

# Rencontres scientifiques techniques territoriales

## Stationnement : vers une véritable intégration dans les politiques urbaines ?

Lille – 7 et 8 février 2013

Synthèse des journées



### 7 constats

1. L'offre globale de stationnement est souvent méconnue sur le territoire (*surtout le stationnement privé*)
2. L'occupation de l'espace par le stationnement se fait aux dépens d'un espace public aménagé et partagé
3. Le coût du stationnement est sous évalué par l'utilisateur et ne correspond pas au coût réel
4. Le cadre réglementaire et législatif est parfois un frein aux politiques de stationnement
5. L'idée d'un service public de stationnement se heurte à la répartition des compétences en la matière
6. Le stationnement reste un sujet éminemment sensible voir conflictuel à forts enjeux
7. L'économie du stationnement est insuffisamment maîtrisée

### 7 pistes pour l'avenir

1. **Améliorer** la connaissance du stationnement et sa pédagogie
2. **Proposer** un nouveau cadre de vie urbain au bénéfice de tous
3. **Mettre en œuvre** les politiques de façon progressive : de la limitation de l'usage automobile à la limitation de sa possession
4. **Laisser la possibilité** d'innover et d'expérimenter
5. **Inventer** des montages innovants associant acteurs privés et pouvoirs publics
6. **Renforcer** les outils et démarches de coopération intercommunale
7. **Positionner** la collectivité en tant qu'autorité organisatrice du stationnement

## 7 constats

### **C1 : L'offre globale de stationnement est souvent méconnue sur le territoire (*surtout le stationnement privé*)**

Si plus de la moitié des villes disent avoir procédé à une enquête sur le stationnement durant les 5 dernières années, seules le tiers connaissent le nombre de places de stationnement non réglementées sur voirie et 10 % seulement ont la connaissance du nombre de places privées sur leur territoire, selon l'enquête nationale Certu 2010 sur le stationnement public.

Patrick Palmier précise les secteurs où l'offre est bien connue (centre-ville, zones commerciales, parcs-relais) et ceux où le déficit de connaissance est fort (stationnement résidentiel privé, stationnement non réglementé en parc public ou sur voirie, stationnement aux lieux d'activité).

Or, sans connaissance précise de l'offre globale, il est difficile d'objectiver le discours « passionnel » autour du stationnement et de définir une politique de stationnement en lien avec la politique globale d'aménagement et de mobilité.

Pour Sonia Lavadinho : « la première étape préalable à la mise en œuvre d'une politique de stationnement, c'est un diagnostic extrêmement précis de toute place de stationnement »

De façon pragmatique, la connaissance de l'offre se pose de façon plus forte dans les zones où sa rareté pose problème.

### **C2 : L'occupation de l'espace par le stationnement se fait aux dépens d'un espace public aménagé et partagé**

Il faut différencier l'usage de la voiture de sa possession. Car la possession d'une voiture implique de pouvoir la stationner quelque part ce qui apparaît de plus en plus difficile surtout en centre-ville des grandes agglomérations.

La voirie est un espace public, appartenant par définition à tous, dont il faut considérer le stationnement comme l'un des multiples usages. Il faut éviter que l'espace public se retrouve à la fois saturé, privatisé, stérilisé et dévalorisé par le stationnement.

Frédéric Héran cite quelques chiffres pour illustrer l'espace occupé par la voiture particulière : elle est à l'arrêt 95% du temps, chaque véhicule particulier nécessite de 2 à 3 places de stationnement (chiffre confirmé à Lille où 1 200 000 places sont offertes pour 500 000 voitures, alors même que le stationnement souterrain des employeurs et autres activités n'a pu être estimé).

Autour des gares, le stationnement automobile occupe un espace très important. Gilles Bentayou rappelle qu'il faut penser à la place de la voiture car sinon cette dernière prendra sa place de manière sauvage.

A l'occasion de l'ouverture d'un parking près d'une gare, des propos de ce type ont pu être entendus : « sitôt inauguré, sitôt saturé » ou encore « ce parking est équipé d'une gare ».

### **C3 : Le coût du stationnement est sous évalué par l'usager et ne correspond pas au coût réel**

Le coût du stationnement privé étant inclus dans le coût du bâti, il n'est pas (ou très mal) perçu par les usagers. Le coût du stationnement public est quant à lui sous estimé (places subventionnées). Enfin le paiement du stationnement sur voirie est très aléatoire (face au peu

de contrôle, certains automobilistes ne paient pas leur stationnement et estiment que pouvoir stationner gratuitement sur la voirie est un dû). Ainsi, Frédéric Héran rappelle que seulement 2% des déplacements automobiles donnent lieu à du stationnement payant à destination : la majorité est gratuite ; lorsqu'il est effectivement payant, soit l'usager n'en perçoit pas le coût (parking en location intégré au loyer du logement), soit le tarif n'est pas payé (le respect de la tarification sur voirie est une pratique minoritaire)

La question du stationnement des résidents est un enjeu majeur : jusqu'à présent ils payent moins cher, car historiquement les résidents des centres villes ont été les alliés des politiques publiques du stationnement. Tous les PDU ont acté qu'il fallait favoriser le résident pour chasser les pendulaires qui saturaient la voirie aux heures pleines. Pour autant, à l'heure actuelle, la voirie n'est toujours pas rendue aux visiteurs puisque ce sont maintenant les résidents qui occupent la voirie.

Frédéric Héran aborde aussi la question par une approche foncière. Le rapport Boiteux de 2001 mettait en avant la fongibilité du foncier. La voirie est un patrimoine, le prix du foncier est le même pour un immeuble ou pour la voirie.

Enfin l'économie du stationnement a été abordée par la difficulté de certains territoires de trouver un équilibre financier dans la construction de parcs en ouvrage (Brest : petit équilibre à peine atteint dans les parcs de centre-ville).

#### Verbatim :

- « La tarification du stationnement public est une fiscalité que l'on doit vendre comme vertueuse. » (Marc Santré)
- « On a supprimé 800 places de parkings dans le centre-ville de Lille pour leur substituer un parc public, mais comment en estimer la valeur pour les personnes qui s'assoient dans l'herbe ? » (Marc Santré)
- « quelle est la légitimité de la tarification du stationnement résidentiel ? (Christine Giraudon, Lyon Parc Auto)
- « finalement la gratuité du stationnement de longue durée ou de nuit coûte cher ...  
...car si la voiture stationne hors voirie la nuit, elle stationnera également ailleurs le jour » (Sonia Lavadinho)

#### **C4 : Le cadre réglementaire et législatif est parfois un frein aux politiques de stationnement**

Le PDU est un document politiquement fort, puisque partenarial, et qui plus est, présenté aux habitants...

...ce qui renforce la difficulté d'y afficher des objectifs très ambitieux. Car en les affichant, on augmente les risques juridiques et on complexifie la gouvernance entre communes et intercommunalité.

Faut-il afficher des ambitions fortes ou vaut-il mieux supprimer des places sans l'afficher ouvertement ? La question reste ouverte...

Des collectivités expriment des regrets pour avoir trop contraints les normes de stationnement privé en raison du retour des promoteurs qui n'arrivent pas (ou moins bien) à vendre.

L'article 12 du PLU est par ailleurs un frein à la mutualisation, car il favorise la construction d'aires de stationnement immeuble par immeuble, fonction par fonction.

Les expérimentations dans les écoquartiers questionnent et apparaissent complexes à réaliser (contraintes réglementaires et difficultés pour trouver un équilibre financier).

La gestion des parkings devrait idéalement être mixer foisonnement et mutualisation. Elle se heurte au problème suivant : comment convaincre un promoteur d'attendre que les opérations sortent pour « nourrir » le projet?

Autre difficulté, celle rencontrée dans les opérations de logements sociaux pour lesquelles la réglementation impose la construction de places de stationnement et où on oblige le locataire à louer une place de stationnement. Dans les faits, ces places sont très souvent inoccupées.

### **C5 : L'idée d'un service public de stationnement se heurte à la répartition des compétences en la matière**

Le stationnement se resitue dans un projet urbain et non pas comme un projet isolé. Il faut jouer sur la gouvernance.

Outre le pouvoir de réglementer, la maîtrise de l'espace public et la mise en œuvre comptent énormément : responsabilité de la signalisation, du marquage au sol...

Lille Métropole coproduit et cofinance les opérations mais ne se substitue pas à la ville. Aujourd'hui des études d'opportunité sont menées, alors qu'avant la communauté urbaine finançait des parkings sur des critères essentiellement techniques et financiers.

Le morcellement des compétences est aussi jugé comme un frein à l'action, entre les différentes échelles de territoire (commune, intercommunalité), les acteurs publics et privés.

La verbalisation du stationnement réglementé relève du droit pénal, et ne permet pas aux collectivités d'adapter le montant des amendes et la politique de contrôle/sanction aux contextes locaux.

### **C6 : Le stationnement reste un sujet éminemment sensible voir conflictuel à forts enjeux**

Marc Santré (Ville de Lille) témoigne d'une réunion publique sur une opération de réaménagement d'une place publique : 90% des questions posées étaient relatives au stationnement.

Les notions de violence des propos, de réactions très fortes, de difficultés de communication sur le sujet du stationnement, sont régulièrement mises en avant par les élus.

La question de l'impôt est souvent évoquée par les riverains pour justifier d'un dû : « Va-t-on baisser les impôts si on augmente les tarifs de stationnement ? » (Saint-Omer). Ou « Je paie des impôts, donc j'ai le droit d'utiliser l'espace public (Jean-Luc Deroo, Ville d'Halluin). »

Brest affiche ce principe de réalité dans sa présentation : « tout projet est source de polémique »

### **C7 : L'économie du stationnement est insuffisamment maîtrisée**

Alors que les disciplines urbaines traditionnelles font l'objet d'une connaissance et d'une maîtrise économique avancées, le stationnement montre des faiblesses en termes de management financier.

C'est ainsi que dans la cas d'externalisation, on note parfois une segmentation économique des contrats qui nuit à une économie globale du stationnement. Les charges définies conjointement par les deux parties ne doivent pas devenir l'élément déterminant du niveau des tarifs, qui constituent l'essentiel des recettes.

Pourtant, la valorisation financière du stationnement doit dépasser le seul bilan économique des contrats et les excédents être totalement maîtrisés et rester au profit de la collectivité.

## 7 pistes pour l'avenir

### **P1 : Améliorer la connaissance du stationnement et sa pédagogie**

De nombreux outils existent déjà pour avoir une connaissance sur certains aspects du stationnement : observatoire du stationnement pour connaître l'offre et la fréquentation, enquêtes ménages déplacements (demande de stationnement en lien avec les déplacements), etc.

Le CETE Nord Picardie a développé une méthode permettant de connaître l'offre globale de stationnement, publique comme privé, en s'appuyant sur des sources statistiques liées au logement (pour le privé) et sur des outils innovants pour le stationnement public (basé sur l'analyse d'un échantillon de quartiers par type de territoire, avec recensement exhaustif de l'offre publique par analyse de vues aériennes complétée par « google streetview » et parfois des repérages terrains).

Concernant les observatoires du stationnement, l'AFNOR a lancé, à l'initiative de l'AITF, une démarche de normalisation pour définir des indicateurs communs et les transferts de données inhérents pouvant être exigés des exploitants dans le cadre des contrats de DSP.

Enfin, l'amélioration de la connaissance permet d'apporter des éléments de pédagogie, utiles aux techniciens pour informer les élus, mais davantage encore aux élus pour convaincre les habitants et commerçants. L'enjeu est ici primordial car réussir à faire accepter un projet impactant l'offre en stationnement nécessite de la pédagogie vis-à-vis des usagers.

### **P2 : Proposer un nouveau cadre de vie urbain au bénéfice de tous**

Plusieurs témoignages sont venus appuyer la nécessité d'inscrire les projets impliquant la réduction d'une offre de stationnement au profit d'autres usages de l'espace dans le cadre de la qualité du cadre de vie :

Sonia Lavadinho : sur la question de l'attractivité des centres-villes (et des priorités affichées en matière de stationnement résidentiel) : « on attire des humains, pas des voitures ! aux habitants : souhaitez-vous de l'espace pour vous ? ou pour vos voitures ? »

François Prochasson : « défendre la notion de « valeur d'usage ». Les habitants demandent des trottoirs dégagés, des espaces verts, des bancs ...

Jean-Luc Deroo : « redonner la capacité au piéton de se déplacer, reconquérir les trottoirs » (notamment dans le cadre de parcours avec les personnes à mobilité réduite). « Le stationnement n'est pas un droit, mais un service. »

Une meilleure répartition de l'espace viaire entre les différents modes de transports est d'ailleurs l'un des objectifs fixés par le législateur aux plans de déplacements urbains.

### **P3 : Mettre en œuvre les politiques de façon progressive : de la limitation de l'usage automobile à la limitation de sa possession**

Dans un premier temps, les politiques favorables aux résidents ont permis d'agir et de réduire l'occupation de l'espace dédié au stationnement par les autres usagers :

Pour Luc Dupont (AITF) : « les riverains ont été les alliés des politiques de stationnement, ils permettaient de dissuader l'usage de longue durée des pendulaires »

Toutefois, la faiblesse du contrôle et les politiques trop favorables aux résidents commencent à induire des effets contre-productifs :

A Strasbourg : 50% des véhicules stationnant dans l'hyper-centre à 15h en semaine sont des résidents (part ayant doublé ces dernières années). Pour encourager les habitants à s'abonner dans les parcs en ouvrage, la collectivité propose une réduction de 50% des abonnements en parc (le tarif résident sur voirie étant de seulement 10€/mois).

Après une politique visant à maintenir l'attractivité des centres et à dissuader l'usage des véhicules par les résidents (postulat non démontré selon Christine Giraudon de Lyon Parc Auto), les collectivités vont désormais davantage agir sur la possession en liant cette politique au développement de la voiture servicielle et partagée (co-voiturage, auto-partage).

#### **P4 : Laisser la possibilité d'innover et d'expérimenter**

Les attentes des élus et techniciens concernant les évolutions de compétence sont fortes, notamment concernant la dépénalisation et décentralisation du stationnement.

La volonté est de laisser la possibilité aux collectivités d'expérimenter : « Les élus doivent prendre des risques, ce ne sont pas des professionnels » (Denis Rambaud).

Les évolutions à venir doivent permettre d'accompagner la montée en puissance des intercommunalités dans la définition et la mise en œuvre des politiques de stationnement, vers la mise en place d'un « service public métropolitain du stationnement ».

Cela est un enjeu déterminant si l'on souhaite redonner de l'efficacité et de la cohérence au système du stationnement qui dysfonctionne aujourd'hui.

#### **P5 : Inventer des montages innovants associant acteurs privés et pouvoirs publics**

Le stationnement à une échelle locale (d'un quartier, autour d'une gare) fait l'objet d'innovations, de montages associant promoteurs privés et acteurs publics, comme cela a été illustré par la séquence sur les éco-quartiers (Lille / Grenoble) et l'intervention de Gilles Bentayou sur les stratégies foncières autour des gares :

Eco-quartiers : les exemples lillois et grenoblois ont montré la difficulté de la mutualisation des parcs de stationnement dans les zones d'aménagement concerté. Toutefois, des pistes ont été avancées. A Lille, dans le quartier des rives de la Haute-Deule, un montage associant la SEM aménageur (SORELI), les promoteurs (immobilier et du parking) et la banque a pu être construit. La SEM garantit la commercialisation des espaces de stationnement au promoteur du parking, en anticipant la construction ultérieure des opérations de logement de fin de programme. A Grenoble, les « pavillons de la mobilité » regrouperont en un lieu unique du quartier les espaces de stationnement résidents, visiteurs, ainsi que d'autres services de mobilité, par le portage d'un acteur public unique.

Autour des gares : face au constat exposé dans la première partie, plusieurs pistes ont été proposées par Gilles Bentayou, sur la possibilité de rendre les parcs-relais payants (Voiron), d'afficher des priorités pour les habitants les plus éloignés (Genève), pour les covoitureurs (Alsace), de favoriser les modes d'accès alternatifs à la voiture. La mutualisation des usages est, comme pour les éco-quartiers, une piste pour l'avenir.

## **P6 : Renforcer les outils et démarches de coopération intercommunale**

Deux démarches de planification du stationnement à l'échelle intercommunale permettent de proposer quelques pistes de renforcement de cette coopération :

A Lille, la charte du stationnement, qui s'inscrit dans la mise en œuvre du PDU approuvé en avril 2011, propose des règles d'harmonisation aux 87 communes du territoire métropolitain, dans les réglementations et le contrôle du stationnement (pouvoir de police du maire), et des principes de coordination des politiques communales avec la politique communautaire relative aux compétences parcs de stationnement, urbanisme, transports, et voirie.

A Brest, la majorité des compétences en matière de PLUi tenant lieu de PDU appartiennent à la communauté urbaine. Le document évolue ainsi vers moins de prescription et plus de souplesse. Par ailleurs, l'intercommunalité utilise sa compétence relative à la mise en place physique de la signalisation pour intervenir sur la réglementation liée au pouvoir de police du maire.

La question du transfert de ce pouvoir à l'intercommunalité a été abordée. En cours de discussion dans le cadre du projet de loi de décentralisation, elle n'est pas nécessairement souhaitée sur tous les territoires, et pose la question, sensible, du pouvoir de police du maire et de son application.

Il est rappelé que, bien que la loi l'autorise depuis 2002, aucun président d'EPCI n'a pris le pouvoir de police du stationnement, qui reste maîtrisé par les maires, qui restent des acteurs majeurs des politiques du stationnement.

## **P7 : Positionner la collectivité en tant qu'autorité organisatrice du stationnement**

Une des pistes de travail permettant de garantir le rôle d'autorité organisatrice de stationnement à la collectivité passe par une maîtrise totale des contrats lorsque l'exploitation du stationnement est externalisée. Cette maîtrise implique une adéquation entre la politique de déplacement et la politique de stationnement.

Un des outils à disposition est la création d'un véritable service du stationnement ayant compétence tant sur voirie que hors voirie et disposant des moyens humains adaptés, à l'échelle de l'intercommunalité.

Il serait vain de construire une politique du stationnement sans une volonté ferme de la part de la collectivité de maîtriser la totalité de la chaîne du stationnement sur le plan technique, administratif et économique. La réalisation de document type charte du stationnement est un moyen d'affirmer et de fixer la volonté politique des collectivités en ce sens.

## Conclusion

Lors de ces deux journées, des constats ont été partagés : le stationnement occupe beaucoup d'espace en ville au détriment d'autres usages de l'espace public (pour les autres modes, ou d'autres fonctions), il relève aussi de logiques économiques contraires à l'usage actuel (l'utilisateur ne paie pas son stationnement au coût réel). Si les constats sont partagés, la mise en œuvre des politiques de stationnement doit faire face à deux grandes difficultés : de nombreux projets d'aménagement bloquent sur la question du stationnement (sujet sensible auprès des riverains et commerçants), et les compétences sont morcelées.

Mais des pistes se sont ainsi dégagées, relatives à la possibilité d'innover, d'expérimenter, d'aborder la question du stationnement sur voirie par la notion de « valeur d'usage » de l'espace public, de renforcer les dispositifs de coopération intercommunale, etc.

Plusieurs élus ont aussi mis en avant le souhait d'évolutions du cadre juridique sur la question des compétences et de la dépenalisation/décentralisation du stationnement, sujets qui pourraient évoluer dans le cadre de la loi de décentralisation en cours de discussion, et favoriser, parmi d'autres mesures, la mise en place d'un véritable « service public métropolitain du stationnement ».