



Conseil de Développement du Pays Basque  
Ipar Euskal Herriko Garapen Kontseilua

Réponse au Syndicat des mobilités pour un avis sur son projet de PDU

## Projet de PDU : quel regard du CDPB ?

Le Syndicat des Mobilités Pays Basque Adour (SMPBA) a soumis son projet de PDU (Plan de Déplacements Urbains) à l'avis des « personnes publiques associées », dont le Conseil de développement du Pays Basque.

**Le Conseil de développement du Pays Basque (CDPB) a déjà fait deux contributions** très en amont du vote de ce Projet (que les élus du Syndicat et de la Communauté Pays Basque ont arrêté en février 2020) :

- une contribution en mai 2019 sur la stratégie de mobilité souhaitée par la société civile : « **Plaidoyer pour de nouvelles mobilités en Pays Basque** » ([https://societecivile-paysbasque.com/wp-content/uploads/2019/08/Contribution\\_Mobilite%CC%81s\\_190514\\_DV.pdf](https://societecivile-paysbasque.com/wp-content/uploads/2019/08/Contribution_Mobilite%CC%81s_190514_DV.pdf))
- Une contribution en octobre 2019 avec **19 propositions concrètes** : [https://societecivile-paysbasque.com/wp-content/uploads/2019/10/Contribution2CDPB\\_PDU\\_adopteeCD10102019.pdf](https://societecivile-paysbasque.com/wp-content/uploads/2019/10/Contribution2CDPB_PDU_adopteeCD10102019.pdf)

**Ces propositions restent pour le CDPB d'actualité** car elles constituent le résultat d'un travail collectif avec des dizaines d'acteurs socio-économiques et de citoyen.ne.s, et d'un vote par le Conseil de direction, instance co-validée par la Communauté d'agglomération pour la mission de conseil de développement prévue par la Loi.

Le CDPB avait envisagé de porter un AVIS après l'adoption finale du PDU, puis de s'inscrire dans une démarche de suivi/évaluation aux côtés du Syndicat (qui lui a proposé de rejoindre son comité de partenaires) ; enfin dans une démarche d'évaluation à mi-parcours de ce PDU.

Pour autant, le CDPB a été honoré de la sollicitation du Syndicat des Mobilités, en phase avec un esprit de bonne coopération avec ses services et ses élus qui l'animent.

Malgré une période peu propice à un travail sur le PDU (le CDPB vient de renouveler l'ensemble de ses instances)<sup>1</sup>, les acteurs membres des Commissions « mobilités », « habitat & urbanisme » et « transition écologique & énergétique » se sont mobilisés pour lire le PDU et mener un travail collectif (réunion, contributions mails, synthèses...), validé par le Bureau du CDPB le 04 mars 2021. Soit plus d'une trentaine d'acteurs mobilisés.

---

<sup>1</sup> L'Assemblée générale du CDPB, renouvelée, a tenu [sa première réunion le 6 février 2020](#)



La réponse à la demande d'avis est ici formulée autour d'interrogations que la lecture et l'analyse de ce projet de PDU ont suscitées chez les acteurs de la société civile.

### 1<sup>ère</sup> question

## Comment renforcer la transversalité dans le PDU, entre les documents stratégiques ?

Le CDPB relève un **effort de transversalité** du PDU avec les autres démarches stratégiques en cours, et notamment le **PCAET**. Comme l'indique le projet de PDU, l'évolution de la mobilité joue un rôle clé dans la lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la santé publique par la préservation de la qualité de l'air. Mais, cela impose d'**envisager des mesures bien plus incitatives** qu'indiquées dans le projet de PDU, voire contraignantes, afin de réduire la place de la voiture thermique individuelle dans nos pratiques quotidiennes et dans l'occupation de l'espace (aujourd'hui majoritairement dominée par les infrastructures automobiles).

Si la mobilité est présentée à juste titre comme un important levier pour la transition écologique et énergétique, les **indicateurs sont parfois différents entre le projet de PCAET et projet de PDU**. Les objectifs d'évolution des parts modales à horizon 2030 dans le PDU sont similaires à ceux avancés dans le PCAET ; le Plan Climat, cependant, mesure aussi la mobilité en distance parcourue ou nombre de trajets, ce que le PDU pourrait reprendre pour traduire ses objectifs. Par ailleurs, ces évolutions de parts modales s'appliquent à une somme de déplacements qui ne sera pas constante dans le temps, et dont on ne connaît pas l'évolution à 2030 : une dimension prospective qui apparaît nécessaire sur un territoire qui gagne 10 000 habitants tous les 3 ans.

Enfin, le passage à une mobilité décarbonée interroge notre capacité à développer localement les **énergies renouvelables** : un enjeu commun au PDU et au PCAET, qui est dans les deux cas peu développé.

Dans ce projet de PDU, la mobilité est aussi associée à **l'aménagement du territoire** et à la politique d'habitat (développement du télétravail, contrainte de construction à proximité de transports en commun...). Ces intentions restent floues, en particulier par **méconnaissance** (pour ne pas dire absence) **du projet d'aménagement dont le PDU se voudrait être l'outil**. Le projet de PDU n'identifie pas les **zones de "bonne desserte"** dans lesquelles l'habitat devrait se développer (et où les règles de stationnement auraient aussi vocation à être modifiées).

Dans l'attente d'un SCOT à la même échelle que celui du PDU, et des PLUi qui y seront définis : est-ce l'offre de mobilité qui dictera l'urbanisation (développement d'habitat, de services, d'activités économiques, et leur déconcentration par rapport à la côte...) ou bien est-elle au service d'une stratégie d'aménagement déjà définie ? Pour le CDPB, il apparaît nécessaire de **définir des polarités et des zones de développement prioritaires**.



## 2<sup>ème</sup> question

### Comment intégrer la mobilité entre le Pays Basque et les territoires voisins ?

A travers le projet de PDU, il faut saluer un travail mené **pour la première fois à l'échelle de l'ensemble du Pays Basque nord**, et étendu à une petite partie du Sud des Landes. Cette dimension inter-territoriale est d'ailleurs l'une des limites du projet de PDU actuel, aux yeux des membres du CDPB : les enjeux d'aménagement en général au Pays Basque, et de mobilité en particulier, ne peuvent pas être appréhendés avec cohérence sans intégrer **le Sud des Landes** (au-delà du Seignanx)... Cela inclut les mobilités quotidiennes des habitants, qui s'affranchissent tous les jours des limites administratives, mais aussi des mobilités plus ponctuelles et liées à l'activité saisonnière : elles impactent l'ensemble du littoral (au-delà des communes littorales et des côtes basques) avec des saturations importantes du réseau automobile. Des études avaient été développées pour en mesurer l'impact<sup>2</sup>, et mériteraient d'être actualisées.

Par cohérence avec le périmètre du SCoT, la Communauté de communes du Seignanx aurait dû être intégrée dès aujourd'hui à ce PDU<sup>3</sup>, et au moins en termes de stratégie. Si les liens avec les autres **territoires landais et béarnais** sont évoqués, la logique inter-territoriale n'est pas déployée jusqu'au bout.

Elle l'est beaucoup moins vers le **Pays Basque Sud** (Gipuzkoa, Navarre, et au-delà) alors qu'Hendaye est partie intégrante de Txingudi, agglomération de fait avec Irun et Fontarrabie (plus de 100 000 habitants au total !). En plus de ces flux de proximité, les flux quotidiens et hebdomadaires liés aux scolaires et travailleurs transfrontaliers, aux achats, et plus globalement au tourisme, ne sont pas pris en compte. Sur les flux de personnes comme de marchandises, la **dimension euro-régionale et stratégique du Pays Basque est peu appréhendée** tant sur sa réalité actuelle que sur ses opportunités futures.

## 3<sup>ème</sup> question

### Comment rendre ce plan opérationnel ?

A travers ses 3 ambitions, déclinées en 114 actions et mesures, **le PDU couvre un large spectre et aborde l'ensemble des enjeux en matière de mobilité**. En ce sens, le projet de PDU répond aux exigences réglementaires. **Cette exhaustivité, aux yeux des membres du CDPB, est paradoxalement sa principale faiblesse** : le plan d'actions proposé apparaît comme un foisonnement de bonnes intentions, mais pâtit d'un manque d'opérationnalité.

#### ➡ Quelle priorisation et quelle programmation ?

Après lecture du PDU, il est difficile de comprendre **quelles seront les priorités d'action** du SMPBA, le rythme des premières actions mises en œuvre, celles qui s'envisageront à plus long terme et dépendent de l'exécution d'autres actions préalables. Les trois échéances

---

<sup>2</sup> Voir [l'enquête sur les mobilités estivales Sud des Landes – Côte Basque](#) (2016)

<sup>3</sup> Une remarque partagée par la Mission régionale d'autorité environnementale dans son [avis sur le PDU d'octobre 2020](#)



affichées (2020/2025/2030), comme les indicateurs proposés, manquent de précision pour imaginer un suivi de la mise en œuvre du PDU suffisamment fin, au fil du temps.

Cette confusion et ce **manque de lisibilité d'exécution dans le temps** laissent même imaginer des actions contre-productives : des autoroutes « rocadés urbaines », sans au préalable travailler sur l'intermodalité aux jonctions d'autoroutes, ne risquent-elles pas d'encourager l'usage exclusif de la voiture sur l'ensemble des trajets ?

### ⇒ Quels budgets et comment les affecter ?

Le PDU vise un fort développement de l'offre de transport alternatif à la voiture individuelle, qui est d'ailleurs déjà engagé (voir le Tram'bus sur le BAB, le renforcement en cours du réseau inter-urbain...). **Ces investissements pèsent lourd<sup>4</sup>** dans le budget du SMPBA, d'autant que le contexte sanitaire n'est pas favorable au financement du Syndicat. Cela soulève des interrogations : les ressources nécessaires à l'exécution du PDU seront-elles assurées ? Dans tous les cas, **de quelle manière les budgets alloués à l'exécution du PDU seront-ils ventilés** (entre les différentes actions envisagées, entre les différents modes de transport développés...) ? Si par manque de ressources l'ensemble des actions envisagées ne sont finalement pas mises en œuvre à l'horizon des 10 ans de validité du PDU, **quelles sont les actions clés** que le SMPBA considère comme incontournables à développer ?

### ⇒ Quelle territorialisation ?

Si le PDU propose plusieurs grilles de lecture, une entrée pourtant cruciale paraît manquante : l'entrée territoriale<sup>5</sup>. En effet, si les ambitions générales peuvent s'appliquer à l'ensemble du territoire et à tous les infra-territoires, les actions concrètes seront nécessairement différentes entre le littoral très urbanisé, le rétro-littoral en fort développement urbain et multipolarisé, le Pays Basque intérieur rural et organisé autour de quelques centralités structurantes, les périphéries tournées vers des pôles extérieurs au territoire... Les actions seront donc nécessairement distinctes, comme le poids que représentera finalement l'investissement en matière de mobilité en Pays Basque intérieur. **La lecture du PDU ne donne pas à voir clairement cette nécessaire territorialisation.** Pour exemples : l'idée de développer des Plans de secteur concerne 4 secteurs identifiés, tous concentrés sur le littoral ; l'ensemble de la cartographie est proposée en annexe...

#### 4<sup>ème</sup> question

### Quelle possibilité pour les acteurs locaux et les citoyens de s'appropriier le PDU et d'en être acteurs ?

Sur l'ensemble des actions proposées dans le PDU, il semble que **le seul acteur concerné soit systématiquement le SMPBA** lui-même, de sorte que le projet de PDU apparaît comme sa « feuille de route » pour les 10 ans à venir. Or, tous les acteurs du territoire sont concernés par la mobilité (associations, collectifs d'usagers... mais aussi entreprises,

<sup>4</sup> Voir le [rapport de la Chambre régionale des comptes](#) de mai 2020

<sup>5</sup> L'hyper-proximité et la question de la mobilité aux échelles très locales sont des enjeux que la crise sanitaire a mis en lumière en 2020 : voir l'enquête du CDPB et les [« 9 enseignements sur la crise »](#) qui en ont été tirés.



collectifs d'habitants, établissements scolaires, de santé, touristiques...). Ces parties prenantes n'apparaissent pas clairement dans le plan d'actions, **ni comme cibles explicites de ces actions, ni comme ressources pour les mettre en œuvre**. Le PDU, dans son état actuel, propose le développement d'une offre à promouvoir pour convaincre l'utilisateur... mais cela suffira-t-il à **le rendre acteur du changement** ? Sur chaque action, quels acteurs territoriaux pourraient être mobilisés ? Quelles solutions existent déjà ?

**Le projet de PDU peut donner à penser qu'il exprime plus la stratégie du Syndicat qu'un projet de mobilité par et pour le territoire.**

Par ailleurs, les communes figurent aussi parmi les acteurs concernés par la politique de mobilité. Le PDU a-t-il les moyens de coordonner leurs actions ? En matière de **politique de stationnement** notamment, on remarque que le projet de PDU ne se borne qu'à un rôle incitatif dans un domaine où **l'inter-communalité** peut être le moyen pour **harmoniser les règles** et obtenir de vrais impacts.

#### 5<sup>ème</sup> question

**Quelle évaluation des politiques précédentes ? Comment la mise en œuvre de ce projet sera-t-elle elle-même suivie et évaluée ?**

Aux yeux du CDPB, le diagnostic du PDU **manque d'une évaluation des politiques précédentes**. Dans la continuité de quelles politiques de mobilité ce nouveau PDU s'inscrit-il ? Intègre-t-il des actions envisagées précédemment mais non mises en œuvre (exemple du Plan vélo conçu dans le PDU de l'ex-ACBA, et non mis en œuvre) ? Est-ce que les ambitions des PDU précédents ont été atteintes... et peut-on alors espérer atteindre celles que ce nouveau PDU envisage de déployer ?

L'enjeu de suivi et d'évaluation des politiques de mobilité se pose aussi vis-à-vis de ce projet de PDU. Comme d'autres actions, la **mise en place d'un observatoire dédié à ce suivi de l'exécution du PDU et de ses impacts** reste à préciser : au-delà des usagers, c'est à l'ensemble des acteurs du territoire d'y être associés (le CDPB pouvant jouer un rôle de mobilisation pour y répondre). Le travail de suivi doit aussi s'appuyer sur des **objectifs échelonnés dans le temps, et mesurés par des indicateurs précis** : deux impératifs qui semblent peu présents pour le moment dans le projet de PDU.



## EN CONCLUSION

### NOS RESERVES

- ◆ Un important travail de fond, et des ambitions affichées qui rejoignent les attentes du CDPB ; mais **une forme qui fait douter de l'opérationnalité** de ce PDU, de ses impacts, de sa capacité à être réellement mis en œuvre : un plan qui ne planifie pas... ?
- ◆ Une entrée par le développement de l'offre plutôt que par la réponse aux besoins des acteurs, et leur anticipation : **un PDU d'accompagnement des dynamiques, plutôt que d'inflexion des pratiques de mobilité...** pour un territoire qui aura gagné 100 000 habitants d'ici 2050 !
- ◆ Une volonté affichée d'associer fortement les acteurs du territoire au PDU et à sa mise en œuvre, **mais un observatoire du PDU qui n'y répond pas en l'état**. La connaissance des pratiques de mobilités sur le territoire est un préalable indispensable pour améliorer en continu les politiques de mobilités en Pays Basque, et la participation active de tous les acteurs à cette observation est cruciale.

### NOS ATTENTES DANS L'ECRITURE FINALE DU PDU

- ➔ Identifier plus clairement la programmation de sa mise en œuvre et les priorités d'action.
- ➔ Rendre plus opérationnelles les actions proposées (budgets estimés, acteurs mobilisés pour leur mise en œuvre), et les territorialiser.
- ➔ Définir plus précisément les objectifs établis, exprimés suivant des indicateurs qui permettront d'en assurer finement le suivi.
- ➔ Préciser les modalités de fonctionnement de l'observatoire du PDU : modes de travail, acteurs mobilisés, outils de suivi-évaluation...