logistique, l'autre étant le succès de la bicyclette.

L'exemple de Ferrare

Dans cette ville d'Émilie-Romagne (147 000 habitants), les trois-quarts des déplacements quotidiens ne dépassent pas 4,5 km : une bonne raison de penser que les modes doux y ont toute leur place.

Déjà exemplaire en termes de déplacements à vélo (puisqu'ils représentent près de 30 % de part modale), Ferrare entend pourtant aller plus loin sur cette voie : poursuite des aménagements de pistes cyclables en périphérie, développement des systèmes de vélos en libre-service et de la mise à disposition de vélos pour les employés de la ville figurent dans son programme pour la ville. Le projet est établi sur dix ans et prévoit une série de mesures cohérentes avec le dispositif des Zones à Trafic Limité, notamment la construction de parkings-relais, d'une ligne de tram-train et l'amélioration du contrôle automatique des accès.

En 1995, en centre-ville, la part modale de la voiture représentait 34,7 %, celle des transports en commun 14,5 %, la marche 20 % et le vélo 30,7 %.

métros aux taxis... en passant par les barques sur les lacs).

Or, ce pouvoir, inscrit dans le Code de la Route, est clairement lié au fait qu'ils ont la tutelle du patrimoine, avec mission de veiller à sa conservation et à sa mise en valeur. C'est là une spécificité de l'Italie : la politique de déplacements et les aménagements de voirie sont définis en grande partie en fonction du patrimoine architectural et urbanistique. Dans ce pays au riche passé historique et artistique, la démarche qui vise à maîtriser le trafic prend bien souvent son élan sur une motivation patrimoniale, sur le désir partagé par le plus grand nombre de ne pas détruire la beauté des cités.

Les moyens d'agir

C'est sur la base de ces compétences - auxquelles on a ajouté, plus récemment, le soin de veiller au respect de l'environnement - que les maires ont tout pouvoir pour décider des restrictions de circu-

lation en centre-ville. Ils peuvent ainsi instaurer des Zones à Trafic Limité (ZTL), créer un accès payant, des zones piétonnes, etc. Il suffit que ces secteurs présentent un intérêt patrimonial. Et comme, de fait, presque tous les centres historiques des villes italiennes sont classés, la plupart relèvent de cette définition...

Précision capitale : les maires soucieux d'appliquer une politique de mobilité urbaine durable n'ont pas seulement le pouvoir mais aussi les moyens d'agir. Car ils perçoivent les recettes provenant des sanctions administratives de la route (amendes pour stationnements illicites et autres infractions au Code). Seule exigence, la loi stipule que ces sommes, qui représentent jusqu'à 10 % des recettes municipales, doivent servir à améliorer le réseau et la mobilité urbaine durable. Un dispositif très intéressant, donc... lorsqu'il est bien utilisé. À Ferrare, par exemple, la recette des amendes de la police municipale a été employée à mettre en place des navettes entre des parcs relais et le centre-ville (une action malheureusement interrompue lors d'un changement de l'équipe municipale).

Cela dit, la démarche ne s'est pas installée en un jour. Il a fallu des années et plusieurs textes législatifs et réglementaires (voir encadré), de la création des ZTL, très largement exploitable, au Plan Urbain de Mobilité, réservé aux très grandes villes (plus de 100 000 habitants), pour que les dispositifs se mettent en place.

Le fil conducteur reste, dans tous les cas, le lien fort entre l'organisation des déplacements et le développement urbanistique. Ainsi, le dispositif législatif le plus récent, le Plan Urbain de Mobilité, prévoit-il pour chaque ville concernée l'obligation de concevoir son propre système de mobilité. Tout élément programmé - les voies, les stationnements, l'offre de transports en commun, la construction de pistes cyclables, etc. - doit être mis en cohérence avec tous les autres afin de participer à la logique de l'ensemble. Les aides de l'État dépendent d'ailleurs de la pertinence de ces projets globaux.

Les Zones à Trafic Limité : une spécialité italienne

Reste que pour un observateur français, par-delà les diverses particularités du modèle italien, ce qui

fait le plus visiblement la différence avec nos pratiques, ce sont les Zones à Trafic Limité. Il y en a dans presque toutes les villes italiennes, du nord au sud, à Sienne, Vérone, Florence, Bologne, Gênes, Rome, Ancône, Rimini, Bari, Salerne, etc., sur des périmètres plus ou moins vastes selon les cas. Le principe est le même partout : afin d'éviter l'asphyxie d'un secteur urbain déterminé (souvent le centre-ville, mais ce peut être aussi un quartier périphérique), son accès est limité aux résidents, aux services de sécurité, aux vélos et aux transports en commun ainsi qu'à certains « autorisés ». L'avantage d'une ZTL, c'est qu'elle ne vide pas le centre-ville de ses habitants. Au contraire, en la favorisant, elle permet à la population de réinvestir les lieux, d'éviter leur transformation en galeries marchandes avec les effets collatéraux que l'on connaît.

Les villes d'art ont évidemment été les premières à adopter ces Zones à Trafic Limité, mais peu à peu d'autres villes ne disposant pas toujours d'un patrimoine historique, voire de modestes villages, ont à



Signalisation de l'entrée de ZTL avec mention des véhicules autorisés.

leur tour voulu en instaurer. Réticents dans les premiers temps, les Italiens s'y sont finalement assez bien adaptés. Des référendums ont d'ailleurs été organisés dans plusieurs villes qui en avaient mis en place : interrogés pour savoir s'il fallait poursuivre les mesures de restrictions de circulation ou les interrompre, les habitants se sont prononcés parfois à 75 % « pour » la poursuite !

Loin d'être ressenties comme des handicaps par les résidents des quartiers concernés, les ZTL sont aujourd'hui vécues le plus souvent comme des opérations de requalification. De fait, les baux commerciaux et les loyers connaissent en général une augmentation à la suite des décisions des maires de mettre certains quartiers en ZTL (voir les cas de Sienne, de Pérouse, etc.).

Précisons que les règles d'autorisation ne sont pas les mêmes partout. Par exemple, certaines villes limitent la circulation jusqu'à 20 heures pour ne pas bloquer toute vie nocturne. D'autres choisissent de n'autoriser à pénétrer dans le centre qu'une voiture par famille, ou bien de n'autoriser que les



Signalisation de l'entrée de ZTL avec mention des véhicules autorisés.

Le concept de « Mobility Manager »

Pour promouvoir les politiques de mobilité urbaine « durable », une nouvelle fonction a été créée en Italie, celle de « mobility manager ». Le « mobility manager » est chargé d'organiser les déplacements de façon à favoriser l'utilisation des transports publics et tous modes alternatifs à la voiture particulière. Aujourd'hui, on trouve des « mobility managers » à divers niveaux de décision. D'abord, dans l'univers du travail puisque toute entreprise de plus de 300 employés (ou 800 employés, répartis sur plusieurs sites) est tenue d'avoir un « mobility manager ». Et dans chaque bassin d'emploi, un « mobility manager » est chargé de coordonner l'ensemble des actions menées dans les entreprises publiques, privées, institutions, organismes, etc.

Chaque région a mission de gérer les transports en commun sur son territoire. Elle s'appuie, pour ce faire, sur sa propre Agence de mobilité dont le rôle est déterminant puisque c'est elle qui doit établir des conventions entre les établissements publics ou les entreprises privées et la collectivité territoriale afin de favoriser les transports en commun. Ces conventions peuvent, par exemple, comporter des propositions d'abonnements à tarif réduit sur les TC, la mise en place de navettes d'entreprise, de schémas de TC à la demande pour desservir des aires d'activité enclavées, d'ouverture de parcs relais, etc. Pour encourager les modes alternatifs, elles peuvent porter sur des incitations à l'organisation de covoiturage, à la mise en place de systèmes de type Vélib, voire à des solutions de télétravail. Ces actions étant encore nouvelles, chaque année des prix sont décernés pour distinguer les plus pertinentes.

Il existe également au niveau national des services de « mobility manager » destinés à promouvoir la démarche dans l'ensemble du pays, à inciter à la prise de conscience des usagers pour qu'ils privilégient les transports en commun et les modes de déplacements alternatifs.

voitures très peu polluantes. À Bologne, les commerçants s'étant insurgés contre le trafic limité, un compromis a été trouvé à titre expérimental : le samedi, les automobilistes peuvent venir faire leurs courses en centre-ville...

Ce type de négociations est essentiel car, pour que les règles des ZTL fonctionnent, elles doivent être acceptées, partagées par tous. Il est donc indispensable que tous les partenaires de la ville (habitants, commerçants, gestionnaires des services publics, etc.) se mettent autour d'une table et trouvent ensemble des solutions. Le maire a mission de rechercher un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts particuliers, entre intégrisme et laxisme.

Le dispositif n'est efficace que s'il est bien respecté. La surveillance policière des premiers temps était satisfaisante. Cependant la mise en place d'outils de contrôle électronique, à partir de 1999, a permis d'exercer une surveillance beaucoup plus efficace. Il suffit d'installer des caméras aux entrées de la ZTL : elles photographient la plaque des voitures entrantes. Si celles-ci figurent sur la « liste blanche » (véhicules autorisés), pas de problème. Sinon, grâce à un système de sanction automatisé, le titulaire du véhicule non autorisé reçoit l'amende à son domicile.

Dans les ZTL, le droit de stationnement est sélectif : des places peuvent être réservées à certaines catégories d'usagers. Des couleurs permettent de les différencier (résidents, véhicules de livraisons, usagers « extérieurs » autorisés). Cette gestion du



Une rue dans l'hypercentre de Modène - Comment l'application de la ZTL suffit à prévenir l'envahissement automobile et au contraire garantir une mobilité aisée pour les modes doux et utiles.

stationnement relève d'un calcul établi sur une analyse fine de la situation, rue par rue. Toutefois, les communes ne sont pas obligées de garantir un stationnement gratuit. L'autorité a une latitude absolue de faire payer ou non les usagers. C'est son choix.

Une explosion des « motorini »

Comment le nier ? Il y a, dans certaines villes italiennes, un effet pervers des ZTL : une explosion du nombre de deux-roues motorisés (jusqu'à 15 % des déplacements). C'est la réponse des citoyens qui, ne trouvant pas de solutions alternatives satisfaisantes – transports en commun ou autres –, optent pour cette solution individuelle. Solution malheureusement insatisfaisante pour la collectivité car elle est à la fois négative en termes environnementaux (bruit, pollution) et fortement génératrice d'insécurité routière.

La présence massive des « motorini » dans certaines villes constitue incontestablement un indicateur de l'échec d'une politique des déplacements. Mais elle n'est pas inéluctable : là où le système est bien organisé, bien géré, les usagers n'ont aucun intérêt à choisir ces engins, ne serait-ce que parce qu'ils sont relativement coûteux et évidemment dangereux.

La bonne organisation, en l'occurrence, consiste à ne pas autoriser la circulation et le stationnement des engins motorisés dans les zones à trafic limité... Parme et Pise en savent quelque chose : avant de se décider à interdire tout stationnement de ces engins sur leurs trottoirs, ces deux cités historiques ont été envahies. Aujourd'hui, cette mesure a éliminé l'entrée de bon nombre d'entre eux (des places de stationnement autorisé ont été installées aux entrées des ZTL) et incité certains à se reporter sur le vélo : leur centre a retrouvé un peu de calme. La municipalité de Parme subventionne même partiellement l'achat de vélo électrique pour ceux qui, réticents au « pédalage », acceptent de revendre leur deux-roues motorisé. Mais il se murmure que, du nord au sud de l'Italie, les « mobility managers » concentrent leurs efforts pour imaginer des moyens de dissuader encore plus les « motorini ».

Arlette CHABROL

3 QUESTIONS À ALBERTO CROCE

« Pour maîtriser le trafic, nous travaillons sur les contraintes réglementaires »

« Mobility manager » de l'Agence de mobilité de Ferrare, Alberto Croce a assuré pendant de longues années le poste de chef du trafic de la ville de Bologne. Il est l'un des meilleurs experts des questions de mobilité urbaine en Italie.

L'Italie, à l'inverse de la France, a choisi la réglementation et le contrôle plutôt que les aménagements...

C'est un choix stratégique. Il arrive qu'en certains lieux, des aménagements contraignants soient nécessaires mais, d'une façon générale, la démarche italienne consiste effectivement à s'appuyer sur les contraintes réglementaires plutôt que physiques. Sur des restrictions de circulation plutôt que sur des aménagements. Cette solution a l'avantage de ne rien coûter en infrastructures de voirie. Et elle a donné jusqu'ici d'assez bons résultats pour que nous continuions sur cette voie.

Vous disposez déjà du système de contrôle automatique avec des caméras pour vérifier les accès des centres-villes : allez-vous instaurer le péage urbain ?

C'est une question de courage politique. En tout cas, les maires ont légalement toute possibilité de faire un péage dans certaines zones. À Milan et à Bologne, l'idée a été retenue. À Bologne, par exemple, on peut acheter un permis pour accéder en centre-ville un jour ou plusieurs jours dans le mois pour faire ses courses. Mais des villes comme Rome ou Florence - cités très touristiques envahies par des milliers d'autocars : on en dénombre six cents par jour à Florence ! - ont refusé catégoriquement cette idée. Les maires sont encore un peu timides sur ce sujet. Il semblerait que l'idée d'une taxe environnementale (fixée sur le degré de pollution des véhicules) fait moins peur...

S'appuyer sur l'environnement pour réduire le trafic serait donc une meilleure solution ?

Certaines villes ont des politiques de lutte contre la pollution chimique qui portent leurs fruits. Par exemple, à Ferrare, 12 % du parc sont constitués de véhicules propres circulant au gaz méthane. À Parme, c'est 10 % du parc. Mais dans d'autres villes, cela ne dépasse pas 1%... En fait, je pense que les deux aspects - lutte contre la pollution chimique et lutte contre la pollution spatiale - doivent être pris en considération.

3 QUESTIONS À GILBERT LIEUTIER

« En France, le concept des ZTL se heurte au sacro-saint principe de la liberté individuelle ! »

Pour Gilbert Lieutier, conseil en déplacements urbains et connaisseur des problématiques des villes italiennes qu'il a longtemps étudiées, les pratiques urbaines italiennes nous apportent des enseignements précieux...

La méthode italienne est-elle transposable en France ?

L'expérience de nos voisins transalpins prouve que pour obtenir une maîtrise du trafic automobile, le meilleur outil est la restriction de circulation. C'est un outil peu



Livourne - Délimitation des 4 ZTL (zones forcées) - Les zones claires sont des zones à stationnement limité.

coûteux puisqu'il s'appuie essentiellement sur la réglementation. Mais en France, le concept des zones à trafic limité se heurte au sacro-saint principe de la liberté individuelle ! Cela étant, les villes qui en ont vraiment la volonté peuvent trouver des solutions « à la française ». À chacune de les inventer... Les Italiens montrent par exemple que la gestion très rigoureuse du stationnement peut donner de bons résultats. Dans l'hexagone, le prix de l'heure n'est pas très différent de celui qui se pratique en Italie mais on y verbalise bien moins systématiquement en cas de stationnement illégal et le coût de l'amende est beaucoup moins élevé (1).

Les Italiens ont choisi la réglementation alors qu'ils ont la réputation d'être indisciplinés. N'est-ce pas paradoxal ?

En Italie comme ailleurs, les automobilistes se comportent illégalement là où on le leur permet. Leur attitude dépend de ce que le pouvoir politique laisse faire ou pas. Ainsi, à Bologne, on assiste depuis quelques temps à une dégradation de la situation parce que les autorités, hier très rigoureuses, ont commencé à relâcher leur vigilance par rapport aux règles édictées. Logiquement, les comportements se sont détériorés.

Il semble bien difficile d'évaluer la place du vélo dans les villes italiennes...

Et pour cause : la situation est extrêmement contrastée selon les villes ! Tout dépend de la politique qui y est appliquée. À Livourne, par exemple, la part modale du vélo est passée en quelques années de 3 % à 15 %. À Parme, Padoue, Ferrare, les taux de déplacements à vélos atteignent des niveaux remarquables, jusqu'à près de 30 % ! Cela prouve tout simplement que des politiques volontaristes peuvent encourager ces bonnes pratiques (car l'usage du vélo est l'un des meilleurs indicateurs de la réussite d'une politique de rééquilibrage des déplacements). Ces expériences démontrent aussi que pour développer l'usage du vélo, il n'est pas besoin de faire des tonnes d'aménagements cyclables : il suffit de restreindre la circulation et le stationnement des voitures... et des deux-roues motorisés.

(1) Un stationnement illégal en Italie coûte 70 € et en Suède 100 €... contre 11 € dans l'hexagone.