

# LE PLAN COMMUNAL DE MOBILITE. NOUVELLES ECHELLES TERRITORIALES

**Dr Ir FRANCOISE BRADFER**

**Responsable de projets, Institut de Conseils et Etudes en Développement Durable**

**BERNADETTE GANY**

**Coordinatrice, SPW – Division de la Stratégie de la Mobilité – Réseau des Conseillers en Mobilité**

**Ir DOMINIQUE VAN DUYSE**

**Directeur, SPW – Division de la Stratégie de la Mobilité**

<p><i>Initié dès 1995, le Plan communal de mobilité constitue l'outil par excellence pour aborder cette problématique à l'échelon local. Le Conseiller en mobilité en est une cheville ouvrière essentielle.</i></p>	<p><i>Van bij de start in 1995 is het "gemeentelijk mobiliteitsplan" het instrument bij uitstek om dit vraagstuk op lokale schaal aan te pakken. De mobiliteitsadviseur is ter zake de broodnodige draaischijf.</i></p>
<p><i>Le PCM doit s'inscrire en cohérence avec les autres outils de planification et de stratégie d'actions sur le territoire wallon et faire appel à de nombreux acteurs. Un rappel de l'historique, du développement et de l'évolution de ce concept permettent un recadrage global. Un bref état des lieux, en chiffres permet de visualiser la situation.</i></p>	<p><i>Het GMP moet nauw aansluiten op de andere instrumenten ter uitstippeling en sturing van acties op het Waalse grondgebied en vereist talrijke actoren. Door te verwijzen naar de voorgeschiedenis, de ontwikkeling en de evolutie van dat concept worden de ijkpunten opnieuw uitgezet. Aan de hand van een bondig cijfermatig overzicht wordt de toestand in kaart gebracht.</i></p>
<p><i>Plan communal ou intercommunal de mobilité? Quels sont les éléments qui déterminent la cohérence d'un territoire d'analyse et de la projection d'objectifs et d'actions? Chaque échelle de travail possède ses avantages et ses inconvénients, à mesurer en regard du contexte local. Il faut donc confronter ceux-ci pour déterminer le périmètre d'étude le plus adéquat.</i></p>	<p><i>Een gemeentelijk of een intergemeentelijk mobiliteitsplan? Met welke gegevens worden de samenhang van een onderzocht gebied en de projectie van doelstellingen en acties bepaald? Elke werkingschaal heeft voor- en nadelen, die afgewogen kunnen worden ten opzichte van de plaatselijke context. Ze moeten dus met elkaar vergeleken worden om het meest geschikte onderzoeksveld te bepalen.</i></p>
<p><i>Le réseau des CeM, via ses publications,</i></p>	<p><i>Het netwerk van mobiliteitsadviseurs</i></p>

<i>propose un premier état des lieux de cette question précise, qui n'a toutefois pas fini d'évoluer mais montre bien l'importance d'une approche souple et circonstanciée.</i>	<i>verstrekt via zijn publicaties een ruw overzicht over dit onderwerp dat evenwel nog niet in een eindfase zit, maar toont aan hoe belangrijk een soepele en omstandige aanpak wel is.</i>
---	---

## 1 Introduction

Gérer la mobilité à l'échelon local appelle de nouveaux métiers et de nouveaux outils qui développent une approche globale et transversale. Ils doivent intégrer la complexité croissante de cette problématique et faire appel à des domaines multiples et innovants.

A cette échelle, le Plan communal de mobilité constitue aujourd'hui l'outil par excellence d'une gestion intégrée des déplacements. Il poursuit des objectifs d'amélioration de l'accessibilité et de la mobilité, de la sécurité routière et du cadre de vie sur le territoire concerné. Ce document a un caractère planologique et dynamique. Il définit des objectifs et un programme d'actions constitué de mesures physiques (aménagement, signalisation, ...) ou non physiques (amélioration de l'offre en transport public, communication, ...).

La démarche « PCM » a été initiée en 1995 par la Région wallonne, dans le cadre d'expériences pilotes de « Plans de mobilité » lancés dans une dizaine de communes rurales et de « Plans de déplacement et de stationnement » initiés dans les grandes villes. Elle présente notamment comme grande nouveauté de rassembler autour de la table tous les intervenants concernés : les communes bien sûr, mais aussi les administrations régionales et fédérales, la SNCB, la SRWT-TEC. Si la démarche s'est orientée d'abord vers un travail à l'échelle communale et non vers la réalisation d'un plan de mobilité régional, c'était d'abord avec le souci d'apporter des réponses aux problèmes locaux relevés par les mandataires.

En 2004, le décret relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales<sup>1</sup> a fixé les grandes lignes des outils de planification relatifs à cette problématique, y compris de la mise en œuvre des mesures qui en découlent, ainsi que de leur suivi. Ainsi, il définit le Plan communal de mobilité (PCM), à l'échelle locale et le Plan urbain de mobilité (PUM), relevant de l'échelle de l'agglomération urbaine. Ceux-ci sont destinés à « organiser et à améliorer l'accessibilité aux lieux de vie et d'activités, tant pour les personnes que pour les marchandises, dans un souci de développement durable »<sup>2</sup>.

Dans ce contexte, la question de l'échelle de travail est essentielle. La présente contribution porte essentiellement sur cette problématique, qu'elle aborde à travers plusieurs cas de figures et exemples. Elle montre que d'années en années, l'expérience et le recul aidant, l'approche a évolué, y compris en ce qui concerne la définition des périmètres d'étude. La mise en œuvre et le suivi du PCM constituent d'autres problématiques aussi essentielles pour lesquelles des outils sont en cours d'élaboration, mais ils ne constituent pas le propos de ce document. Ils ne pouvaient être abordés dans les limites de cette contribution.

---

<sup>1</sup> 1<sup>er</sup> avril 2004 – Décret du Gouvernement wallon relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales (Moniteur belge du 13 mai 2004).

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> du décret.

## 2 Un PCM, pourquoi ?

Les raisons de réaliser un PCM sont multiples et variées. Plusieurs cas de figure existent. Certaines communes souhaitent avant tout disposer de cette vision globale qui, en dehors de ce type d'outil, fait défaut, pour ne pas se laisser surprendre ensuite par une évolution non contrôlée des charges de trafic et du tout à la voiture. On peut parler dans ce cas d'un PCM du type « tableau de bord » : un cas de figure que l'on rencontre dans des petites ou moyennes communes. Certaines communes y voient autant une opportunité d'anticiper, par rapport aux mutations importantes qu'elles connaissent déjà sur le plan touristique, industriel, commercial par exemple et aux projets se pointant à l'horizon. Enfin, des communes sont aussi dans l'attente de solutions rapides par rapport aux problèmes aigus qu'elles connaissent et à des grands choix stratégiques, ceux-ci nécessitant l'élaboration de scénarios plus pointus, faisant ensuite l'objet de vastes débats techniques et politiques.

<b>PCM EN CHIFFRES<sup>3</sup></b>	
<b>Nombre de communes en Région wallonne</b>	<b>262</b>
Nombre de communes disposant d'un PCM terminé	91
Nombre de communes dont le PCM terminé s'inscrit dans un PICM	44
Nombre de communes dont le PCM est en cours	40
Nombre de communes dont le PCM est en cours et s'inscrit dans un PICM	21
Nombre de communes dont l'étude du PCM va démarrer prochainement	18
Nombre de communes dont le PCM va démarrer prochainement et s'inscrit dans un PICM	8

Etat des lieux - février 2009.

## 3 Plan communal ou intercommunal de mobilité ? Quelle échelle de territoire ?

Quels sont les éléments qui déterminent la cohérence d'un territoire d'analyse et de la projection d'objectifs et d'actions ? Il faut admettre que chaque échelle de travail possède ses avantages et ses inconvénients, qui doivent être appréciés en regard du contexte local. Il faut donc confronter ceux-ci pour déterminer le périmètre d'étude le plus adéquat. Au départ, l'échelle de la commune s'est imposée d'elle-même. Ensuite, sur base des problèmes relevés, des contextes observés, des échelles variables de territoire se sont plus ou moins imposées. Les cas de figures et exemples présentés ci-après concernent davantage les Plans qui ont été étudiés dans le cadre d'un périmètre différent de l'échelle communale, l'objectif étant de montrer ainsi l'intérêt de ne pas figer la démarche dans un périmètre prédéterminé.

<sup>3</sup>Pour en savoir plus : <http://mobilite.wallonie.be>: site du Département de la Stratégie de la mobilité du SPW. La liste des PCM réalisés, en cours de réalisation ou en projet y est régulièrement mise à jour. La plupart des rapports des PCM et autres études complémentaires peuvent y être consultés et téléchargés.

### **3.1. Le Plan communal de mobilité (PCM)**

L'échelle communale est l'échelle de travail la plus communément admise, et ce pour des raisons simples. A priori, une cohérence territoriale et une seule gouvernance autorisent une définition des objectifs plus aisée. Cela concerne la moitié des études de mobilité puisque sur 131 PCM terminés ou en cours, 66 communes sont impliquées dans un PCM. Toutes les villes d'une certaine taille ont entrepris une démarche de PCM, mais de très petites communes rurales se sont aussi engagées, seules, dans la démarche. Cependant, force est de constater qu'un certain nombre de problématiques dépassent l'échelle communale et nécessitent une approche à un autre niveau.

### **3.2. Le Plan intercommunal de mobilité (PICM)**

Cette forme de plan de mobilité est apparue peu de temps après les premiers PCM, avec le Plan de mobilité d'Ourthe-Ambève, initié en 2001 et approuvé en 2003.

Celui-ci englobe dix communes, représentant ensemble 70 000 habitants, globalement concernées par la problématique du charroi lié à l'exploitation des carrières de Sprimont et pour lesquelles une solution harmonieuse, cohérente et dans la continuité devait être apportée. Il a débouché entre autres sur une initiative originale : l'élaboration d'une « charte des Carrières ». Le trafic des poids lourds généré par l'exploitation des carrières de Sprimont et les nuisances subies par les communes voisines ont en effet conduit à rédiger un document associant quatre partenaires : les carriers, les transporteurs, la commune et le SPW (ex-MET), afin de tout mettre en œuvre pour trouver un équilibre entre les activités économiques et la qualité de vie. La charte prend en compte les éléments suivants: les itinéraires du charroi des carrières, y compris l'aménagement des voiries, les surcharges, la vitesse du charroi dans certaines zones sensibles, les heures d'ouverture et de chargement des carrières, la propreté des camions et des voiries. Outre cette problématique spécifique, le PICM propose bien sûr des objectifs et des mesures pour les dix communes du périmètre.

Les PICM associent généralement des communes de petite taille ou de taille moyenne, qui sont confrontées à une même problématique, liée par exemple à une route régionale qui les traverse et génère des nuisances diverses, à une gare de chemin de fer qui joue un rôle structurant du trafic, ... C'est le bon sens et le bon vouloir des communes qui déterminent le plus souvent les périmètres de travail. Le PICM présente l'intérêt de permettre une vision supracommunale sur les aspects qui nécessitent cette échelle de réflexion, tout en développant une analyse et des propositions à l'échelle locale pour chaque commune concernée. Quelques exemples de PICM réalisés ou en cours sont évoqués ci-après.

Honnelles et Quiévrain sont deux communes frontalières qui sont confrontées à des problématiques complémentaires. L'une est rurale, l'autre dispose d'un petit centre plus

dense. Cette situation génère des liens en termes d'emplois, de tourisme et des flux de déplacements. Le PICM témoigne bien de l'intérêt d'avoir associé ces deux communes dans leur diagnostic mobilité comme dans les propositions qui en résultent.

Le cas du PICM de Boussu, Colfontaine, Dour, Frameries et Quaregnon, dit aussi PICM du Borinage, constitue un exemple d'un ensemble de communes qui forment une partie de la périphérie de Mons et, à ce titre, sont confrontées à un certain nombre de problèmes identiques.

Le PICM de Gembloux, Chastre, Perwez, Sombreffe, Walhain concerne cinq communes qui, ayant introduit des demandes simultanées de PCM, ont été regroupées. Elles subissent toutes la polarisation de Bruxelles et sont aussi tournées vers Namur. Dans cet ensemble, Gembloux constitue un pôle et un point d'ancrage important pour les quatre autres communes, en particulier au niveau de l'enseignement secondaire.

Les communes de Beauvechain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau et Incourt ont notamment en commun le fait d'être concernées par les problèmes posés par la N25 qui traverse leur territoire. La Hulpe, Lasne et Rixensart (en particulier La Hulpe et Rixensart) sont directement concernées par l'arrivée prochaine du RER. Erquelines, Merbes-le-Château et Lobbes sont toutes trois traversées par la même ligne de chemin de fer, la Sambre et concernées par la réalisation du tronçon manquant de la N54 entre Lobbes et Erquelines.

Le PICM de la Basse-Meuse (Bassenge, Oupeye et Visé) intéresse trois communes longiformes. L'ensemble témoigne d'une cohérence territoriale. C'est également le cas du PICM de Hélécinne, Lincet, Orp-Jauche et Ramillies : quatre communes qui présentent de nombreuses caractéristiques similaires, dont une dépendance énorme à la voiture !

Deux PICM transfrontaliers ont été réalisés dans le cadre de crédits européens. Ils témoignent de la nécessité de dépasser les frontières nationales, en particulier pour aborder des problèmes de mobilité.

### **3.3. Le Plan urbain de mobilité (PUM)**

Ce cas de figure, prévu dans le décret sur la mobilité et l'accessibilité locales, prévoit la possibilité de travailler à l'échelle d'une agglomération urbaine. Le décret identifie sept bassins cohérents en termes de déplacements : ils entourent les Villes de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Tournai et Verviers.

Le cahier des charges du PUM reprend à peu près le même schéma que celui du PCM, en mettant en outre l'accent sur la définition des profils d'accessibilité en regard de chaque mode de transport pour l'ensemble du territoire et sur une vision cartographiée de la situation

projetée à moyen et à long termes. Il a une portée aménagement du territoire beaucoup plus importante que le PCM.

L'élaboration du premier PUM est actuellement en cours de finalisation : il s'agit du PUM de Liège. Celui-ci concerne 24 communes et 596 000 habitants. Travailler à l'échelle du « grand Liège » : sorte de communauté urbaine, a tout son sens, et l'étude est d'abord portée par les communes inscrites dans le périmètre. Cela ce qui ne signifie pas que son l'élaboration de l'étude soit simple, en effet, les enjeux précités sont aussi politiques.

L'étude commence par faire la synthèse des schémas de mobilité des différentes communes qui en possèdent un PCM. Elle doit déterminer quelles sont les infrastructures nécessaires à un développement harmonieux en termes sociaux, économiques et environnementaux : nouvelles lignes de chemin de fer, chaînons routiers manquants, transport en commun structurant, ...

Outre ceux-ci, l'étude a aussi le mérite de délimiter des zones d'enjeux territoriaux. Celles-ci se situent notamment aux périphéries des différentes communes du périmètre et donc chevauchent deux ou plusieurs communes, justifiant ainsi une approche supracommunale (et donc aussi le PUM), nécessaire pour travailler sur l'avenir et le devenir de zones d'activités dont le développement dépasse les frontières locales. Ces zones d'enjeux ont ensuite été classées dans des groupes de zones d'enjeux. Elles sont notamment analysées en regard de leur capacité d'accessibilité multimodale et du potentiel de développement du réseau de transports en commun.

Le PUM présente encore l'intérêt de débattre de la localisation de quelques grands équipements générateurs de trafic qui sont à la recherche d'une nouvelle implantation : centre hospitalier, stade, ...

### **3.4. Le Plan provincial de mobilité (PPM)**

Cette situation concerne le Brabant wallon et pourrait bien être unique. Si le décret ne prévoit que la possibilité de réaliser des Plans urbains de mobilité, relatifs à un périmètre déterminé autour d'une centralité, le Brabant wallon constitue à lui seul un cas de figure tout à fait spécifique en Région wallonne, à savoir une sorte de grand bassin de vie qui gravite autour de plusieurs petits centres très dynamiques : Nivelles, Wavre, Ottignies-Louvain-la-Neuve, mais dont le principal pôle d'attraction reste constitué par Bruxelles, extérieure au périmètre de l'étude.

Cette situation engendre de nombreux flux transversaux. La plupart des communes (25 sur 27) sont engagées dans un PCM ou sont intégrées dans un PICM. Les problèmes s'aggravant, il manquait alors une vision globale : ce qu'a bien perçu la Province, qui a souhaité jouer un rôle important dans la mobilité sur son territoire.

Les objectifs du PPM du Brabant wallon portent sur la révision de la hiérarchie des axes routiers. Des réflexions seront menées, entre autres, sur des transferts de voiries de la Région aux communes ou vice-versa. Il examine aussi l'éventuelle nécessité de créer de nouvelles routes, d'améliorer l'accessibilité des principales activités économiques. L'optimisation du réseau de transports publics constitue un autre enjeu, essentiel de l'étude. Citons encore la création d'un réseau pour les modes doux, l'amélioration de la sécurité routière, la création de parkings relais et de covoiturage et le développement cohérent du territoire, en particulier en termes de choix d'implantation des activités et de l'habitat.

### **3.5. Le schéma directeur d'accessibilité et de mobilité**

Le schéma d'accessibilité et de mobilité de la Wallonie picarde (SAMWAPI) concerne un bassin de vie constitué de 23 communes et couvert par deux intercommunales, parties prenantes de l'étude. Ce périmètre possède une situation géographique particulière, due notamment à son caractère frontalier et à ses relations avec les régions voisines. Les différentes actions de ce Schéma peuvent être regroupées en cinq grands axes de propositions : développement territorial, renforcement du maillage des infrastructures, amélioration de la complémentarité des modes de transport et de l'exploitation du transport de voyageurs, réponse aux enjeux du développement durable, amélioration de l'accessibilité générale des zones d'activités économiques. Ces axes doivent également être envisagés sur plusieurs échelles géographiques : au niveau de la Wallonie picarde mais aussi dans ses relations avec les régions voisines et le reste de l'Europe, afin de renforcer sa vocation de territoire charnière.

### **3.6. Le micro-Plan de mobilité (micro-PCM)**

En complément à des PCM existants apparaît dans certains cas la nécessité de réaliser des études complémentaires sur un plus petit périmètre. Cela permet d'approfondir une problématique spécifique se révélant délicate et qui n'aurait pas pu être étudiée avec suffisamment de détails dans le cadre du PCM.

Le cas de l'étude d'accessibilité au site de la plate-forme multimodale d'Hermalle-sous-Argenteau constitue une suite du PICM de la Basse-Meuse. Cette zone est stratégique parce-que le terrain est disponible à court terme et qu'il peut disposer d'une desserte multimodale car il est situé à proximité des infrastructures fluviales, autoroutières et ferroviaires. Ce secteur est ainsi susceptible de voir le développement de multiples activités. Des concepts d'accessibilité routière ont été élaborés dans le but de minimiser l'impact de la mise en valeur du site sur la traversée du bourg d'Hermalle-sous-Argenteau.



L'étude d'accessibilité d'Ans-Rocourt a été conçue suite aux Plans communaux de mobilité de Liège et d'Ans. Ceux-ci mettaient en évidence des difficultés conséquentes en termes d'accessibilité et d'encombrement dans le secteur d'Ans-Rocourt. Compte tenu des enjeux, notamment liés à des projets, la Région, les communes concernées et les pôles commerciaux du secteur se sont associés pour demander une étude permettant in fine d'élaborer un concept d'accessibilité multimodal et de définir les mesures à mettre en œuvre pour la mise en place du concept.

Le Plan de mobilité de Jambes fait suite au PCM de Namur, commencé en 1998 et terminé en 2001. Si ce dernier avait analysé et esquissé des propositions à l'échelle de l'agglomération, la problématique d'un grand contournement par le sud n'avait pas permis de déboucher, après investigations plus approfondies sur le terrain, sur des solutions. Le problème restant entier, une étude complémentaire a donc été menée, accompagnée d'un volet faisabilité plus développé. Elle a conduit à un autre tracé, qui apparaît plus pertinent.

#### **4 Conclusion**

Le Plan communal de mobilité constitue un outil qui jouit aujourd'hui d'une légitimité certaine. Au niveau de sa conception, les bénéfices suivants doivent être épinglés. Avoir pris conscience des difficultés existantes, être enfin sensibilisé à la nécessité de viser un rééquilibrage des différents modes de déplacement et un transfert modal, une amélioration de la sécurité routière et du cadre de vie, constitue dans la plupart des cas, une approche nouvelle pour les communes. Avoir rassemblé autour de la table et amorcé un dialogue avec tous les acteurs institutionnels représente un deuxième bénéfice. Disposer enfin d'une vision globale de la mobilité sur son territoire est un troisième atout du PCM. Les résultats concrets sont engrangés petit à petit, lorsque mesures et projets sont mis en œuvre mais également dès le moment où le réflexe s'est installé dans la commune et se manifeste face à tout dossier qui de près ou de loin touche à la mobilité et en particulier à une accessibilité multimodale des activités. Cela doit commencer dès le moment où une commune fait acte de candidature auprès de la Région pour la réalisation d'un PCM et qu'elle effectue un bilan préliminaire.

Toutefois, les contextes de travail sont très diversifiés : les problématiques des grandes villes, des moyennes, des petites agglomérations, des communes rurales sont bien différentes. Si les premières semblent plus préoccupantes, les dernières méritent aussi d'être prises en considération. Faut-il prévoir un outil plus souple, plus adaptable, avec un tronc commun, en fonction de chaque situation ? Un PCM light pour les plus petites communes ? Certains enjeux des PCM sont communaux, d'autres sont supracommunaux, voire se discutent à l'échelle de la province ou même de la Région. En conséquence, l'intérêt et la marge de manœuvre des différentes parties rassemblées autour de la table, ne sont pas identiques.

Dans cette perspective, la question de l'échelle de travail a tout son sens comme l'ont bien montré les cas de figures et exemples présentés dans cette contribution. Elle démontre, si besoin en est, l'intérêt de ne pas s'enfermer dans un cadre trop rigide, mais au contraire la nécessité d'une démarche qui s'adapte aux questions posées et à la configuration des lieux. L'approche a procédé par tâtonnement, un peu au coup par coup, d'abord dictée par les nécessités, voire par les opportunités.

Un outil doit vivre et évoluer : celui-ci, vieux ( !) d'une dizaine d'années, comme les autres. Il a mûri, doit être capable de souplesse, de remises en question et permettre de répondre de manière circonstanciée aux problèmes posés. La question de l'échelle est importante et doit toujours être prise en considération au préalable, voire a posteriori : Vue d'hélicoptère ou zoom ? Parfois l'une, parfois l'autre, voire les deux, ... et des aller-retour de l'une à l'autre sont également nécessaires ... Des approches finalement très complémentaires !