

Disposer ou non d'une place de stationnement sur le lieu de travail est un facteur essentiel de choix modal. Aussi, pour encourager le recours aux modes alternatifs à la voiture, certaines autorités envisagent de limiter ces places, là où une alternative efficace à l'automobile existe. Cependant, les entreprises comme les particuliers ont des difficultés à accepter les contraintes dans ce domaine.

Chapitre 3



Restreindre le nombre de places de stationnement sur le lieu de travail⁴

La restriction du nombre de places de stationnement sur le lieu de travail a pour objectif d'inciter les navetteurs à privilégier l'emploi des transports en commun ou du co-voiturage. Pour ce faire, la limitation des places doit être conjuguée à la présence d'une offre de transport public conséquente. Combiner cette mesure à une restructuration adéquate des transports en commun sera donc nécessaire.

Restreindre les possibilités de parking pour les travailleurs est une mesure déjà développée chez certains de nos voisins. Est-elle également envisageable en Wallonie et si oui, quelles sont les conditions de sa mise en œuvre et quelle est l'efficacité de cet outil ? Avant de répondre à ces questions, il importe au préalable d'éclairer cette mesure particulière de quelques considérations générales.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LES POLITIQUES DE STATIONNEMENT

Réduire la congestion des villes, limiter la pollution atmosphérique, dynamiser les centres-villes sont autant d'objectifs liés au stationnement. La multiplicité de ces enjeux et des intervenants concernés nécessite une approche intégrée et globale de la problématique. Les politiques de stationnement de courte durée illustrent bien cette complexité. Ces politiques préconisent en effet généralement des tarifications progressives, qui favorisent la réduction du stationnement des navetteurs et du « trafic de recherche » lors de déplacements, par exemple d'achats. Mais cette approche tend aussi à augmenter la rotation des véhicules et à entraîner un accroissement des trajets courts et des émissions atmosphériques. Le bilan des émissions de CO₂ dépend alors largement du contexte, des alternatives modales et de stationnement lors des différents déplacements, suggérant l'intérêt d'études au cas par cas.

Une condition favorable à la réussite d'une mesure est son acceptabilité par la population. Or, de nombreuses enquêtes mettent en évidence que l'acceptabilité des politiques de stationnement est basse. Plus de la moitié des répondants les trouveraient tout à fait ou assez inacceptables (Ison et Wall, 2002). Selon différentes études, les politiques de restriction de stationnement sont moins acceptables que les restrictions d'accès aux centres-villes, les limitations de vitesse, les voies réservées et bien sûr les diverses mesures incitatives comme les mesures d'amélioration de l'offre de transport. Et les politiques de parking payant sont encore moins bien acceptées.

⁴ Sophie De Coninck et Christophe Derzelle – UCL - CREAT

Les répondants ont tendance à déclarer inefficaces les mesures impopulaires. Seuls 45,7% des Belges pensent par exemple que limiter fortement le stationnement dans les centres-villes serait une solution efficace pour réduire le trafic. Ils pensent en revanche plus efficace d'interdire la circulation dans certaines zones (CE, 1999).

D'aucuns soulignent par ailleurs le manque d'équité résultant de certaines mesures économiques. Les études suggèrent en effet qu'une charge non proportionnelle pèse sur les bas revenus et les femmes, accentuant dès lors les inégalités de genre (ONU, mai 1999, d'après Oxera, 1997 ; Dickinson *et al.*, 2003, d'après Dowling, 2000 et Rosenblum et Burns, 1994). Mais face à cette question, il faut aussi garder à l'esprit que l'occupation de l'espace public constitue un service qui nécessite, dans certains cas, une rémunération.

D'autres auteurs mentionnent également que les politiques de stationnement taxent l'immobilité et non les coûts externes engendrés par les déplacements (Ubbels, Rietveld et Peeters, 2002). Elles peuvent en effet influencer le nombre de déplacements et agir sur la congestion mais elles ne peuvent différencier la longueur du déplacement, le trajet emprunté ou la cylindrée de la voiture utilisée.

Les politiques de stationnement suscitent enfin de nombreux débats dans les milieux économiques et risquent de favoriser la dynamisation de la périphérie des agglomérations urbaines. Il importe donc d'évaluer le risque de pression, comme ce fut le cas pour les normes de stationnement élaborées dans le cadre de la politique néerlandaise ABC. Il faut aussi éviter les délocalisations d'entreprises vers des zones moins strictes en matière de parking. Une mesure partielle, fonctionnant à deux vitesses ou que l'on supprime après quelques temps, aurait en effet des effets négatifs sur la perception d'une politique de mobilité et sur la crédibilité du message envoyé à la population.

Des améliorations peuvent enfin être apportées en ce qui concerne l'affectation des revenus engendrés par le stationnement. Les parkings payants sont courants et ces recettes sont utilisées partout dans le monde comme source de financement. Mais la gestion de la mobilité en bénéficie rarement, en raison notamment de la répartition des compétences. Une politique d'investissements dans des mesures favorisant la mobilité et en particulier dans l'offre de transport pourrait toutefois augmenter l'acceptabilité et la réussite de mesures de stationnement.

Consulter le personnel, moduler les frais de stationnement ou l'allocation des places selon notamment le revenu, la distance des déplacements domicile-travail et les responsabilités permettent également de réduire les oppositions (Ison et Rye, 2003, d'après van der Maas, 1998).

LE NOMBRE DE PLACES SUR LE LIEU DE TRAVAIL : LE CONTEXTE HISTORIQUE

Depuis 1970, en Belgique, la circulaire De Saeger impose un nombre minimum d'emplacements de parking lors de la construction d'un nouveau bâtiment. Cette législation est aujourd'hui toujours en vigueur en Wallonie ; pourtant, il semble qu'elle ait mené à des normes de stationnement sur le lieu de travail actuellement trop généreuses.

La circulaire devait, à l'époque, résoudre le problème de libération du stationnement encombrant des navetteurs. Effectivement, les entreprises n'avaient jusqu'alors aucune obligation de prévoir des places pour leurs employés. La circulaire a donc imposé des normes minimales de places de stationnement à construire par bâtiment selon sa fonction ou sa taille.

La situation a considérablement changé aujourd'hui. En effet, la croissance du parc automobile est telle que les problèmes de pollution de l'air et de congestion des villes incitent à une réduction de l'utilisation de la voiture, notamment pour les déplacements domicile-travail. Il serait donc souhaitable que des normes maximales soient définies de façon à plafonner les disponibilités de stationnement là où l'usage des transports en commun est possible.

Cette réflexion semble avoir inspiré la circulaire n°18, avalisée par le gouvernement bruxellois le 12 décembre 2002. Son principe est le suivant : plus la zone considérée est accessible par un réseau de transport dense, plus les restrictions en matière de parking pour les entreprises sont fortes. La région bruxelloise se voit ainsi découpée en quatre zones auxquelles correspondent des normes adaptées. Une telle mesure se limite, dans un premier temps, aux nouvelles constructions de bureaux ou d'entreprises mais pourrait à terme toucher également les situations existantes, lors de la reconduction du permis.

LA DÉFINITION DE PÉRIMÈTRES D'ACCESSIBILITÉ

La réduction des places de parking sur les lieux de travail n'est envisageable que là où le recours au transport en commun est possible. Il s'agit, en effet, d'inciter les automobilistes à prendre les transports publics pour leurs déplacements domicile-travail. Cette démarche suppose donc la définition de zones de bonne accessibilité par les trains, trams et bus.

La méthode la plus commune pour délimiter ces périmètres combine deux critères : la distance à une station (ou arrêt) et la qualité du moyen de transport concerné. Cette dernière notion inclut la fréquence de passage et le(s) type(s) de transport (liaisons express, omnibus...), les gares multimodales étant évidemment valorisées.

LA DÉFINITION DE NORMES DE STATIONNEMENT

La méthode d'établissement de normes

Prenons l'exemple de l'installation d'un ensemble de bureaux dans un quartier donné.

La première étape consiste à évaluer le nombre de places de stationnement nécessaires au projet, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Pour ce faire, on considère que les futurs employés adopteront le même profil de mobilité que les travailleurs qui fréquentent déjà le quartier. Une enquête auprès des personnes ayant un emploi dans la commune est alors nécessaire. Notons qu'il est utile de prendre en compte le taux de présence simultanée des employés afin d'éviter de surestimer le nombre de places à prévoir.

La seconde étape consiste à réduire le nombre de places précédemment obtenu en fonction des zones d'accessibilité que l'on a définies préalablement et des objectifs que l'on souhaite atteindre en termes de transfert modal. On peut considérer, par exemple, un abattement de 10% à 15% pour une zone qui bénéficie d'une très bonne accessibilité, une réduction de 5% à 10% pour un périmètre de bonne accessibilité et un pourcentage inférieur à 5% - voire nul - dans les autres zones.

Le calcul des normes de stationnement pour un ensemble de bureaux peut donc être résumé comme suit (STIF, 2001).

Nombre de places = Taux d'utilisation de la voiture par les actifs travaillant dans le quartier (conducteur uniquement) X taux moyen de présence simultanée au travail X nombre d'emplois du projet (surface du projet / surface moyenne occupée par un emploi) – réduction éventuelle liée à l'accessibilité en transport en commun.

Cette méthode permet d'établir des normes adaptées à une action locale mais peut également permettre la définition de normes pertinentes à l'échelle régionale via, par exemple, une circulaire. Pour ce faire, la méthode peut être appliquée à un échantillon de communes, sélectionné en fonction d'une typologie prédéfinie. Les résultats de cet échantillon peuvent alors être étendus aux entités similaires.

Enfin, la variété des situations suggère de ne pas soumettre à un régime de normes prédéfinies les places de stationnement des visiteurs ou clients et des livraisons. La question des visiteurs est par exemple particulièrement épineuse car augmenter les possibilités de parking équivaut souvent à accroître le nombre de disponibilités pour les actifs. Néanmoins, comme la nature de certaines activités nécessite certainement la construction de places prévues à cet effet, il faut résoudre ce problème.

Analyse d'exemples de normes européennes

La comparaison entre les différentes normes appliquées chez nos voisins n'est pas aisée car les périmètres concernés et les référents des normes varient. Le nombre de places de parking peut ainsi être fonction du nombre d'emplois, de la surface de plancher ou encore de la surface totale de la parcelle.

Pour permettre la comparaison, on peut convertir les surfaces de plancher en nombre moyen d'employés. De fait, les projets de loi font eux-mêmes état du rapport moyen entre surface et nombre d'emplois.

Tableau 1 • Comparaison de différentes normes maximales de stationnement pour les bureaux

Accessibilité	Places de stationnement (/10 employés) par zone d'accessibilité en transports publics			
	Très bonne	Bonne	Moyenne	Insuffisante
Bruxelles	1*	2*	3,3*	/
Flandre	1*	2*	/	/
Suisse	1,2 à 2,4	2,1 à 3	3 à 4,5	+ de 4,5
Pays-bas	1	2	4	/
De Saeger	4*			

* : Normes fixées initialement par m² de plancher. Elles sont converties pour permettre la comparaison en fonction du rapport 1 emploi = 20 m².

Sources : VSS (1993), Stevaert S. (1999), Fouchier V. (1999)

On notera que les politiques néerlandaise et flamande dont les normes sont présentées dans le tableau n'ont pas abouti. En effet, si le bien-fondé de ces démarches a été peu remis en cause, elles touchent néanmoins un domaine dont les enjeux sont importants. Les pressions d'ordre économique sont notamment à l'origine de l'abandon des normes de stationnement élaborées dans le cadre de la politique ABC aux Pays-Bas et de la circulaire Stevaert en Flandre. Il s'est, en effet, avéré que ces normes n'étaient que très peu appliquées. Face aux acteurs économiques, les décideurs locaux n'ont pu les maintenir et ont, dans bien des cas, consenti à les alléger. Force est de constater que la possibilité de voir un investisseur opter pour une localité voisine plus conciliante a poussé de nombreuses villes à ne pas appliquer les dispositions normatives prévues et à mettre en place un système de compensation financière.

Il apparaît donc qu'un cadre régional est nécessaire pour échapper aux sous-enchères auxquelles les municipalités risqueraient de s'adonner dans une situation de concurrence. L'expérience néerlandaise nous montre néanmoins qu'une phase de concertation doit impérativement être intégrée dans la politique de stationnement (Fouchier, 1999).

En outre, il convient de s'interroger sur le bien-fondé de l'utilisation de la surface de plancher comme référence pour les normes. En effet, certaines études sur la politique menée en France indiquent que les normes définies par rapport à la surface de plancher ont indirectement encouragé l'usage de la voiture. Lorsque le législateur français a fixé cette réglementation en 1970, la surface de plancher moyenne par employé était de 12 m². Au début des années nonante, elle avait déjà doublé, en raison notamment de la généralisation de l'informatique et de la multiplication des espaces de convivialité. Ce doublement du nombre de places de stationnement par employé n'a pas manqué d'encourager l'utilisation de la voiture lors des trajets domicile – travail (CERTU, 1994). Or, il apparaît que cette tendance est toujours d'actualité, certaines études récentes mentionnant une moyenne de 30 m² de plancher par emploi.

Les normes bruxelloises, également définies en fonction du plancher, se basent sur une surface de 20 m² par emploi. Le degré de contrainte de la circulaire nous semble donc surestimé. Cette nouvelle définition situe les normes bruxelloises et flamandes au même niveau que celles de la législation suisse. A contrario, la différence avec les Pays-Bas devient assez nette et peut contribuer à expliquer les plus grandes difficultés rencontrées lors de son application.

L'EFFICACITÉ DE LA MESURE

Disposer ou non d'une place de stationnement sur le lieu de travail est un facteur essentiel du choix modal. De fait, on observe en Wallonie que l'absence d'une place de parking d'accès aisé réduit de 20 % la part des déplacements domicile-travail réalisés en voiture (Hubert et Toint, 2002).

Ce constat ne permet cependant pas de juger du report modal éventuel dû à une politique de stationnement sur le lieu de travail. L'utilisation de la voiture particulière dépend en effet également de l'offre de stationnement public. Lorsque ce dernier est limité, le parking offert par l'employeur est un facteur déterminant d'utilisation de la voiture particulière.

Les actifs font par ailleurs preuve d'une grande résistance au parking public payant. A Paris où le stationnement public gratuit est réduit, on observe un faible report sur le stationnement payant au bénéfice des transports en commun. Mais dans les plus petites agglomérations, le manque de stationnement sur le lieu de travail entraîne un moindre report modal de la voiture vers le transport en commun. Dans les grandes agglomérations françaises de province où la voie publique est moins réglementée, la non disposition d'une place de stationnement privé à destination entraîne une diminution de 12 % de l'utilisation de l'automobile alors que cette réduction est de 62 % pour la capitale française (CERTU, 1994). Ce type de politique peut donc accentuer les problèmes de stationnement dans les quartiers résidentiels adjacents aux zones d'emploi, rendant plus critiques les problèmes de stationnement qui existent déjà dans certains d'entre eux et contribuant à l'étalement urbain. La recherche d'un emplacement peut en outre augmenter les problèmes d'encombrements, la longueur des trajets et en conséquence les émissions atmosphériques.

Une politique de stationnement doit donc être menée et coordonnée à l'échelle d'une agglomération. Ces exemples soulignent également l'importance de l'offre en transport public pour encourager le transfert de l'automobile vers les modes de déplacement moins polluants.

Dans ce contexte, l'impact d'une politique de restriction des places de stationnement sur le lieu de travail ne peut être évalué avec précision en raison des nombreux paramètres dont dépendent les choix des usagers : présence de transports en commun, stationnement public, localisation résidentielle, horaire de travail, structure familiale,... La réussite de la mesure réside donc dans la mise en œuvre coordonnée d'un ensemble de dispositions.

RECOMMANDATIONS POUR LA RÉGION WALLONNE

La disponibilité du stationnement sur le lieu de travail joue un rôle important dans les choix modaux des navetteurs. Dans un souci de réduction de la congestion et des émissions atmosphériques, il serait donc intéressant d'agir afin de limiter l'usage de la voiture là où une alternative crédible en transport en commun est présente.

L'élaboration d'une circulaire établissant des normes maximales de places de stationnement privé pour les entreprises pourrait contribuer à cet objectif. Cette solution aurait l'avantage de clarifier la politique de la Région dans ce domaine. Celle-ci est toujours définie par la circulaire De Saeger dont les normes minimales répondent à un contexte dépassé et ne sont d'ailleurs plus vraiment d'application.

En ce qui concerne la définition des normes et des zones d'accessibilité satisfaisante en transports publics, il existe une certaine convergence dans les politiques étrangères tant au niveau des critères utilisés que des valeurs retenues. Les méthodes présentées permettent en outre de définir des normes pertinentes sans trop de difficultés. Il s'agit cependant de porter une attention particulière à la référence choisie pour définir les normes (nombre d'employés ou surface de plancher).

La possibilité de maintenir une certaine autonomie d'action à l'échelle locale est cependant nécessaire. Il est conseillé de favoriser une action à deux niveaux, au moyen d'une norme régionale qui définit un intervalle dans lequel les communes peuvent agir. Cette démarche permet de conserver les avantages de l'action régionale (simplicité,

uniformité, absence de concurrence entre communes...) tout en assurant une certaine souplesse. Il faut encourager en outre la concertation : associer les travailleurs à la définition de l'allocation des places de stationnement permet de faciliter l'acceptation de la mesure.

Enfin, intégrer la politique de stationnement à une stratégie globale de mobilité et de gestion des déplacements domicile-travail, à l'échelle de l'agglomération, favorise son acceptabilité et son efficacité.