



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Commissariat général
à la stratégie
et à la prospective

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Pour une politique du stationnement au service des usagers

Mardi 17 décembre 2013



Rapport du groupe
de travail présidé
par **Olivier
Paul-Dubois-Taine**



Contact Presse :
Jean-Michel Roullé,
Responsable de la Communication
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr
Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37
Port. : 06 46 55 38 38

www.strategie.gouv.fr

**RAPPORT
DISPONIBLE
SUR**



www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Pour une politique du stationnement au service des usagers

La question du stationnement des véhicules conditionne l'efficacité du fonctionnement de la ville et la qualité du cadre de vie urbain. Fondées au départ sur un objectif de sécurité et de fluidité d'usage de la voie publique, et donc sur les pouvoirs de police générale et de police spéciale de la circulation et du stationnement du maire à l'intérieur des agglomérations, les politiques de stationnement urbain se sont au fil des années enrichies et diversifiées : stationnement réglementé, puis tarifé selon différentes catégories d'usage, règles d'urbanisme imposant l'aménagement de places de stationnement privées, etc.

Ces dispositions ont conduit dans le temps à un "empilement" de compétences et de règles dont la clarté et la cohérence méritent d'être revisitées. Au cours de la dernière décennie, plusieurs travaux officiels ont souligné les dysfonctionnements des politiques de stationnement.

Les lois successives relatives aux plans de déplacements urbains¹ ont affirmé le lien entre la politique générale des déplacements et les conditions de stationnement dans chaque quartier. À l'heure où les questions de compétitivité, d'innovation et de qualité de la vie collective dans les territoires sont plus que jamais à l'ordre du jour, les collectivités locales doivent disposer des compétences et d'instruments adaptés permettant des gains économiques et sociaux sans alourdir les budgets publics.

Ces questions concernent fondamentalement la **conception et la mise en œuvre d'une politique du stationnement** qui, dans le cadre des enjeux de mobilité et d'aménagement urbain fixés par les collectivités locales, contribuerait à l'organisation des déplacements à l'échelle du bassin de mobilité et à la valorisation de l'usage de l'espace public local.

1. Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite LAURE ; Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU.

INTRODUCTION

La régulation du stationnement est un levier essentiel des politiques d'aménagement de l'espace public urbain. Les choix en la matière peuvent ainsi refléter des conceptions radicalement différentes de l'organisation de la mobilité à l'échelle d'une agglomération. Est-il préférable de créer de grands parkings publics ou privés en centre-ville ou, à l'inverse, de multiplier les parcs relais en périphérie assurant des correspondances avec les transports collectifs ? La première option a pour vocation de faciliter l'accès automobile en zone urbaine dense, la seconde privilégie les déplacements à pied et en transports en commun. On mesure à travers cet exemple combien les liens entre urbanisme et stationnement peuvent influencer sur le bien-être et le vivre ensemble en ville.

Aujourd'hui, ce sont les collectivités territoriales des grandes agglomérations françaises qui organisent le stationnement au sein de leur circonscription, en s'efforçant de tenir les deux bouts de la chaîne. D'une part, elles s'attachent à développer les moyens de transports alternatifs à la voiture individuelle – systèmes d'autopartage et vélos en libre-service, notamment – de manière à optimiser l'utilisation de l'espace public. D'autre part, elles s'emploient à faciliter les activités de logistique urbaine, à savoir les services de livraison et les déplacements professionnels, afin de soutenir le développement économique de leur agglomération.

La définition d'une politique du stationnement coordonnée renforcerait ces actions et répondrait ainsi aux ambitions des collectivités territoriales. Elle aurait pour but de rétablir une triple cohérence : cohérence entre les objectifs d'urbanisme et les objectifs de déplacement, cohérence spatiale entre les communes d'une même agglomération, cohérence enfin entre stationnement public et privé. Placée sous l'autorité des élus locaux, cette politique du stationnement ne manquerait pas de champs d'actions concrètes : déterminer les besoins publics et privés adaptés à chaque quartier, étudier les dispositifs techniques, réglementaires et tarifaires appropriés, organiser un système d'observation et de suivi, aménager et entretenir les installations techniques, contrôler le stationnement public sur voirie et hors voirie, informer les usagers...

En prenant en compte tous les usages de l'espace par les véhicules, une telle politique permettrait d'articuler l'organisation des déplacements et le partage de l'espace public urbain. Elle contribuerait ainsi aux objectifs des politiques de déplacements urbains, dans leurs dimensions économiques (efficacité des échanges), sociales (qualité de l'espace urbain) et environnementales (qualité de l'air). Le rapport propose de confier la définition de cette politique du stationnement aux autorités organisatrices d'aménagement et de mobilité, ainsi qu'à la commune pour les aspects relatifs à la voirie. La réussite de cette politique dépendrait également des moyens techniques et juridiques déployés pour assurer le suivi permanent de l'utilisation de l'espace urbain par les véhicules et pour contrôler le respect des règles locales.

Le sujet mérite donc une analyse particulière destinée aux autorités chargées de la législation et de la réglementation, mais aussi aux collectivités qui portent ces politiques sur leur territoire.

Le présent rapport est le fruit des travaux menés par un groupe de travail constitué au Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Il analyse les finalités, les principes et l'organisation possible d'une nouvelle politique du stationnement, et formule en conclusion six recommandations relatives à sa mise en œuvre.

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Depuis les années 1960, les collectivités territoriales adoptent des mesures dans le but de réguler le stationnement au sein de leur espace urbain. Ces mesures répondent à des préoccupations différentes. À l'heure actuelle, dans un contexte de foisonnement des services de mobilité, les autorités organisatrices des transports se saisissent du levier "stationnement" pour :

- encourager l'essor de nouvelles formes d'usage de la voiture ou du vélo ;
- favoriser les activités de logistique urbaine ;
- contribuer à l'objectif de préservation de la qualité de l'air défini par la loi LAURE².

Cependant, les conditions techniques et réglementaires régissant la conception et la mise en œuvre des politiques de stationnement urbain ne sont pas à même de satisfaire les intentions des collectivités territoriales. C'est pour analyser ce décalage qu'un groupe de travail piloté par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, et placé sous la présidence d'Olivier Paul-Dubois-Taine, a produit ce rapport.

Aujourd'hui, les collectivités ne disposent pas des leviers nécessaires pour organiser un stationnement adapté aux spécificités locales, fondé sur des recettes stables et prévisibles, et pour assurer un contrôle et des taux de recouvrement du stationnement payant permettant une organisation efficace.

La mise en œuvre des politiques de stationnement rencontre des difficultés – voire des incohérences – qui s'expliquent d'une part par l'éclatement des compétences entre les politiques de déplacements et la réglementation locale du stationnement, d'autre part par l'inadéquation des instruments juridiques de réglementation et de contrôle.

Les incohérences s'expliquent d'abord par les contradictions entre les objectifs des plans de déplacements urbains en matière d'organisation de la mobilité à l'échelle de

l'agglomération, qui est sous la responsabilité de l'autorité organisatrice des transports urbains, et les dispositions locales définies dans chaque quartier en matière de réglementation et de tarification du stationnement public, qui relèvent des pouvoirs de police du maire. Elles proviennent ensuite de l'absence de lien entre l'offre publique de stationnement (sur voirie et dans les parkings publics) et l'offre privée (soumise aux règles des plans locaux d'urbanisme).

Les incohérences résultent enfin de l'insuffisance des moyens techniques et juridiques à disposition pour contrôler le respect des règles de stationnement édictées localement. L'inefficacité du contrôle peut conduire à une désorganisation, voire à un discrédit du système local. La proposition de dépénalisation du stationnement, en voie de finalisation au Parlement dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, est une première étape dans la définition d'une politique renouvelée.

La première nécessité consiste à concevoir et à gérer l'organisation du stationnement à l'échelle de l'agglomération, qui constitue un levier essentiel des politiques de déplacements urbains et de la mise en valeur de l'espace public.

Une politique du stationnement coordonnée permettrait de valoriser l'espace urbain au niveau économique et social, en rationalisant son usage et en améliorant le cadre de vie local. Les objectifs clés en seraient la reconquête de l'espace public pour de nouveaux usages économiques et sociaux, et l'adaptation de l'offre aux différentes catégories d'usagers (professionnels mobiles, adeptes de l'autopartage, deux-roues motorisés, etc.).

Pour garantir la cohérence globale, l'autorité compétente en charge de cette politique devrait être l'autorité organisatrice des transports urbains.

2. Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite LAURE.

Un service technique intercommunal du stationnement, créé par l'autorité organisatrice des transports urbains, assurerait le lien organique entre les objectifs à l'échelle de l'agglomération et leur application à l'échelle du quartier. Il couvrirait l'ensemble des actions nécessaires au bon fonctionnement de la "chaîne du stationnement". Sous l'autorité des élus locaux, ce service technique serait chargé :

- d'organiser un système d'observation et de suivi pour déterminer les besoins locaux publics et privés de stationnement ;
- d'étudier des dispositifs techniques, réglementaires et tarifaires appropriés, concernant la réglementation et la gestion de l'espace public affecté au stationnement, l'aménagement et la gestion des parkings publics hors voirie, l'établissement et le suivi des conventions de mise à disposition de parkings privés mutualisés, etc. ;
- d'aménager et entretenir les installations techniques ;
- d'assurer la surveillance et le contrôle du stationnement public sur voirie et hors voirie ;
- d'installer et de gérer un système général d'information des usagers.

La politique du stationnement doit veiller à l'harmonisation entre les objectifs définis dans le Plan de déplacements urbains (PDU) et ses dispositifs de mise en œuvre à l'échelle de chaque quartier dans l'agglomération.

L'espace public en milieu dense est rare mais il est perçu comme gratuit par la majorité des automobilistes, qui considèrent que le stationnement sur voirie leur est dû. Un point d'achoppement des politiques de stationnement est donc le décalage entre la perception intuitive de l'automobiliste et la réalité économique. Cette situation se

crystallise car le stationnement résidentiel est gratuit ou très faiblement tarifé dans la plupart des grandes agglomérations. Cela conduit *de facto* à une privatisation de l'espace public par les riverains qui va à l'encontre de la valorisation de cet espace.

La reconquête de l'espace public pour d'autres usages jugés localement prioritaires – les espaces publics de rencontre, le stationnement pour les professionnels mobiles ou les systèmes d'autopartage – mobilise des dispositifs techniques et réglementaires adaptés aux diverses situations : les centres-villes à fort niveau d'activité, les quartiers denses "résidentiels", les centres secondaires de périphérie, etc. Chacun de ces "modèles économiques" peut combiner des restrictions de voirie affectée au stationnement, une offre de parking hors voirie, des systèmes de mobilité pour y accéder (avec un accent mis sur les modes actifs de déplacements, vélos et marche à pied) et l'aménagement d'espaces publics qui valorisent la vie de quartier.

En charge de la politique de stationnement, les autorités organisatrices de transports urbains devront obligatoirement articuler leur mission avec les pouvoirs de police des maires³, tant pour la préparation que pour la mise en œuvre des décisions relevant de la compétence de ces derniers.

Dans cette perspective, un lieu de débat et de concertation pourrait s'avérer nécessaire, à savoir une "instance intercommunale de concertation et de suivi", pour harmoniser les objectifs généraux définis par le PDU – ou par le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) tenant lieu de PDU – et les dispositions de mise en œuvre dans chacun des quartiers compte tenu de leurs spécificités.

L'efficacité de la politique du stationnement dépendra de la "boîte à outils" à disposition des collectivités publiques.

3. Les pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement du maire réglementent le stationnement sur voirie.

L'application des règles de police de la circulation et du stationnement est un puzzle complexe, qui ne facilite pas une utilisation efficace de l'espace public. D'où le besoin d'instruments réglementaires plus simples et mieux adaptés à certaines catégories de véhicules, d'usagers et d'aménagements que les autorités locales entendent favoriser (livraisons, professionnels mobiles, etc.).

Le contrôle insuffisant du respect de la réglementation et de la tarification du stationnement constituant le principal écueil du système actuel, l'élaboration d'une nouvelle chaîne de contrôle (par exemple selon les dispositions de la dépenalisation du stationnement en voie de finalisation au Parlement) s'avère indispensable.

La nouvelle structure technique intercommunale, quant à elle, serait chargée de réaliser des "missions d'ingénierie" visant à harmoniser les dispositions locales du stationnement, à concevoir et mettre en œuvre des systèmes permettant de rationaliser l'usage des ressources disponibles et de mutualiser les moyens techniques et humains à l'échelle de l'agglomération.

La réflexion du groupe de travail a abouti à la formulation des six recommandations suivantes.

RECOMMANDATION N° 1

Favoriser au sein des collectivités locales la mise en œuvre d'une véritable politique du stationnement au service des usagers, conçue en étroite liaison avec l'organisation des déplacements urbains et la valorisation de l'espace public à l'échelle du bassin de mobilité.

Cette politique, sous l'autorité des élus locaux, viserait à :

- organiser un système d'observation et de suivi pour déterminer les besoins locaux publics et privés de stationnement ;
- étudier des dispositifs techniques, réglementaires et tarifaires appropriés aux différents quartiers de l'agglomération : stationnement sur voirie, parkings publics ou privés mutualisés ;
- aménager et entretenir les installations techniques ;
- surveiller et contrôler le stationnement public sur voirie et hors voirie ;
- installer et gérer un système général d'information des usagers...

Elle couvrirait les différents modes d'occupation de l'espace public (et des espaces privés à usage mutualisé) : par les voitures, les deux-roues motorisés, les vélos, les piteons, etc.

Son financement pourrait être couvert par le produit du paiement immédiat de la redevance de stationnement, dont le dispositif vient d'être voté dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

RECOMMANDATION N° 2

Confier à l'Autorité organisatrice des transports urbains la conception générale et le suivi des politiques de stationnement à l'échelle de l'agglomération.

Les objectifs et les principes de mise en œuvre, relatifs notamment au stationnement privé, à la tarification du forfait de post-stationnement et à l'information des usagers,

pourraient être ajoutés dans les Plans de déplacements urbains ou les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (avec des dispositions particulières pour l'Île-de-France).

RECOMMANDATION N° 3

Préconiser la création de services techniques intercommunaux du stationnement, chargés des missions d'observation, de conception et de suivi des politiques de stationnement à l'échelle de l'agglomération, ainsi que de la mise en œuvre de services communs pour l'agglomération (systèmes d'information, parkings publics hors voirie, etc.).

RECOMMANDATION N° 4

Créer une instance intercommunale de concertation et de suivi des mesures d'aménagement et de réglementation de l'espace public relevant du gestionnaire de la voirie et du pouvoir de police des maires.

Cette instance favoriserait, par la concertation entre les élus locaux, la compatibilité des mesures locales de stationnement avec les dispositions des Plans de déplacements urbains, ou les orientations d'aménagement et de programmation inscrites dans les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

La mise en place d'une telle politique du stationnement implique un renouvellement des instruments techniques et juridiques de réglementation-tarification, devenus inadaptés.

RECOMMANDATION N° 5

Adapter les dispositions du code de la route et du code général des collectivités territoriales (CGCT) (relatives aux pouvoirs de réglementation du maire sur voirie) à de nouvelles modalités d'usage de l'espace public, telles que les conditions de stationnement des livraisons et des professionnels mobiles. Ces adaptations doivent prendre notamment en compte les systèmes numériques innovants de tarification et de contrôle.

RECOMMANDATION N° 6

Expérimenter dans des villes tests des dispositifs innovants de stationnement (démonstrateurs) afin de valider les dispositifs techniques, contractuels et réglementaires susceptibles d'améliorer le cadre de vie local.

ORGANISATION DU RAPPORT

Après un rappel historique, le rapport aborde la question sous trois angles : les politiques globales à l'échelle du bassin de mobilité, leur déclinaison à l'échelle des quartiers et les instruments techniques et réglementaires.

Le chapitre 1 dresse un état des lieux. Comment les politiques de stationnement ont-elles évolué avec la motorisation ? Quels sont aujourd'hui les principaux objectifs affichés par les agglomérations et les moyens dont elles disposent ? En quoi le droit du stationnement est-il devenu inadapté à la mise en œuvre de ces objectifs ?

Le chapitre 2 décrit les enjeux des politiques de stationnement à l'échelle de l'agglomération. Quelles sont les caractéristiques socioéconomiques communes des politiques de stationnement dans les grandes agglomérations en France et chez nos voisins européens ? Quels ont été les objectifs poursuivis et les effets observés des mesures réglementaires et tarifaires mises en œuvre ? Quelle doit être la finalité d'une politique du stationnement à l'échelle de l'agglomération ?

Le chapitre 3 propose des modalités de mise en œuvre des politiques globales de stationnement à l'échelle du quartier. Au vu des expériences réalisées, quels modèles économiques associant des règles d'usage et de tarification peuvent être envisagés dans chaque quartier, selon les configurations urbaines : densité du bâti, concentration d'activités, présence d'une gare, etc. ? Quelles peuvent être les modalités d'une coordination entre l'autorité compétente à l'échelle de l'agglomération (pour le stationnement dans le périmètre de déplacements urbains), les communes ou EPCI (pour la voirie et les parkings) et les maires ou présidents d'EPCI (pour les règles de police de la circulation et du stationnement) ?

Le chapitre 4 traite des moyens réglementaires et techniques, c'est-à-dire la "boîte à outils" dont auront besoin les différentes collectivités pour mener à bien leur politique du stationnement. Cela concerne :

- les possibilités de réglementer l'usage de l'espace public selon les types de véhicules et les catégories d'usagers ;
- les moyens de gestion (maintenance, surveillance et contrôle du respect de la réglementation) ;
- les conditions de tarification de l'offre publique de stationnement sur et hors voirie ;
- les possibilités de mutualiser l'usage de certains parkings privés sous-utilisés, afin de limiter le stationnement sur la voie publique.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Président

Olivier Paul-Dubois-Taine, ingénieur général des ponts et chaussées honoraire

Rapporteurs

Christine Raynard, chargée de mission au département développement durable, Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)

Avec la contribution de

Nicolas Anxolabehere, stagiaire, Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)

Coordinateur

Dominique Auverlot, chef du département développement durable, Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)

Assistante

Élise Martinez, Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)

Membres

Stéphane Brunot, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur

Romain Cipolla, responsable du pôle mobilité durable, Groupement des autorités responsables de transport (GART)

Benoît Hiron, chef du groupe Sécurité des usagers et déplacements, CERTU, Département voirie et espace public

Marina Lagune, adjointe au chef du bureau des politiques de déplacements, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Sandrine Le Bourhis, chef de projet service parkings et stationnement, Nantes Métropole, Direction générale des déplacements

Sylvie Mathon, responsable du groupe d'études mobilités et territoires, CET Nord Picardie

Nicolas Merle, chargé de projet planification des déplacements, CERTU, Département déplacements durables

Marie Molino, adjointe au responsable du pôle mobilité durable, Groupement des autorités responsables de transport (GART)

François Prochasson, chef de la section politique générale, Ville de Paris, Agence de la mobilité, Direction de la voirie et déplacements

Christophe de Vivie de Régie, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur

LISTE DES INTERVENANTS ↘

Réunion du 26 février 2013

Nicolas Merle, chargé de projet planification des déplacements, CERTU, Département déplacements durables

- ▶ *Retour sur le colloque de Lille des 7 et 8 février 2013 : "Stationnement et politiques urbaines : les questions vives émergentes".*

Olivier Asselin, chargé de mission politique du stationnement, Lille Métropole, direction mobilité

- ▶ *Le système de stationnement à Lille Métropole et ses effets sur la politique de mobilité : vers une charte du stationnement*

Réunion du 26 mars 2013

Sandrine Le Bourhis, chef de projet service parkings et stationnement, Nantes Métropole, Direction générale des déplacements

- ▶ *Point de vue sur les enjeux et leviers des politiques de stationnement*

Benoît Hiron, chef du groupe sécurité des usagers et déplacements, CERTU, Département voirie et espace public

- ▶ *Les instruments de gestion de l'espace public dans les zones denses*

Régis Auriol, chef du service stratégie et gestion du stationnement, Communauté urbaine de Strasbourg, Direction mobilité et transports

- ▶ *Les politiques de partage de l'espace public mises en œuvre à Strasbourg et leurs limites*

François Prochasson, chef de la section politique générale, Ville de Paris, Agence de la mobilité, Direction de la voirie et des déplacements

- ▶ *Les enjeux et perspectives de gestion de l'espace public parisien*

Réunion du 16 avril 2013

Chantal Roland, responsable de la Cellule stationnement, ministère de la Région Bruxelles-Capitale, Direction stratégie

- ▶ *Délégation du service de stationnement de la région Bruxelles-Capitale, coût/recettes et avantages/inconvénients suite à cette externalité du stationnement*

Jean-Louis Lopez, PDG et fondateur, Lyberta

- ▶ *Système de réseaux intelligents pour un service public du stationnement : contrôler et gérer semi automatiquement et en temps réel le partage de l'espace public afin d'encadrer et rationaliser plus équitablement les ressources d'une politique de mobilité urbaine*

Christine Giraudon-Charrier, directrice du marketing et des études, Lyon Parc Auto⁴

Catherine Le Frêche, ingénieur stationnement, livraison, trafic, Ville de Lyon, Direction des déplacements urbains

Jean-Pierre Forest, Service déplacements, Grand Lyon

- ▶ *Enjeux du service public de stationnement et nouveaux instruments de gestion du stationnement mis en œuvre sur l'agglomération lyonnaise*

Réunion du 11 juin 2013

Chloé Diamedo, juriste, Groupement des autorités responsables de transport (GART)

Audition du 22 octobre 2013

Jean Macheras, responsable du réseau déplacements urbains, Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

4. Actionnariat de Lyon Parc Auto : collectivités locales, 61,84 % et autres actionnaires, 38,16 % [dont la Caisse des dépôts et consignations pour 21,46 %].

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Rapport du groupe
de travail présidé par
Olivier Paul-Dubois-Taine

POUR UNE POLITIQUE DU STATIONNEMENT AU SERVICE DES USAGERS

Rapport disponible sur strategie.gouv.fr

Retrouvez les dernières actualités
du Commissariat général
à la stratégie et à la prospective sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Créé par décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se substitue au Centre d'analyse stratégique. Lieu d'échanges et de concertation, le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.



Contact presse :

Jean-Michel Roullé, responsable de la communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

www.strategie.gouv.fr