

*Transports et planification*

# Le plan de mobilité simplifié

## Planifier les déplacements dans un territoire rural ou une ville moyenne

*Fiche de synthèse  
du plan de mobilité  
simplifié (PdMS),  
créé en 2019 par la  
loi d'orientation des  
mobilités pour les  
territoires ruraux et  
les villes moyennes.*

*Elle accompagne un  
guide méthodologique  
prévu pour 2021.*

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) redéfinit les outils juridiques qui permettent la construction et la mise en œuvre d'une politique de mobilité locale en fonction des besoins de chaque territoire. La planification locale de la mobilité se fait ainsi au moyen de deux outils complémentaires :

- le plan de mobilité (PDM), ex-plan de déplacements urbains (PDU), qui s'adresse aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) dont le ressort territorial est situé dans les grandes agglomérations de plus de 100 000 habitants,
- le plan de mobilité simplifié (PdMS), à destination des AOM des autres territoires, qui est conçu comme un outil simple et agile pour les territoires moins denses tels que les villes moyennes et les territoires ruraux. Il intègre en effet l'ex-plan de mobilité rurale.

Le cadre juridique du plan de mobilité simplifié est volontairement limité afin de permettre une souplesse dans sa déclinaison et une grande adaptabilité aux enjeux de chaque territoire. Il s'appuie sur leur capacité à innover, fédérer, concerter et créer des synergies entre la politique de mobilité et les autres politiques publiques, telles que l'urbanisme, l'environnement, la santé ou la politique sociale.

Cette note de synthèse présente les éléments fondamentaux pour s'approprier les enjeux du plan de mobilité simplifié.



Novembre 2020

# Le plan de mobilité simplifié décrypté en six questions

## Qu'est-ce qu'un plan de mobilité simplifié ?

C'est le document volontaire et partagé qui définit la politique de mobilité à l'échelle du ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) située en dehors d'une grande agglomération. Ce plan :

- cherche à rendre effectif le droit à la mobilité pour tous, c'est-à-dire à répondre aux enjeux sociaux de la mobilité (accès à l'emploi, aux services...), dans le respect d'un développement équilibré et durable ;
- intègre les spécificités du territoire ;
- couvre l'ensemble du ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité et s'articule avec les territoires voisins ;
- fait l'état des lieux des actions existantes et définit les mesures et actions prioritaires à mettre en place en faveur d'une mobilité plus durable et solidaire ;
- considère les plans de mobilité employeurs et les autres mesures de politiques plus transversales, telles que l'urbanisme, la qualité de l'air...

## Qui est concerné ?

Le plan de mobilité simplifié peut être élaboré par les AOM<sup>1</sup> mentionnées à l'article L1231-1 du Code des transports, si elles ne sont pas soumises à l'obligation d'élaborer un plan de mobilité<sup>2</sup>. Il concerne donc les autorités organisatrices des territoires ruraux et de villes moyennes souhaitant se doter d'une feuille de route pour la mobilité.

Ces AOM ont également la possibilité d'élaborer un plan de mobilité (non simplifié) si elles le souhaitent. Il leur faudra alors respecter l'ensemble des exigences du cadre légal propre au plan de mobilité<sup>3</sup>.

La région, lorsqu'elle intervient en qualité d'AOM locale par substitution, l'EPCI ou le syndicat chargé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) avec l'accord des éventuelles AOM peuvent également élaborer le plan de mobilité simplifié du territoire.

## Est-il obligatoire ?

Le plan de mobilité simplifié n'a pas de caractère obligatoire : il s'agit d'une liberté d'action offerte aux acteurs du territoire, laissée à la libre appréciation de l'autorité du territoire concerné. La volonté locale d'élaborer et de mettre en œuvre le plan est d'ailleurs un élément clé de la réussite de la démarche.



1 Dont le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) qui peut se faire transférer la compétence mobilité par ses EPCI membres depuis la LOM

2 C'est-à-dire ne pas être située totalement ou partiellement dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. Pour plus d'informations, voir : [www.cerema.fr/fr/actualites/dossier-bases-donnees-autorites-organisatrices-mobilite](http://www.cerema.fr/fr/actualites/dossier-bases-donnees-autorites-organisatrices-mobilite)

3 Telles que le traitement de onze objectifs, l'enquête publique, l'évaluation environnementale...

## Quel est son cadre légal ?

Le plan de mobilité simplifié est défini dans l'article L1214-36-1 du Code des transports, qui précise les conditions de son élaboration et les quelques principes à respecter en termes de participation du public et de consultation des acteurs. Cet article a été créé par la loi d'orientation des mobilités<sup>4</sup>. Cette loi a également abrogé le plan de mobilité rurale, créé en 2015<sup>5</sup> et désormais englobé dans le cadre plus large du plan de mobilité simplifié.

Par ailleurs, l'AOM doit consulter le comité des partenaires avant l'adoption d'un plan de mobilité simplifié<sup>6</sup>.

## A-t-il une portée juridique ?

Au contraire du plan de mobilité (ex-plan de déplacements urbains), ce document n'entretient pas de lien juridique avec d'autres plans ou schémas et ne dispose d'aucun caractère opposable. C'est donc par la concertation qu'il peut exercer ses effets sur d'autres politiques ou mesures.

En termes de concertation, son adoption n'est conditionnée qu'à une simple procédure de participation du public, et non à une enquête publique.

## Pourquoi parler de plan « simplifié » ?

Le terme « simplifié » indique que le plan est allégé et moins détaillé que le « plan de mobilité » (ex-plan de déplacements urbains). Celui-ci a été conçu en réponse aux enjeux de mobilité des grandes agglomérations, de manière adaptée à leurs moyens techniques et financiers ainsi qu'aux solutions de mobilité présentes ou envisageables sur leur territoire. Le plan de mobilité s'inscrit donc dans un cadre réglementaire précis tant du point de vue de son contenu que de son processus d'élaboration.

Le plan de mobilité simplifié est quant à lui moins normé, laissant aux acteurs une plus grande liberté dans son élaboration. Il n'est notamment pas obligatoire d'aborder tous les objectifs du plan de mobilité, d'élaborer une évaluation environnementale ni d'organiser une enquête publique. Le cadre du plan de mobilité reste toutefois une référence utile pour inspirer les démarches simplifiées.

### Les sept principes du plan de mobilité simplifié

1. **Volontaire** : non obligatoire, sa réussite dépend des volontés locales.
2. **Souple** : la liste des thématiques à aborder et son processus d'élaboration sont peu cadrés par la loi, ce qui laisse de la place pour l'adaptation et l'innovation locales.
3. **Indépendant juridiquement** : il n'entretient pas de lien juridique avec d'autres plans ou documents d'urbanisme.
4. **Mutualisable** : le contenu du plan peut être valorisé lors d'autres démarches et se traduire dans différents documents abordant la mobilité directement ou non : PLUi, PCAET, SCoT.
5. **Adapté au territoire** : conçu localement par les acteurs du territoire, il reflète les enjeux et les actions en faveur des mobilités existantes et à venir sur un périmètre précis.
6. **Partenarial** : il permet de réunir acteurs publics, privés et issus de la société civile concernés par son élaboration.
7. **Participatif** : il inclut la participation d'un large public mais sans enquête publique obligatoire.

4 Pour plus d'informations sur les évolutions en matière de gouvernance et de planification de la mobilité introduites par la LOM, voir les deux fiches du Cerema de décryptage mentionnées dans les références en page 8.

5 Par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. L'encadré en page 6 traite de la situation des territoires déjà couverts par un plan volontaire.

6 Ce comité a été créé par la LOM et doit être consulté pour tout document de planification de l'AOM (cf Article L.1231-5 du Code des transports).

# Pourquoi élaborer un plan de mobilité simplifié ?

## La feuille de route des mobilités pour une politique publique locale cohérente

Le plan de mobilité simplifié permet à une AOM de se doter d'une stratégie de mobilité adaptée aux enjeux de son territoire et aux besoins de sa population. Il offre aux acteurs publics l'opportunité de construire une feuille de route déclinée dans un projet de mobilité, contribuant ainsi à la mise en œuvre d'actions de mobilité sur le territoire portées par tous types d'acteurs privés comme publics.

Le plan permet de dépasser la seule vision par projets ponctuels et isolés: il crée une cohérence d'ensemble avec les autres politiques publiques pour une action publique plus efficace. Il facilite aussi les réponses à certains appels à projets ou sollicitations contractuelles, par les éléments de diagnostic, de stratégie et d'action qu'il apporte, ainsi que par la mise en perspective d'un projet donné dans le cadre d'une politique de mobilité globale.

Par ailleurs, disposer d'un diagnostic, d'une stratégie, d'un plan d'action appuyés par des habitudes de coopération entre acteurs permet à l'AOM de réagir rapidement en cas de sollicitation urgente, notamment en situation de crise comme cela a pu être le cas en 2020 avec le développement d'aménagements provisoires pour piétons et vélos suite à la crise sanitaire.

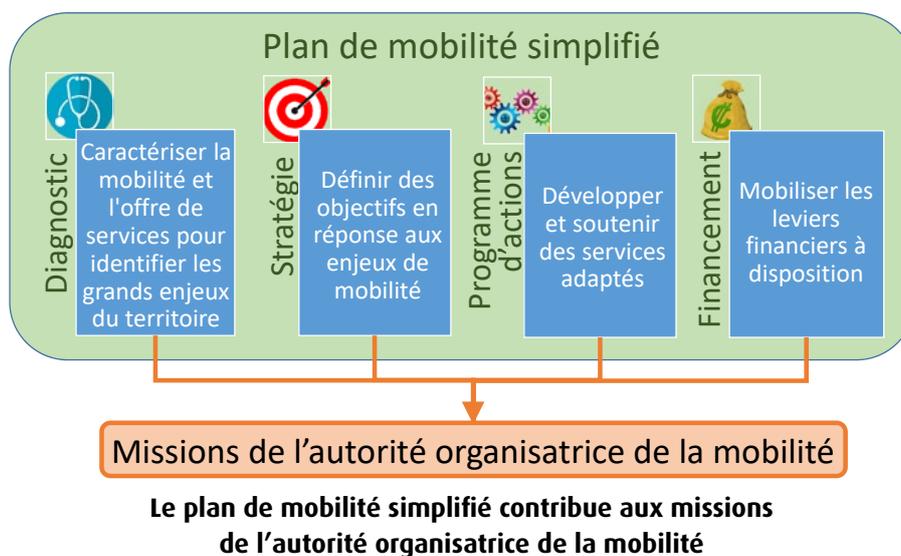
## Une démarche qui permet de conforter la compétence d'organisation de la mobilité

La démarche du plan de mobilité simplifié permet de fédérer les acteurs locaux autour de l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie locale de mobilité, concertée et basée sur les besoins et les ressources du territoire.

Le plan outille également l'AOM pour jouer son rôle d'acteur majeur de l'écosystème local de la mobilité:

- vis-à-vis des acteurs extérieurs locaux et régionaux, notamment les AOM voisines; il apporte par exemple des éléments de diagnostic et d'actions qui pourront être versés au débat dans le cadre du contrat opérationnel de mobilité, créé par la LOM et conclu à l'échelle du bassin de mobilité entre les acteurs compétents pour coopérer et fixer des objectifs communs;
- en interne avec l'animation par l'AOM du comité des partenaires où le plan pourra être le fil conducteur des échanges sur la politique locale de mobilité.

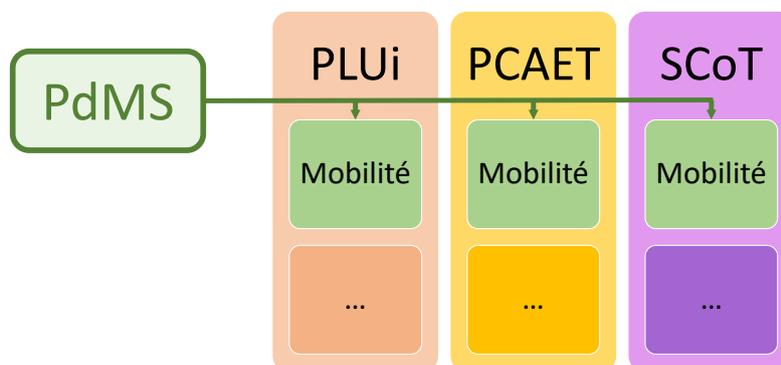
En plus du volet d'animation de la mobilité, l'élaboration d'un plan de mobilité simplifié est un support utile à l'AOM pour exercer ses compétences: diagnostic, stratégie, plan d'action et financement des mesures, le cas échéant en programmant sa mise en œuvre dans le temps.



## Une source réutilisable pour les autres démarches de planification

Bien que juridiquement indépendant, le plan de mobilité simplifié peut constituer le volet mobilité des politiques locales. Le travail réalisé lors de l'élaboration du plan sera donc valorisable dans le cadre d'autres démarches de planification, telles que le

Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), le Plan climat air énergie territorial (PCAET) et le Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Ces documents sont portés par des acteurs différents et élaborés à des échelles différentes. La cohérence du volet mobilité des différentes politiques publiques s'en trouvera améliorée au moins à l'échelle du territoire couvert par le plan de mobilité simplifié.



| Le plan de mobilité simplifié (PdMS) |                                    |   |
|--------------------------------------|------------------------------------|---|
| Cadre                                | Statut juridique                   | Créé par la LOM, art. L1214-36-1 du code des transports   |
|                                      | Territoires ciblés                 | Territoires ruraux et villes moyennes   |
| Portage                              | Qui l'élabore ?                    | L'AOM<br>La région lorsqu'elle est AOM locale<br>L'EPCI de SCoT ou le syndicat de SCoT avec l'accord des AOM du territoire (AOM locales ou la région en tant qu'AOM locale par substitution)  |
|                                      | Sur quel périmètre ?               | Pour une AOM : son ressort territorial dans sa totalité, en lien avec les collectivités territoriales limitrophes<br>Pour un SCoT : l'ensemble de son périmètre   |
| Contenu                              | Nature et objectifs                | La définition des principes régissant l'organisation des conditions de mobilité des personnes et des marchandises, poursuivant les objectifs de :<br>- Prise en compte de la diversité des composantes du territoire et des besoins de la population<br>- Amélioration de la mise en œuvre du droit à la mobilité<br>- Prise en compte des plans de mobilité employeurs   |
| Concertation et participation        | Soumissions obligatoires pour avis | - Conseil régional<br>- Conseils départementaux concernés<br>- Conseils municipaux concernés<br>- AOM limitrophes<br>- Comité de massif, si commune(s) de montagne  |
|                                      | Consultations à la demande         | - Représentants des professions et des usagers des transports<br>- Gestionnaires de voirie<br>- Chambres consulaires<br>- Associations agréées de protection de l'environnement<br>- Associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite<br>- Autorités compétences en matière d'infrastructures de charge pour véhicules électriques, gaz ou hydrogène |
|                                      | Participation du public            | Procédure de participation du public définie par le II de l'article L123-19-1 du code de l'environnement  |
| Cadre juridique                      | Évaluation                         | Pas d'évaluation environnementale requise ni d'évaluation a posteriori  |
|                                      | Effets juridiques                  | Une existence juridique, mais sans inscription juridique ni effet juridique   |

# Comment concrètement réaliser un plan de mobilité simplifié ?

## Quand lancer la démarche ?

Il est possible de démarrer à tout moment l'élaboration d'un plan de mobilité simplifié. Quelques situations s'y prêtent particulièrement bien :

- une communauté de communes s'interroge sur la prise de la compétence d'organisation de la mobilité<sup>7</sup> ou des acteurs envisagent la création d'un syndicat. S'ils choisissent l'exercice de cette compétence et deviennent AOM, l'élaboration d'un plan de mobilité simplifié permettra de réaliser un diagnostic de la mobilité et de réfléchir à ce qui pourrait ou devrait être réalisé sur le territoire pour favoriser la mobilité de tous et le transport de marchandises ;
- une AOM existante ou en évolution, par exemple après l'élargissement d'un EPCI ou d'un syndicat, souhaite initier une dynamique autour de la mobilité sur son territoire, fédérer tous les acteurs autour d'un projet commun voire créer de nouveaux services ;
- une ou plusieurs démarches de planification sont en préparation sur le territoire (SCoT, PLUi, PCAET) et un plan de mobilité simplifié pourra alimenter le volet mobilité de ces démarches.

## Les étapes conseillées pour élaborer son plan de mobilité simplifié

La loi ne cadre pas la démarche du plan de mobilité simplifié. Il est toutefois recommandé de suivre les étapes ci-dessous.

Ce déroulé assure à la fois une réalisation optimale du plan et le respect des règles du Code des transports : participation du public, recueil des avis des structures concernées. Plus que de simples exigences légales, la participation citoyenne et la

1. Cadrage et organisation de la démarche
2. Conduite du diagnostic
3. Définition de la stratégie
4. Élaboration du programme d'actions
5. Concertation, participation puis approbation
6. Mise en œuvre, suivi et évaluation du plan

concertation avec les partenaires institutionnels, privés et issus de la société civile sont des opportunités d'enrichir la démarche à toutes ses étapes en faisant vivre une vraie dynamique collective démocratique. La communication est à ce titre un outil indispensable à déployer tout au long de la vie du plan.

### Mon territoire possède déjà un plan volontaire - Faut-il l'actualiser en plan de mobilité simplifié ?

Plusieurs situations sont à considérer selon que le plan volontaire actuel est :

- **un plan de mobilité rurale (PMRu)** : la LOM a abrogé le PMRu pour l'intégrer dans le plan de mobilité simplifié. Les PMRu existants restent applicables et n'ont pas à être spécifiquement actualisés sous la forme d'un plan de mobilité simplifié. Les plans nouvellement élaborés ou révisés devront intégrer le nouveau cadre d'élaboration légèrement différent. Notamment le volet de la concertation intègre de nouveaux acteurs pour mieux prendre en compte certaines thématiques (mobilité électrique, interface avec les collectivités voisines) ou certaines catégories de population (personnes handicapées ou à mobilité réduite). S'ils respectent ce cadre, ils pourront alors être appelés plan de mobilité simplifié ;
- **un plan de déplacements urbains (PDU) volontaire** : lorsque l'AOM révisera son plan, elle pourra le faire sous la forme d'un plan de mobilité simplifié ou d'un plan de mobilité. Maintenir un plan de mobilité (non simplifié) lui permettra d'agir concrètement sur les décisions en matière de circulation et stationnement (opposabilité au PLU, aux décisions des autorités compétentes en matière de voirie et de stationnement) et de construire une politique mobilité complète, autour de onze objectifs ;
- **une autre forme de plan non cadrée juridiquement**, qualifiée souvent de politique globale de déplacement (PGD) : lors de la mise à jour de son document, l'AOM est incitée à opter pour un plan de mobilité simplifié, voire un plan de mobilité selon son ambition. En intégrant le cadre légal, qui relève pour l'essentiel de bonnes pratiques déjà répandues, l'AOM disposera d'un plan au statut juridique reconnu et au cadre technique défini.

7 L'article 8, III de la LOM introduit l'obligation pour les communautés de communes de se prononcer sur le transfert de la compétence d'organisation de la mobilité avant le 31 mars 2020.

## Combien coûte l'élaboration d'un plan de mobilité simplifié ?

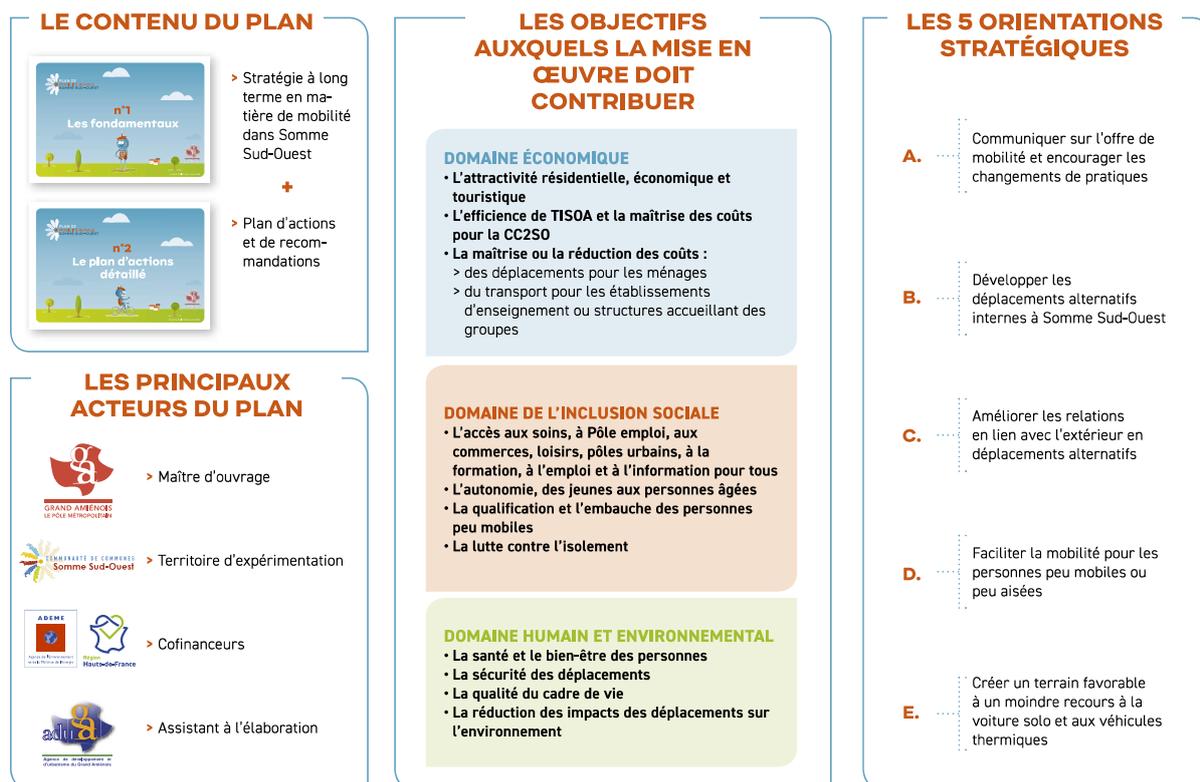
Il n'existe pas à ce jour de données précises concernant le coût d'élaboration d'un plan de mobilité simplifié faute de recul sur cet outil récent, mais également du fait même de la nature de ce plan. Les territoires d'application peuvent en effet être très divers, notamment de par :

- le périmètre géographique : de quelques communes à plus d'une centaine ;
- la population couverte : de 5 000 habitants pour les plus petites communautés de communes en zone de montagne à plus de 100 000 habitants pour les plus grosses AOM éligibles ;
- les typologies de territoire : du rural peu dense à la ville moyenne polycentrique en passant par le péri-urbain ;
- les types de services existants et envisageables, avec en repère structurant la présence ou non d'une offre de transport en commun régulière.

Compte tenu du cadre légal volontairement souple, les démarches elles-mêmes peuvent être d'ampleurs différentes, et donc de coûts variables, en particulier selon l'ambition de la démarche de concertation et le niveau de détail et de complétude du recueil de données associé au diagnostic de mobilité.

Quelques éléments peuvent toutefois esquisser des points de référence, les fourchettes étant très larges :

- les démarches de plans de mobilité rurale ont généralement des coûts compris entre 30 000 et 60 000 € (données Cerema 2020) ;
- le coût des démarches d'élaboration de plans de mobilité volontaires (donc plus exigeants qu'un plan de mobilité simplifié) par les AOM de moins de 100 000 habitants varie de 60 000 à 300 000 € (source : *Plans de déplacements urbains : panorama 2009, 2010*, Gart).



La synthèse ci-dessus du plan de mobilité rurale Somme-Sud Ouest (2019) illustre le cadre d'élaboration du plan et son volet stratégique: les acteurs associés, les objectifs déclinés ici selon les axes du développement durable et les orientations stratégiques en faveur d'une mobilité durable et pour tous.

**Pour rappel: la loi d'orientation des mobilités a abrogé fin 2019 le plan de mobilité rurale pour l'intégrer au plan de mobilité simplifié.**

## + Pour aller plus loin ●●●

Cette fiche constitue une présentation synthétique du plan de mobilité simplifié. Elle a vocation à accompagner un ouvrage méthodologique détaillé dont la publication est prévue en 2021.

- *Le plan de mobilité simplifié (PdMS) - Planifier les déplacements dans un territoire rural ou une ville moyenne*, Cerema, guide méthodologique, à paraître (2021).
- *La loi d'orientation des mobilités - Quelles évolutions en matière de planification?* Fiche, Cerema, 2020.
- *La loi d'orientation des mobilités - Quelles évolutions en matière de gouvernance et de coopération?* Fiche, Cerema, 2020.
- *Les communautés de communes et la compétence d'organisation de la mobilité - Mode d'emploi*, Cerema, ministère de la Transition écologique 2020.
- *Durable et sociale, la nouvelle mobilité*, Dossier ADEME Magazine, septembre 2020.  
[www.ademe.fr/ademe-magazine-ndeg138](http://www.ademe.fr/ademe-magazine-ndeg138)

## ✍️ Contributeurs ●●●

Cette fiche a été rédigée par Thomas Durlin et Nathalie Pitaval (Cerema).

L'ensemble des relecteurs sont remerciés : Bernard Macé (AdCF), Christelle Bortolini, Daniela Sanna (Ademe), Anne Bellamy, Manon Monteuil (Agir), Romain Cipolla (Gart), Yohan Planche (MTE/DGITM), Gilles Bentayou, Stéphane Chanut, Jérôme Charrier, Laurent Chevereau, Laure Matignier, Emmanuel Perrin (Cerema).

### Maquettage

Cerema Territoires et ville  
Service édition

## ✉️ Contact ●●●

Vous souhaitez en savoir davantage et aller plus loin ?

Le Cerema peut vous accompagner dans votre projet : [mobilites@cerema.fr](mailto:mobilites@cerema.fr)

### Schémas et illustrations

Cerema

### Pictogrammes pages 2 et 4

Pixabay

### Date de publication

Novembre 2020  
ISSN : 2417-9701  
2020/39

Commander ou télécharger nos ouvrages sur

[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

### La collection « Connaissances » du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

© 2020 - Cerema  
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.