



HAL
open science

**transports urbains : quelles politiques pour demain ? -
Rapport du groupe présidé par Roland Ries**

Roland Ries, Gwenaëlle Quillerou, Luc Baumstark, Bruno Hérault, Christian
Vilmart

► **To cite this version:**

Roland Ries, Gwenaëlle Quillerou, Luc Baumstark, Bruno Hérault, Christian Vilmart. transports urbains : quelles politiques pour demain ? - Rapport du groupe présidé par Roland Ries. Documentation française (La), 147 p., 2003. halshs-00078955

HAL Id: halshs-00078955

<https://shs.hal.science/halshs-00078955>

Submitted on 25 Oct 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ce rapport vous est proposé avec l'aimable autorisation des auteurs et de l'éditeur, CGP / La Documentation française maîtres des droits. La présente version en PDF est sous le copyright de La Documentation française (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>) - 2003. Ce document est protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

With the Authors and the publisher of the copyright agreement. The present version in PDF is under the copyright of La Documentation française (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>).

Ce document devrait être référencé de la manière suivante :

RIES Roland, QUILLEROU Gwenaëlle, BAUMSTARK Luc, HERAULT Bruno, VILMART Christian, Commissariat Général du Plan. *transports urbains : quelles politiques pour demain ?*. Paris : La Documentation française. 2003. 147 p. ISBN 2-11-005527-8.
(Copyright, © La Documentation française).

COMMISSARIAT GENERAL

DU PLAN

**Transports urbains :
quelles politiques pour demain ?**

Président

Roland Ries

juillet 2003

COMMISSARIAT GENERAL

DU PLAN

**Transports urbains :
quelles politiques pour demain ?**

Président

Roland Ries

Rapporteurs généraux

Gwenaëlle Quillerou

Luc Baumstark

Rapporteur

Christian Vilmart

Avec la collaboration de

Bruno Hérault

Avant-propos

par

Alain Etchegoyen
Commissaire au Plan

La ville, c'est d'abord de l'espace. Les hommes structurent cet espace en tous sens, en hauteur, en longueur, en largeur. Ils le peuplent de matériaux immobiles et visibles – immeubles et bitumes, signaux et éclairages – et d'objets mobiles et visibles – autobus, automobiles et tous types de deux roues. Ils en occupent aussi l'air de pollutions diverses, invisibles mais sensibles. La ville, c'est d'abord de l'espace, mais c'est très vite du temps. Le temps de vivre si notre santé est menacée par les éléments toxiques. Le temps de se remuer, de se déplacer, d'entrer et de rentrer. La ville nous ramène toujours aux corps. Depuis deux décennies, nous vivons un jeu de mot en prenant pour de la communication à la fois les traditionnels moyens de communication – voiture, train, avion, tramway etc. – et les télécommunications – mobiles, internet – quand ces deux formes s'opposent radicalement par l'insistance du corps et par sa négation.

Les transports urbains concernent les corps humains qui ne se laissent pas réduire au virtuel. Ils agencent leurs relations dans l'espace en organisant le temps de vivre. Dans la ville, contrairement au pseudo «village mondial ou global», le corps résiste et s'impose. Le corps occupe ou libère notre temps. Le corps coûte et le corps souffre.

Les enjeux du rapport *Les transports urbains : quelles politiques pour demain ?* sont au cœur du débat politique dans ce qu'il peut avoir de plus concret et de plus pratique. Il y est question de choix collectifs, d'assentiments individuels, de priorités financières, de maîtrise et d'écologie, autrement dit de contradictions difficiles à résoudre tant elles concernent le quotidien du citoyen et le souci du long terme. Alors que l'Etat semble dépérir de tous côtés - Europe, décentralisations et privatisations -, la politique retrouve réellement son sens dans la gestion de la *πολις* et de tous les mouvements qui la traversent.

- Avant-propos -

La qualité principale de ce rapport réside dans l'équilibre volontariste entre l'analyse et les propositions. Sans s'exténuer dans l'exhaustivité des cas particuliers, il propose une véritable typologie des problèmes à résoudre et des choix qui s'en déduisent. Et si notre liberté s'exprime de plus en plus dans la mobilité de nos corps, c'est-à-dire dans le temps qu'ils nous laissent et qu'ils se laissent, ce ne sont pas les idéologies qui président à nos choix. Les tensions et les conciliations sont d'un autre ordre. Ce rapport a le mérite de hiérarchiser les enjeux et de fixer des priorités, au seuil des décisions qui restent l'apanage du politique. Tel est d'ailleurs le sens des dernières suggestions du rapport qui concernent les financements et leurs affectations. En dernière instance, ils restent l'élément ultime de la décision politique.

SOMMAIRE

Préface par Roland Ries, président du groupe de travail..... 11

INTRODUCTION..... 15

1. La démarche du groupe 19

2. Méthode de travail..... 20

3. Présentation du rapport..... 21

Partie I - DIAGNOSTIC..... 23

CHAPITRE PREMIER - L'ENVIRONNEMENT URBAIN ET SOCIAL.... 25

1. Urbanisation et transports urbains..... 26

1.1. Une extension urbaine de plus en plus discontinue et éparpillée26

1.2. Conséquences sur les mobilités et les transports29

2. Nouveaux modes de vie et transports urbains 30

2.1. De nouvelles façons de vivre en ville.....30

2.2. Conséquences des modes de vie sur les transports urbains33

CHAPITRE 2 - L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL	37
1. Les lois et les outils actuels de planification urbaine	37
1.1. Un cadre législatif devenu très abondant	37
1.2. Le décalage entre temps des procédures et temps des projets.....	41
2. Les institutions et les acteurs du transport.....	41
2.1. Les échelons communaux et intercommunaux	41
2.2. Les relations entre les autorités organisatrices et les opérateurs	42

CHAPITRE 3 - LE SYSTÈME DE TRANSPORT.....	45
1. Une évolution de la géographie des flux peu favorable au transport collectif.....	45
2. Des coûts relatifs peu favorables au transport collectif.....	47
3. La faiblesse de la part modale des transports collectifs face aux investissements consentis par la collectivité	49
4. L'organisation des transports publics en France : délégation de service public et concentration progressive des groupes.....	53

CHAPITRE 4 - LE DÉFI POSÉ AUX TRANSPORTS URBAINS DANS LES 20 ANS À VENIR.....	57
1. Faudra-t-il faciliter ou contraindre la mobilité ?.....	57
2. Une recherche toujours plus grande de mobilité	58
3. Une nécessité toujours plus importante de maîtriser et canaliser	59
4. Des tensions inévitables et des conciliations nécessaires	60
5. Une projection au fil de l'eau pour les 20 ans à venir	61

Partie II - RECOMMANDATIONS..... 65

***CHAPITRE 5 - LE LIEN ET LES INTERACTIONS ENTRE
LES POLITIQUES URBAINES ET LES MOBILITÉS..... 67***

- 1. L'étalement urbain : un phénomène complexe et difficile
à réguler..... 68**
 - 1.1. Un phénomène qui a encore de belles réserves devant lui 68
 - 1.2. Les différentes réponses des pouvoirs publics face à ce phénomène 72
- 2. Une philosophie à préserver mais un cadre législatif
à simplifier et à renforcer 74**
 - 2.1. L'exercice de planification urbaine en question..... 75
 - 2.2. Vers un cadre législatif plus opératoire et plus stratégique 76
- 3. Un cadre d'action porté par les acteurs locaux..... 78**
 - 3.1. Diversifier les politiques de régulation urbaine..... 80
 - 3.2. Développer les transports publics..... 81
 - 3.3. Mieux intégrer les modes doux et les services innovants..... 83

***CHAPITRE 6 - L'ORGANISATION ET LES ACTEURS
DES TRANSPORTS URBAINS..... 91***

- 1. Un pilotage des transports urbains au plus près des bassins
de mobilité 92**
 - 1.1. Élargir les compétences des autorités organisatrices..... 92
 - 1.2. Les réponses institutionnelles possibles 93
 - 1.3. La proposition d'une structure de coordination régionale de déplacements..... 96
- 2. Les relations contractuelles entre l'autorité organisatrice
et l'opérateur de transport : un équilibre à trouver..... 101**
 - 2.1. Des contrats de service public mieux adaptés aux enjeux
du développement urbain 102
 - 2.2. L'évaluation des projets de transport à renforcer 103
 - 2.3. Le contexte européen et la mise en concurrence des réseaux de transport..... 103

CHAPITRE 7 - L'ÉCONOMIE ET LE FINANCEMENT DU SYSTÈME DES TRANSPORTS URBAINS.....	107
1. Le système de financement du transport public : un équilibre fragile en question	107
1.1. Le financement des transports collectifs face au défi du développement urbain	107
1.2. Éléments de diagnostic du système actuel	108
1.3. Comment optimiser le système de financement actuel ?	113
1.4. Le versement transport : une ressource à consolider en la faisant évoluer.....	118
2. Nouvelles orientations de financement et d'incitations pour favoriser le transport collectif	123
2.1. L'affectation controversée de la TIPP.....	123
2.2. Développer la modulation tarifaire	126
2.3. Les politiques foncières	126
2.4. La taxation de la voiture en milieu urbain	127
2.5. Une gestion du stationnement intégrée aux politiques de transports urbains....	127
2.6. L'introduction progressive du « péage urbain ».....	132

ANNEXES.....	135
<i>Composition du groupe.....</i>	<i>137</i>
<i>Experts et membres associés.....</i>	<i>141</i>
<i>Experts auditionnés.....</i>	<i>143</i>
<i>Séances du groupe</i>	<i>145</i>

Préface

*par Roland Ries,
président du groupe de travail*

L'observation attentive des évolutions des politiques de mobilité urbaine menées depuis une vingtaine d'années en France aboutit à un constat paradoxal : sur le plan théorique le consensus est de plus en plus large pour affirmer la priorité au développement du transport public et des modes alternatifs à l'automobile, sur le plan pratique les gains de part de marché pour l'automobile dans la compétition modale se poursuivent année après année. Tout se passe comme si le fossé continuait de se creuser entre la prise de conscience collective des impasses dans lesquelles nous nous précipitons et les choix modaux individuels que nous faisons au quotidien. « Bien sûr que ce système n'est pas durable, mais encore un instant Monsieur le bourreau... » ou sous une autre forme : « Je sais qu'il faudrait collectivement changer de logique, mais moi individuellement je ne le peux pas, à cause de ma profession, de ma suractivité, de ma famille, alors que tous les autres qui n'ont pas les mêmes contraintes pourraient le faire facilement avec un peu de bonne volonté ».

Ce paradoxe, confirmé par de nombreux sondages d'opinion, place les pouvoirs publics nationaux et locaux devant des responsabilités qui, sans être nouvelles, prennent aujourd'hui une dimension inédite : il faut certes toujours bien du courage politique pour aller à contre-courant du choix modal d'une très grande majorité des citoyens, mais les évolutions des mentalités collectives ouvrent aujourd'hui des perspectives qui n'existaient pas sous cette forme il y a 10 ou 15 ans. Les instruments de mesure de la pollution atmosphérique qui commencent à mailler le territoire national, la mise en place des seuils d'alerte ou d'information des populations, les études d'impact de la pollution sur la santé publique, la dégradation sensible de la qualité de la vie urbaine liée à l'élévation des niveaux sonores sont autant de facteurs qui contribuent à faire évoluer les jugements sur la pertinence des politiques qui facilitent l'usage de l'automobile en ville.

- Préface -

Il n'en demeure pas moins que les freins à la mise en œuvre de politiques alternatives restent très puissants. Certains sont bien connus : la commodité de l'automobile, son confort, l'espace privatif qu'elle représente même dans les pires situations de congestion, la relation particulière du propriétaire d'une automobile à son véhicule ont été surabondamment analysés. Et, bien entendu, toutes ces thématiques, largement diffusées jour après jour par la publicité, continuent d'imprégner les consciences et de déterminer le choix modal.

Mais il existe un autre déterminisme dont on parle beaucoup moins et qui me paraît néanmoins essentiel. Je veux parler de l'accélération des rythmes de vie ou plus précisément de l'entassement des activités dans la journée qui rend la mobilité toujours plus indispensable. L'activité professionnelle n'est évidemment qu'une partie, d'ailleurs de plus en plus réduite, de ces activités diverses et multiformes qui, elles, continuent de croître. Pascal avait bien raison de dire : « *Tout le malheur des hommes vient d'une seule chose, qui est de ne savoir pas demeurer en repos dans une chambre* ». Cet aphorisme, un brin provocateur, prend un relief particulier si l'on se souvient que Pascal a été au XVII^e siècle en quelque sorte, l'inventeur du transport public urbain, lorsqu'il a imaginé une première ligne de transport en commun à Paris. Quoi qu'il en soit, cette réflexion, sans doute pertinente au XVII^e siècle, alors même que les moyens technologiques disponibles ne permettaient pas de multiplier les activités dans la journée, prend aujourd'hui une autre dimension. Elle renvoie en fait à un lourd problème de civilisation qui dépasse de très loin la problématique de la mobilité. « Remplir sa vie » devient l'objectif ultime et l'automobile, par les facilités qu'elle donne d'accumuler les activités dans des lieux différents, est devenue un élément constitutif de ce « modèle » de civilisation, son instrument incontournable.

On voit bien que l'omniprésence automobile s'enracine dans des profondeurs civilisationnelles, dont il importe de prendre conscience clairement, si l'on veut défricher des voies nouvelles et sortir des impasses dans lesquelles nous nous sommes collectivement et mondialement fourvoyés.

Plus généralement, sur le plan économique, la question de la valeur de la mobilité est aujourd'hui fortement posée dans la double acception de ce terme. La valeur-coût des déplacements n'est pas clairement perçue par ceux qui se déplacent que ce soit d'ailleurs en automobile ou en transport public. La contribution financière des collectivités publiques à ces deux modes est très généralement sous-estimée, en particulier pour les déplacements automobiles. L'opacité des contributions des uns et des autres, la difficulté à les identifier clairement et exhaustivement ne permettent pas une prise de conscience claire des charges que représentent pour la collectivité l'ensemble de ces déplacements.

Par ailleurs, la valeur de la mobilité s'apprécie également par rapport à l'usage et au bénéfice individuel qu'il en tire. De ce point de vue, le spectacle des autoroutes de pénétration urbaine saturées matin et soir dans la plupart des villes, celui du périphérique parisien constamment à la limite de ses capacités, font douter de la valeur de l'ensemble du système pour ses bénéficiaires supposés : tout ce temps perdu, toute cette énergie gaspillée, tout ce stress accumulé rendent urgent le changement de logique globale. Le moment n'est sans doute plus si lointain où on se demandera comment si longtemps on a pu être si aveugle sur des questions si vitales pour l'avenir de nos agglomérations.

Le présent rapport s'est donc fixé un dessein ambitieux : les préconisations techniques, financières et urbanistiques qui constituent la deuxième partie de ce document s'inscrivent dans une analyse sociétale des évolutions récentes de la vie urbaine et de leurs conséquences sur les décisions publiques. Il est clair que la problématique de la mobilité urbaine ne peut être déconnectée des mutations dans lesquelles sont engagées nos villes et des choix politiques qui les sous-tendent. Ce présupposé méthodologique constitue le fil conducteur de notre analyse.

Ce travail n'a été possible que grâce à la participation d'un groupe de concertation représentatif des divers partenaires concernés par l'avenir des transports urbains : autorités organisatrices de transport, opérateurs, chercheurs et universitaires, usagers ont apporté leur pierre à l'édifice. Ils l'ont fait bénévolement et avec la volonté de sortir de leurs cadres habituels de référence pour envisager les problèmes dans leur globalité. Qu'ils en soient ici très chaleureusement remerciés.

Si les dialogues parfois vifs, toujours loyaux, qui se sont développés dans le cadre de ce groupe qui s'est réuni régulièrement pendant près d'un an et demi pouvaient permettre aux pouvoirs publics nationaux et locaux de mieux cerner les enjeux du développement urbain qui sont sous-jacents aux problèmes de mobilité et donc d'éclairer leurs décisions en les inscrivant dans le moyen et le long terme, notre objectif principal aura été atteint.

Les deux écueils qui guettent les décideurs dans le domaine de la mobilité, comme dans beaucoup d'autres, sont bien connus : il s'agit de trouver la voie étroite entre la courte vue et le messianisme aveugle. Tels les navigateurs de l'Antiquité qui devaient se frayer un chemin entre Charybde et Scylla, les décideurs politiques d'aujourd'hui doivent pouvoir éviter à la fois le clientélisme saupoudreur et le préjugé idéologique. Ce rapport a pour ambition de leur donner quelques pistes.

Introduction

La demande de transport urbain a beaucoup évolué depuis les années 1970 en se complexifiant et dans le même temps, le transport urbain est devenu une question éminemment politique et stratégique pour les agglomérations tant il est patent que les enjeux qui y sont associés sont structurants pour leur avenir. Ces enjeux convergent tous sur l'objectif de développement durable des villes et ils interrogent l'intégration des politiques sectorielles (stationnement, voirie et transport urbain) aux politiques urbaines ainsi que la cohérence des choix publics en matière d'urbanisme et de déplacements. Surplombant ces enjeux, ce sont aussi les questions de démocratie locale qui sont posées et la possibilité pour les différents acteurs locaux (société civile, opérateurs de transport et institutions) de peser sur les politiques publiques locales.

Pour autant, les outils d'intervention publique et l'offre publique de services n'ont pas tout à fait évolué à la mesure de ces enjeux et les institutions, qui encadrent le transport urbain, se sont moins transformées que l'activité qu'elles régulent, malgré les avancées substantielles des séries de lois relatives à l'aménagement urbain, à l'intercommunalité et à la démocratie locale.

Dès lors, quels sont les principaux défis que doivent relever les pouvoirs publics pour répondre au mieux aux demandes contemporaines ? Quels sont les outils d'intervention et les cadres institutionnels les plus appropriés à cette fin ? Telles sont les questions centrales auxquelles le groupe du Commissariat général du Plan s'applique à répondre dans ce rapport.

Une demande qui a évolué ces trente dernières années

Au cours des trois dernières décennies, les agglomérations françaises se sont dotées d'équipements en transports collectifs performants grâce, notamment, au versement transport qui a permis, au début des années 1970, une relance substantielle des investissements pour répondre aux données nouvelles de la société. Parmi ces données, il faut citer essentiellement : l'essor de l'urbanisation avec la concentration de l'habitat social dans certaines zones et

- Introduction -

l'apparition de formes de spécialisation de l'espace urbain, l'industrialisation, la montée de la société de consommation et enfin la généralisation du salariat.

Les conditions de la mobilité se sont parallèlement transformées et la ligne de partage entre déplacement individuel et transport collectif se trouve remise en cause.

Tout d'abord, les ménages motorisés et plurimotorisés sont devenus de plus en plus nombreux. À l'exception des centres denses des très grandes agglomérations, le déplacement domicile-travail des salariés se fait très couramment en automobile dont la qualité de confort est devenue une référence pour la majorité de la population.

Par ailleurs, les rythmes temporels ont été eux aussi sensiblement modifiés. Le temps des citadins est plus diffus : au sein de la même journée se superposent des rythmes concurrents ; travail, vie de famille, loisirs. L'organisation de l'ensemble des déplacements d'une journée devient plus complexe et variable d'un jour à l'autre, y compris parmi les jours ouvrés. La réduction du temps de travail, tout en apportant des souplesses, va également multiplier les journées à déplacements multiples et accélérer ce processus de désynchronisation.

En même temps qu'évoluait la demande dans le temps, l'inscription des transports dans l'espace changeait également. Si les habitants des zones urbaines passent toujours quotidiennement à peu près le même temps dans les transports, la vitesse des déplacements leur permet par contre de parcourir des distances plus importantes. Cette donnée de base constitue une des explications du paysage urbain actuel, à la fois polycentrique et étalé avec des zones périurbaines. Or, l'habitat périurbain rend plus difficile la mise en place d'une offre de transport collectif, adaptée aux nouvelles temporalités et au coût de la mobilité (temps, argent, fatigue) que les usagers sont prêts à mettre. Il complique également la livraison des marchandises dans les agglomérations, qui se trouve en concurrence avec les déplacements individuels et collectifs de personnes dans les zones centrales, où l'espace de voirie est aisément saturé.

Enfin, une des dernières mutations observées ces dernières années concerne l'apparition de la spécialisation des espaces urbains (emploi, loisirs, commerces d'une part et habitat de l'autre) et celle d'une ségrégation spatiale de l'habitat, en raison du coût grandissant du foncier dans les centres-villes. En effet, un certain nombre d'habitants semblent être les laissés-pour-compte de cette nouvelle société urbaine : les habitants des zones périurbaines dont les revenus baissent mais aussi les personnes qui ne peuvent pas conduire, faute de moyens, ou ne peuvent plus conduire, les jeunes des « cités » sans emploi, etc. La

question de l'équité de traitement entre les différentes populations des zones urbaines arrive donc au centre des débats sur la politique de la ville.

Des réponses qui ont du mal à anticiper les mutations

Les réponses, apportées par les pouvoirs publics, face à ces mutations, semblent encore globalement marquées par la situation passée. La prise de conscience de ces réalités nouvelles a conduit les décideurs à vouloir lutter contre l'extension peu contrôlée de l'habitat périurbain des trente dernières années et à mettre en place des solutions de transport durable.

Les critiques essentielles portent sur l'omniprésence de l'automobile en ville et sur les dommages causés par cette invasion urbaine : bruit, émissions de gaz à effet de serre, pollution atmosphérique, congestion, hostilité des riverains à la construction d'infrastructures routières nouvelles en surface, etc. La nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre, dont les transports sont les principaux responsables, va obliger à réduire la circulation automobile et donc à offrir des alternatives en transport public.

Dans ces conditions, toutes les actions sont axées sur la réduction de l'usage de la voiture en ville et sur le retour à un habitat plus dense qui est plus favorable aux transports collectifs. Pour autant, un renversement de tendance ne paraît pas aisé à obtenir même si les pouvoirs publics le souhaitent : les conditions de vie ont changé, l'urbanisme évolue lentement et il retourne rarement à des formes antérieures. Ainsi, le phénomène de l'étalement urbain n'est pas un phénomène facilement réversible parce qu'il est aussi le fruit des aspirations d'une partie de la population pour une forme d'habitat rurale ou périurbaine. Tout l'enjeu consiste donc, si l'on entend évoluer dans une direction nouvelle, à réfléchir aux moyens de remédier aux principaux décalages actuels entre l'offre et la demande et à mieux intégrer les politiques de déplacement aux politiques urbaines.

Les principaux aspects du décalage entre l'offre et la demande

En premier lieu, l'organisation actuelle du transport urbain paraît mal adaptée aux nouveaux enjeux : soit pour des raisons de cadre institutionnel proprement dit, soit à cause d'une mauvaise utilisation de ce cadre : les différentes politiques publiques sont souvent mal coordonnées entre elles et ne sont pas toujours organisées au niveau géographique le plus adéquat.

- Introduction -

En deuxième lieu, le financement du transport public urbain paraît aussi devoir être remis sur le métier. Le volume global des financements n'apparaît plus à la hauteur des nouveaux enjeux urbains et de plus, les autorités organisatrices des transports se trouvent dorénavant confrontées à des arbitrages et des compromis rendus difficiles par la coexistence de plusieurs niveaux de collectivités ; la région, le département, le niveau intercommunal et enfin, la commune. C'est à ce dernier niveau de proximité que les élus locaux doivent concilier les attentes des usagers des transports individuels et publics avec celles des riverains des trafics en cause, souvent sans expertise suffisante, sauf peut-être dans quelques-unes des plus grandes agglomérations.

En troisième lieu, il y a les demandes de mobilité des catégories défavorisées (les chômeurs, les ménages proches du seuil de pauvreté) et celles des personnes à mobilité réduite (personnes âgées et handicapées). Dans le nouveau contexte urbain, ces demandes ne sont pas encore totalement satisfaites même si depuis ces vingt dernières années, les budgets sociaux mis en œuvre par les autorités organisatrices pour les satisfaire ont fortement augmenté.

L'organisation institutionnelle n'est elle-même pas exempte d'un certain nombre de défaillances malgré les progrès indéniables que représentent les démarches actuelles de contractualisation. Une certaine confusion des rôles, héritée des décennies précédentes, se fait jour entre les autorités organisatrices et les opérateurs de transport. Quant à ces derniers, la vraie difficulté qu'ils rencontrent aujourd'hui est d'arriver à faire face aux évolutions d'une demande de transport de plus en plus complexe avec suffisamment de flexibilité.

Enfin, le lien avec les politiques d'urbanisme apparaît distendu malgré les dernières lois d'aménagement qui ont voulu relancer la planification urbaine. Il apparaît important de s'interroger sur la façon de mobiliser l'ensemble des outils des politiques de transport de façon cohérente, au service d'objectifs d'urbanisme plus consensuels.

Le système actuel des transports urbains connaît donc des symptômes de difficultés d'adaptation aux mutations de la société urbaine. Les transports collectifs urbains sont notamment en déficit d'innovations et d'initiatives locales pour gagner des parts de marchés face à la voiture particulière et pour améliorer leur qualité globale de service.

1. La démarche du groupe

La recherche d'une démarche pragmatique a été le principal souci du groupe de concertation. En effet, la littérature est abondante en la matière et les rapports produits par des institutions nationales et internationales sont légion. Ce constat d'abondance a donc constitué une sorte de défi afin que ce rapport apporte un point de vue nouveau sur la question.

Cela a supposé, tout d'abord, de s'appuyer sur le capital, finalement assez peu exploité, que tous ces rapports représentaient, de profiter pleinement de l'espace de concertation offert par le Commissariat général du Plan et enfin, de ne pas hésiter à ébranler certaines idées reçues.

Par ailleurs, le groupe a convenu de ne pas chercher à tout prix l'exhaustivité sur un sujet aussi complexe, au risque de refaire une compilation, mais de trouver plutôt des angles d'attaque précis du sujet pour le renouveler et faire remonter des expériences locales, nationales et internationales. Ce rapport n'est donc pas une somme académique sur le sujet, mais il établit une liste de recommandations à l'attention des pouvoirs publics nationaux.

Sur la base d'un diagnostic préalable, les objectifs du groupe visent à dégager des éléments susceptibles de faire évoluer le système des transports urbains de manière satisfaisante pour la collectivité, c'est-à-dire dans des conditions économiques acceptables et dans le cadre d'un développement durable des villes.

Il s'agit de repérer les principaux points de blocage d'un système qui est aujourd'hui considéré en « crise », au sens d'une mutation forte ; une double crise du financement et du fonctionnement qui est liée en bonne partie à l'étalement urbain de ces trente dernières années.

Le groupe a choisi d'appréhender les trois problématiques suivantes qui constituent, de son point de vue, les principaux points de blocage du système actuel :

- La régulation de l'étalement urbain et le traitement des zones périurbaines qui posent problème aux élus, aux autorités organisatrices et aux opérateurs des transports et que l'on ne sait pas traiter à court terme et à plus long terme.

- Introduction -

- La congestion des centres-villes, des premières couronnes et des axes de pénétration vers le centre ainsi que le partage de l'espace public entre les différents modes de transport de personnes et de marchandises.
- Et enfin, la question essentielle du financement dans les transports qui réintègre la plupart des autres questions et amène par ce biais à s'interroger sur des dispositifs innovants.

2. Méthode de travail

La méthode de travail repose essentiellement sur la dynamique des débats à partir d'un certain nombre de thèmes qui ont été jugés prioritaires et stratégiques. Parmi ces thèmes, on trouve la régulation du phénomène de l'étalement urbain, l'impact des nouveaux rythmes urbains sur la mobilité, la question des transports de marchandise en ville, la pertinence des investissements lourds en matière de transports urbains, la régulation sociale dans le secteur des transports urbains et enfin, le volet sécurité et les recommandations à faire aux pouvoirs publics sur cette question difficile.

Deux autres démarches ont été parallèlement engagées :

- Un atelier technique, animé par Alain Bonnafous, professeur au Laboratoire d'économie des transports (LET), a été mis en place pour faire le point sur les questions de financement des transports.
- Une étude comparée¹ a été menée sous la direction de Pierre Frankhauser, professeur à l'université de Franche-Comté, sur « les pratiques innovantes dans les grandes agglomérations étrangères ». L'objectif de cette étude était d'identifier les « bonnes pratiques étrangères » et s'interroger sur leurs transferts possibles aux agglomérations françaises. L'étude a notamment démontré que, même s'il y avait bien souvent des effets de vitrine de la part de certaines de ces agglomérations, on trouvait toujours, parmi les facteurs de réussite, des incitations financières fortes de la part des autorités organisatrices, avec ou sans l'aide de l'État, mais aussi une large participation et l'approbation nécessaire de la population locale.

(1) « *Expériences innovantes dans le domaine des transports urbains, regard comparatif sur quelques expériences étrangères* », étude pour le Commissariat général du Plan, université de Franche-Comté et laboratoire Théma, UMR 6049.

3. Présentation du rapport

Le plan de ce rapport est structuré en deux grandes parties :

La première partie pose un diagnostic à partir du travail mené dans le cadre du groupe de concertation. Il s'agit de présenter les éléments principaux qui caractérisent l'environnement dans lequel doivent s'appréhender les questions relatives aux mobilités urbaines. Cet environnement est façonné par des réalités urbaines et sociales, par un ensemble d'outils réglementaires et enfin, par les contraintes propres au système de transport lui-même.

La deuxième partie propose des recommandations pour faire évoluer durablement le système des transports et se décline en trois chapitres :

Le **chapitre 5** porte sur le rapport entre les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire et les politiques de mobilité. La dialectique est connue ; les modes de déplacements conditionnent les formes urbaines qui, en retour, sont renforcées et accélérées par eux. Mais, à partir de là, comment définir des politiques de développement urbain durable ?

Le **chapitre 6** est consacré à l'organisation et au management du système des transports urbains. Comment mieux répartir des compétences, aujourd'hui éclatées sur plusieurs niveaux institutionnels et surtout comment inciter les nombreux acteurs concernés à mieux travailler ensemble dans le sens d'une plus grande cohérence ?

Enfin, le **chapitre 7** traite les aspects économiques et financiers du transport public urbain. Comment optimiser ces financements pour leur faire produire un maximum d'efficacité sociale ?

PARTIE I

DIAGNOSTIC

Chapitre Premier

L'environnement urbain et social

Les déplacements ne sont pas un objectif en soi. On ne se transporte pas par plaisir ou par devoir moral mais pour satisfaire des besoins et atteindre des fins individuelles ou collectives. Il n'y a pas d'action sans mobile, de mobilité sans motif, de déplacement sans objet, de transport sans activité sociale associée. Les transports sont des facteurs de liaison, des moyens de contact et de mise en relation, des vecteurs d'échange et d'intégration sociale. Ces caractères sont encore plus marqués en milieu urbain, plus dense et actif que les autres contextes de vie.

On peut distinguer trois grands aspects dans tout déplacement individuel :

- une origine et une destination, des points qui sont reliés, chacun étant associé à une situation et une activité spécifique (les extrémités du trajet) ;
- les modes et moyens de ce déplacement, les conditions de sa réalisation et les types de véhicules utilisés (les modalités du trajet) ;
- les motivations personnelles du déplacement, sa valeur sociale, sa signification culturelle, ses finalités et son degré de nécessité (les motifs du trajet).

Si l'on généralise le propos en étendant ces variables à l'ensemble de la société, trois séries de questions peuvent être posées pour caractériser la situation actuelle des transports urbains :

- Comment les origines et les destinations des trajets évoluent-elles dans nos agglomérations et comment ces évolutions transforment-elles les motifs et les moyens de transport ? Pour répondre à ces questions, il convient d'analyser la répartition des activités socio-économiques sur les territoires, il faut voir de quelle manière les hommes structurent l'espace des villes et répartissent les fonctions urbaines.

- Chapitre Premier -

- Comment les modes de déplacement se transforment-ils et comment interagissent-ils les uns avec les autres ? Quels nouveaux systèmes de transport apparaissent et avec quels impacts sur les mobilités constatées ? La réponse à ces interrogations passe par une analyse comparée des besoins des voyageurs et des différents vecteurs de mobilité proposés par la société.
- Comment les motifs des déplacements évoluent-ils et comment influencent-ils la mobilité et les choix en matière de transport ? Répondre à ces questions suppose d'étudier les rapports sociaux, les manières de vivre et les modèles culturels liés aux déplacements. Tous ces aspects seront abordés en deux temps. On présentera d'abord la métropolisation urbaine et ses effets sur la demande de transports. On verra ensuite comment les nouveaux modes de vie transforment les besoins de mobilité.

1. Urbanisation et transports urbains

Les présentations des experts et les débats internes au groupe ont montré que, pour bien comprendre les transports, il est nécessaire de connaître ce que l'on relie en transportant, ce que l'on associe par la mobilité. Les déplacements sont des trajectoires parcourues entre des contextes localisés d'activités sociales, des trajets entre des situations qu'ils raccordent. Deux questions sont donc incontournables : Quelles sont les caractéristiques actuelles de la localisation des biens, des individus et des services sur les territoires urbains ? Quelles sont les conséquences de cette spatialisation sur le secteur des transports ?

1.1. Une extension urbaine de plus en plus discontinue et éparpillée

De manière générale, le dernier recensement de l'INSEE de 1999 confirme la poursuite de l'urbanisation de la France. En 1999, 77 % de la population métropolitaine vivait dans une des 354 aires urbaines¹ contre 73 % de la population dans 361 aires urbaines en 1990. Sur la période, la population urbaine a augmenté de 4 millions d'habitants et cette tendance est favorable aux plus grandes villes comme à leurs espaces proches : 8 aires urbaines totalisent la moitié de l'accroissement (Paris, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nantes, Rennes,

(1) L'aire urbaine comprend la ville-centre (la ville historique constituée d'une commune ou plusieurs), la banlieue (territoire plus ou moins vaste sous influence de la ville) et la couronne périurbaine (périphérie plus lointaine au-delà du front de l'urbanisation mais encore sous influence de la ville et sa banlieue).

Marseille-Aix et Bordeaux). La région Île-de-France se distingue en raison de son échelle et de sa population, c'est une vraie « ville-région » dont la couronne périphérique, très importante, comporte des différences géographiques sensibles.

Le développement des pôles urbains ¹ se fait dorénavant à un rythme ralenti, ce qui se traduit par une limitation de l'hémorragie des centres-villes et par un taux de croissance réduit à la fois en banlieue et en couronne périurbaine. Paris intra-muros continue à perdre des habitants mais les partants sont de moins en moins nombreux et nous nous rapprochons d'un point de stabilité.

Le desserrement des activités, des logements et des hommes se confirme, avec une moindre densité dans l'occupation des espaces urbains. Jusqu'au milieu des années 1970, on avait une concentration de la population et des emplois dans la ou les communes centrales, la construction de banlieues denses et les pôles urbains n'occupaient alors qu'une superficie limitée du territoire ² (7,5 % en 1975). L'accélération de l'extension urbaine de plus en plus discontinue voire éparpillée se remarque dans les statistiques à partir de 1975 et elle se prolonge jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, le poids des couronnes périurbaines a crû de 8,7 % de la population en 1968 à 13 % en 1999, alors que celui des pôles urbains diminuait. Les comparaisons internationales montrent que cette « dédensification » peut se réaliser de façon plus ou moins éparpillée. Dans le cas de la France le scénario est plutôt celui de ce qu'on appelle communément un étalement urbain maximal, avec un isolement des fonctions urbaines les unes par rapport aux autres.

Si les villes continuent à croître, elles le font de façon différenciée, leurs morphologies peuvent être très contrastées : il y a des étalements urbains qui correspondent à des modes de développement démographique et socio-économique différenciés d'une ville à l'autre et aussi à l'histoire de la ville. À côté du type majoritaire de l'étalement régulier, qui concerne encore 60 % des aires urbaines, on voit apparaître deux types distincts dont l'impact sur la mobilité devra être finement analysé : la croissance urbaine avec banlieues dynamiques (le cas des villes de l'Ouest avec une urbanisation plus récente et une prédominance de l'habitat individuel) et la croissance avec banlieues en retrait (le cas des anciens espaces industriels, par exemple dans le nord de la France).

(1) Le pôle urbain est une unité urbaine (ville-centre et banlieue) de plus de 5 000 emplois.

(2) Voir définition page précédente.

L'urbanisation produit des villes polycentriques et multipolaires. Les modes de structuration spatiale varient dans le temps en fonction des coûts respectifs de la mobilité pour des populations ayant des ressources dont le montant et la distribution sociale a varié, ce qui explique la superposition géographique des entreprises, de l'habitat et de la circulation qui engendrent des structures en « doigts de gants ». Au plus près des centres, le remplissage des vides interstitiels et la dispersion des « plaques résidentielles » créent une urbanisation en nappes. Les lotissements périurbains, situés en général à distance des grandes lignes de circulation, contribuent beaucoup au développement de ces zones à faible densité : la valeur résidentielle de la maison individuelle augmente en fonction de son écartement par rapport aux axes de vie intense et à leurs nuisances. Enfin, les zones périphériques se développent sur elles-mêmes en s'autonomisant des anciens centres et en intégrant de nouvelles fonctions qui permettent à leurs habitants d'avoir un meilleur niveau de services « sur place ». Tout cela crée des villes plus diversifiées et hétérogènes marquées par des différenciations sociales de quartiers, des variétés et des inégalités dans les modes de vie liées en partie à des phénomènes de multilocalité et de pluri-appartenance (certains parlent même de la naissance de « villes polynucléaires », de « villes-réseaux » ou de « villes-archipels »).

Cette diversité urbaine est particulièrement visible sur l'agglomération parisienne, au développement périphérique aussi important que multiforme : villes nouvelles, urbanisation des axes de transports, larges franges d'agglomération, parcs d'activité, villes secondaires, croissance des bourgs ruraux, etc. On retrouve certaines de ces caractéristiques, moins affirmées, pour les plus grandes des agglomérations françaises.

Les membres du groupe jugent qu'il est nécessaire d'éclairer pour l'avenir certains de ces phénomènes urbains comme la spécialisation de certains pôles, la réversibilité des tendances au polycentrisme, la nouvelle hiérarchisation des fonctions urbaines et la possibilité que l'on revienne demain à des étalements périurbains plus réguliers. Dans tous les cas, la multipolarisation de l'espace implique un nouveau découpage des responsabilités des uns et des autres ainsi qu'une réflexion sur la nature et le rôle des différents territoires : quels nouveaux rapports entre centre et périphérie ? quelles variations dans les besoins de mobilités ?

Il apparaît en tout cas qu'il n'y a pas un modèle urbain mais bien des typologies ou des morphologies urbaines qui varient en fonction du contexte topographique, historique, socio-économique, etc. Le paysage urbain est plus nuancé et composite qu'il n'y paraît ; il convient donc de l'analyser au cas par

cas, si l'on veut orienter convenablement les choix des politiques nationales et locales de transports et les adapter véritablement à chaque contexte et morphologie urbaine.

1.2. Conséquences sur les mobilités et les transports

Comme de nombreuses études l'ont montré, l'urbanisation ne s'est pas traduite par une forte croissance des déplacements par personne et par jour. Il faut même souligner que ceux-ci n'augmentent plus beaucoup depuis une dizaine d'années (3,2 déplacements par personne et par jour en 1994)¹. Ce phénomène est d'autant plus important à souligner qu'il va à l'encontre des idées reçues sur la question et des messages parfois transmis par les médias. Par contre, le nombre de déplacements continue à dépendre du statut actif ou non-actif des personnes.

L'étalement urbain n'a pas engendré une augmentation du temps passé en déplacements. Les enquêtes ménages indiquent une stabilité du budget-temps « transports » depuis dix ans et, dans l'ensemble, les périodes consacrées aux déplacements restent proportionnelles au temps passé hors domicile. Qualitativement nous perdons même de moins en moins de temps (autoradios, baladeurs, téléphones et ordinateurs portables nous aident à meubler le temps du déplacement).

En revanche, les déplacements sont toujours moins radioconcentriques. Les activités centrales polarisent moins les trajets et les graphes de mobilité sont moins étoilés que par le passé. On observe corrélativement un développement des flux périphériques, transversaux et tangentiels.

La multipolarité des activités favorise les phénomènes de « pérégrination urbaine » : habiter dans un lieu, travailler dans un autre, consommer dans un troisième, se divertir dans un quatrième, etc. en favorisant des trajectoires de déplacements plus « zigzagantes ». L'étalement urbain, plus encore que le polycentrisme, favorise la recherche de multimodalité et d'intermodalité. Pour le transporteur et le transporté, les problèmes de fréquences, de correspondances et d'enchaînements des modes prennent dès lors une importance croissante.

Si le nombre de déplacements par personne ne croît pas, en revanche, l'urbanisation diffuse et l'accélération des vitesses se traduisent par une augmentation des distances parcourues (en moyenne d'un tiers en une dizaine

(1) Voir Jean-Marie Guidez, « Les déplacements des années 1990 », CERTU.

d'années). Le trafic routier urbain s'est accru parce que les déplacements s'allongent.

L'étalement urbain défavorise à terme les transports collectifs de masse au profit de la voiture particulière dans la mesure où un système lourd ne peut correctement assurer la desserte fine réclamée par les zones d'habitat périphériques. Pour ce qui est de l'Île-de-France, l'IAURIF considère que le desserrement explique environ 60 % du manque à gagner pour les transports collectifs. À l'inverse, on a pu constater que la concentration urbaine ou métropolisation¹ était un facteur plutôt favorable à l'utilisation de moyens de déplacements alternatifs comme les microbus, les taxis partagés, les navettes à la demande, etc. L'étalement urbain est clairement corrélé avec le taux de non-équipement en automobile, lequel est plus important au centre (27 % en général, 57 % à Paris) qu'en périphérie (19 %). Si la voiture induit un étalement qui en retour favorise l'usage de la voiture, en retour également, la voiture dévalorise la ville dense ce qui renforce l'étalement. Néanmoins, au-delà des progrès de la motorisation des ménages, c'est toute une combinaison de variables qui contribue à étendre la ville, notamment les conditions de la mobilité au travers des coûts de la mobilité, la distribution spatiale des accessibilités et les coûts de localisation.

2. Nouveaux modes de vie et transports urbains

À travers les débats du groupe, on a pu voir à quel point la situation des transports urbains est liée au fonctionnement de la société dans laquelle ils s'insèrent. Les déplacements sont liés aux habitudes des individus, aux emplois occupés, aux caractéristiques des familles, aux valeurs et aux attitudes liées à la mobilité. Deux interrogations s'imposent donc à nous : Quelles sont les caractéristiques actuelles des modes de vie urbains ? Comment ces rapports sociaux spécifiques affectent-ils les transports et les mobilités ?

2.1. De nouvelles façons de vivre en ville

La société actuelle se caractérise d'abord par l'affirmation de nouveaux rapports entre les acteurs sociaux. Les grands groupes de référence (classes, statuts, corporations, professions) ont tendance à s'épuiser, les individus s'attachant

(1) La métropolisation est un phénomène de concentration du peuplement sur les aires métropolitaines (à l'inverse de la dispersion urbaine ou périurbanisation).

dorénavant plus facilement à des communautés restreintes. Les institutions héritées du passé s'affaiblissent et perdent en légitimité. Du côté des organisations, l'autonomie et la flexibilité l'emportent sur l'ordre et les normes : nouvelles formes de travail, liberté au sein de la famille, moindre autorité à l'école, etc. La vie des ménages s'est enrichie, avec la multiplication des sphères d'activités de ses membres : double activité professionnelle, loisirs extra-scolaires, voyages, consommations culturelles, etc. Dans l'ensemble, si les liens sociaux sont moins solides et moins durables qu'autrefois, ils sont plus nombreux et plus librement choisis. Entre les individus apparaissent de nouvelles interactions et de nouvelles solidarités. La nécessité de se rencontrer, d'être physiquement en face-à-face et de partager un espace de discussion s'affaiblit. L'intégration sociale résulte moins de l'appartenance à une même unité territoriale et le fondement de la solidarité est beaucoup plus dans la conscience d'intérêts ou de choix communs, et ce malgré les distances. Avec l'individualisation de la vie urbaine s'affirment de nouveaux profils d'acteurs plus modernes qui valorisent plus l'accomplissement de soi et le libre arbitre.

Notre société connaît ensuite l'émergence de nouveaux rapports à l'espace. La ville d'hier avait des caractéristiques bien connues : installations centrales d'ateliers et de fabriques, vie polarisée par les gares, les services publics et les magasins, répartition verticale des inégalités sociales, aménités de voisinage, vie de quartier intégrée, communautés ouvrières, espaces résidentiels bourgeois, zones d'équipements collectifs, et tous les autres attributs du zonage fonctionnel. On évitait les distances en même temps qu'on recherchait une certaine proximité : on vivait proche de sa famille, on habitait près de son emploi, on se définissait comme appartenant à un lieu. Cette ville ne disparaît pas complètement mais elle est recouverte par une autre aux modes d'organisation différents. L'attache résidentielle ne suffit plus à cerner les espaces de vie et, selon les groupes sociaux, ces espaces s'étendent de quelques quartiers à l'ensemble de l'agglomération. Par conséquent, il est rare que nos amis soient nos voisins, que les voisins soient des collègues, que nos collègues soient des amis et que l'on voisine avec sa famille. Il faut donc recourir aux transports pour retrouver ceux qui n'habitent plus près de chez nous et la moindre volonté de rencontre déclenche un besoin de mobilité. L'identité du citoyen d'hier reposait sur la récurrence des fréquentations locales ; celle du citoyen d'aujourd'hui s'enrichit de la concurrence des pérégrinations spatiales. Il ne perd pas complètement le sentiment d'habiter « quelque part », d'être d'un lieu particulier, mais il sait que son statut et sa vie dépendent aussi des possibilités de joindre souvent et facilement tous les autres lieux de la ville.

Enfin, il faut tenir compte de l'apparition de nouveaux rapports aux temps. Nous passons d'une société de régulation des horaires à une société où la

préoccupation majeure devient l'articulation des différentes temporalités pour restaurer de l'autonomie et concilier des contradictions. Hier la « discipline du temps » était un grand principe de la vie sociale, on organisait l'enchaînement et la succession des activités. Aujourd'hui on se préoccupe plus de leurs recouvrements et chevauchements. De même que les activités sociales et économiques se répartissent dans l'espace, elles se diffusent dans le temps : extension des périodes de consommation, fractionnement des vacances, nouveaux rythmes de travail, multiples changements induits par le passage aux 35 heures, etc. De même que l'on parle d'étalement urbain, on peut conclure à l'existence d'un « étalement temporel » : une même journée voyant se superposer les rythmes concurrents de l'entreprise, de la famille, des transports, des loisirs et des tâches domestiques. Comme on peut s'en douter, ces problèmes de « conjugaison des temps » se posent avec une particulière acuité aux femmes, et si la réduction du temps de travail leur apporte une certaine liberté, elle comporte également de nouvelles contraintes. À l'échelle du système social, la désynchronisation de certaines activités entraîne nécessairement des resynchronisations sur d'autres plans. Pour que la société « tienne », les anciens cadencements doivent être remplacés par des moyens alternatifs de régulation. De nouvelles horloges sociales apparaissent ainsi que de nouveaux maîtres des horloges. Les individus et les institutions sont conduits à se doter de nouveaux instruments de mesure, d'usage et de compensation des temps sociaux : outils asynchrones de communication et de stockage (e-mail, répondeurs téléphoniques, congélateurs), mais aussi bureaux des temps, plans directeurs temporels, plans de déplacements d'entreprise, dispositifs de régulation du trafic en temps réel, etc.

Les discussions entre les experts et le groupe ont donc clairement mis en lumière trois traits saillants de nos sociétés contemporaines : l'individualisation des modes de vie et la privatisation du lien social, la banalisation des distances, l'articulation concurrentielle des temporalités. Elles ont aussi souligné l'imbrication de ces tendances qui, en se renforçant les unes les autres, sont en train de modifier notre rapport à la mobilité et de le rendre plus diffus, plus fragmenté.

Là aussi, à côté de la mobilité captive domicile-travail qui structure encore majoritairement l'ensemble des déplacements, les déplacements pour autres motifs ne cessent de croître sur des plages horaires de plus en plus étalées (mobilités zigzagantes sur des heures dites « creuses », mobilités du soir et des week-ends. Les statistiques du métro parisien sont parlantes à ce niveau). À différentes classes d'âges, correspondent aussi différents types de mobilités : mobilité des seniors à fort pouvoir d'achat, mobilité des classes moyennes périurbaines, mobilité des classes supérieures qui habitent en centre-ville ou

dans des espaces ruraux à forte « charge patrimoniale », mobilité des jeunes de « banlieue » et des « RMistes » qui est tout aussi forte et, sinon plus, que celle des autres catégories. En effet, le transport constitue pour eux un lien social indispensable.

2.2. Conséquences des modes de vie sur les transports urbains

En quoi ces nouveaux rapports aux temps ont-ils infléchi, stimulé l'offre disponible et favorisé l'émergence de services alternatifs ?

Les membres du groupe considèrent que nous manquons encore d'indicateurs et de données fiables pour rendre compte des changements en cours. Sur de nombreux points, nous devons en rester à des hypothèses et des interrogations : À qui ces nouvelles mobilités profitent-elles le plus ? Que sait-on, au fond, des nouvelles habitudes individuelles et collectives ? Quelles variables retenir pour caractériser au mieux les phénomènes innovants ? Cette carence des connaissances incite à être d'autant plus attentifs aux signaux faibles, aux tendances émergentes et aux informations recueillies par les transporteurs eux-mêmes (évolutions de fréquentations, souhaits exprimés par les voyageurs) et à réfléchir aux indicateurs les plus appropriés pour appréhender les changements ¹.

Du côté des résultats les plus solides, on sait par exemple que l'on choisit de moins en moins son domicile en fonction du lieu de son emploi. En 1999, 3 actifs sur 5 travaillaient hors de leur commune de résidence et la distance moyenne domicile-travail était de 15 kilomètres contre 13 en 1982. Plus de 75 % des actifs habitant la périphérie des villes sont concernés par de tels déplacements intercommunaux.

On sait aussi que les nouvelles manières de vivre entraînent une diversification en même temps qu'une redistribution des motifs de déplacements : entre 1982 et 1994, la forte progression des motifs « loisirs » et « visites » (+ 35 %) s'est faite au détriment des trajets professionnels et scolaires (- 20 %). Plus

(1) Sur les nouveaux rythmes urbains, se référer notamment à l'ouvrage de Jean-Yves Boulin, « La ville à mille temps », Éditions de l'Aube, et aux travaux réalisés dans le cadre de la mission Prospective (groupe RATP) et dans le cadre du Conseil national des transports : « Face aux nouveaux rythmes urbains : quels services à la mobilité et à l'accessibilité ? » Jean-Paul Bailly, Edith Heurgon.

spécialement, à Paris, ¹ on note une diminution incontestable du poids relatif des migrations alternantes domicile-travail et des autres déplacements liés à l'activité professionnelle. Ces migrations représentent moins de la moitié du nombre total, tous modes confondus, alors qu'elles étaient encore légèrement majoritaires il y a une dizaine d'années. Ce changement provient de la multiplication des déplacements libres, contrastant avec la faible augmentation de la mobilité contrainte. La montée de cette mobilité de loisir dans l'agglomération parisienne explique en partie l'accroissement perceptible des déplacements en vélo et en roller, notamment. Mais est-ce une vogue d'aujourd'hui ou une « tendance lourde » ? En ce qui concerne le vélo, on peut penser qu'il s'agit d'une « tendance lourde » qui, pour s'étendre au déplacement pendulaire domicile-travail sur les courtes distances, ne demande que quelques efforts des pouvoirs publics et des collectivités locales. La deuxième partie du rapport sur les recommandations fera des propositions en ce sens.

L'ampleur de ces évolutions urbaines est néanmoins à relativiser car elle est spécifique des grandes agglomérations et surtout de l'agglomération parisienne : Il y a Paris et les quelques très grandes agglomérations, qui suivent ce modèle du fait de leur taille, et il y a les autres agglomérations, petites et moyennes qui ne sont pas dans ce modèle parisien même si celui-là tend toujours à se diffuser à terme. Dans ces dernières, les demandes de mobilité sont encore « traditionnelles » et les mobilités loisir du week-end ne se font pas avec la même intensité (on sort peu le week-end et on se déplace la semaine plutôt en voiture pour les déplacements domicile-travail).

La désynchronisation des activités se traduit globalement par un décalage et un étalement des pointes du matin et du soir dans les transports collectifs. La répartition de la demande est aussi plus homogène selon les heures du jour et selon les jours de la semaine : c'est un effet de la flexibilité des horaires et de la diminution des temps de travail. Ce meilleur remplissage est plutôt une bonne nouvelle pour les gestionnaires de réseaux qui peuvent mieux rentabiliser leurs charges fixes et offrir un service amélioré mais en contrepartie, c'est une

(1) Les chiffres concernant l'évolution de la mobilité parisienne (source RATP) montrent la segmentation des motifs de déplacements et l'étalement du trafic sur les flancs de pointe du matin et du soir ainsi que l'augmentation du trafic le week-end : baisse de - 5 à - 15 % des trafics heure de pointe ; augmentation de + 7 % aux heures creuses ; + 60 % en soirée et nuit ; + 15 % le week-end ; + 15 % en juillet-août.

On note aussi une forte baisse des trajets domicile-travail qui ne représentent plus que 25 % des déplacements annuels.

Ainsi, la part des flux de loisirs dans l'ensemble de la mobilité locale est passée de 33 % en 1981 à 40 % en 1994, celle liée au travail diminuant de 37 % à 33 %.

contrainte supplémentaire sur l'organisation du travail et sur les personnels des groupes de transport.

L'autre conséquence de la désynchronisation des modes de vie est la relative stagnation de l'usage des transports collectifs par rapport aux modes individuels de déplacements. La stabilité ou la hausse de leur usage pour les déplacements liés à l'activité professionnelle, sur le long terme, contraste avec une évolution nettement moins favorable pour les autres motifs. Pour ce qui est de l'Île-de-France, on a vu plus haut que le desserrement géographique explique environ 60 % des pertes de clientèles. Selon l'IAURIF, l'évolution de la structure par motifs expliquerait les 40 % restants. Pour aller vite, on peut dire que cette évolution aboutit, de fait, « à remplacer des déplacements effectués aux heures de pointe sur des axes favorables à une desserte par les TC par des déplacements en heures creuses bien plus diffus dans l'espace ». Cette stabilité globale moyenne des transports collectifs laisse néanmoins apparaître des variations notables. Ils résistent mieux et même gagnent des parts de marché là où des efforts particuliers ont été faits en leur faveur.

Parallèlement, ces nouveaux modes de vie encouragent l'usage de la voiture (et l'usage de la voiture a lui-même encouragé les nouveaux comportements urbains, plus individuels et toujours plus rapides et versatiles). Ainsi, de 1976 à 1997, on a pu constater une montée de l'utilisation de l'automobile pour tous les motifs de déplacements. Plus autonomes dans leur travail et leurs familles, les individus veulent l'être aussi dans leurs déplacements : les caractéristiques de la mobilité offerte par l'automobile font que c'est le plus souvent sur ce mode que reposent les choix faits par les individus. De ce point de vue, la voiture se révèle d'une efficacité « redoutable » : elle est par définition le mode du libre choix et de l'option de dernière minute. C'est aussi celui qui donne, à tort, l'impression d'être le moins coûteux et qui demeure toujours le plus plébiscité dans les enquêtes ménages et les divers sondages de la presse quotidienne parce qu'il faut bien reconnaître que c'est le plus confortable (même si le bus arrive bien souvent en deuxième position). Par ailleurs, dans les agglomérations urbaines, tout semble avoir été jusqu'à présent encore configuré « pour et autour de la voiture » ; par exemple, les politiques de la vitesse sont adoptées pour la voiture, les centres commerciaux et de loisirs sont le plus souvent excentrés et leur accès est facilité par la création d'infrastructures routières à échangeurs.

Cependant, il ne faut pas oublier de souligner que la voiture est aussi le mode de transport le plus dangereux en ville : chaque année, environ 3 000 piétons sont

blessés ou tués sur la route de Paris (soit à peu près 24 % des victimes de la route).¹

Au fil des discussions, les experts et le groupe ont souligné l'importance de ces évolutions plutôt défavorables aux transports collectifs dans un scénario au fil de l'eau. Ils ont également montré la difficulté qu'il y avait à canaliser des évolutions qui renvoient en fait au fonctionnement d'ensemble de la société et qui demanderaient de pouvoir réorienter et inverser des choix individuels et collectifs. Cependant, s'il est difficile voire illusoire de vouloir inverser des choix individuels, les opérateurs de transport du groupe ont tenu à rappeler que le « règne de la voiture en ville » n'était pas aussi fatal que cela : de fait, les statistiques et les enquêtes révèlent que les agglomérations comme Nantes, Grenoble, Strasbourg et d'autres qui se sont lancées, les premières, dans des opérations de relance du tramway, accompagnées par des opérations de restructuration urbaine des centres-villes, ont vu leurs efforts récompensés par des reports modaux significatifs vers les transports collectifs. Des reports modaux ont donc bien eu lieu mais la problématique qui est posée et développée plus loin dans ce rapport est de savoir à quel coût pour la collectivité et jusqu'où.

(1) Source: *préfecture de police de Paris*.

Chapitre 2

L'environnement institutionnel

1. Les lois et les outils actuels de planification urbaine

1.1. Un cadre législatif devenu très abondant

Vingt ans après les lois de 1982-1983 (la LOTI et la loi sur la décentralisation), une série de lois est venue compléter l'arsenal législatif existant et le groupe s'est demandé si le moment n'était pas venu de s'interroger sur la cohérence et la proximité de ces différentes législations dont les faits semblent montrer qu'elles sont souvent appliquées avec plus ou moins d'efficacité sur le terrain par les différents acteurs locaux, élus et techniciens.

Le propos n'est donc pas tant ici de faire l'exégèse des dernières lois d'aménagement du territoire¹ que de tenter d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes : Quelle peut être l'efficacité réelle de ces lois sur les politiques de mobilité à mettre en œuvre dans un environnement urbain complexe ? Sont-elles vraiment des leviers pour l'action publique ? Ne risquent-elles pas plutôt d'opposer des freins à l'action ?

Il y a un consensus général pour dire que les dernières lois représentent des avancées incontestables en matière de planification urbaine et de décentralisation territoriale. Les membres du groupe sont sensibles aux mesures de relance de la planification urbaine dans la mesure où l'étalement urbain de

(1) Loi d'orientation sur l'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999, loi sur l'intercommunalité du 12 juillet 1999 et loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, complétées par la dernière loi sur la démocratie locale et par le projet de loi relatif aux diverses dispositions en matière d'urbanisme, d'habitat et de construction (DDUHC), la loi n'étant pas encore votée au moment de la rédaction de ce rapport.

ces trente dernières années constituent bien une sorte de fléau pour l'aménageur et le transporteur (voir le chapitre Premier). Ils reconnaissent le bien-fondé des nombreux outils mis à disposition qui obligent à créer le lien intrinsèque entre le transport et l'urbanisme et à penser « global, durable et solidaire »¹. L'autre point vertueux réside dans le fait que ces lois incitent les différents acteurs locaux à travailler ensemble, à coordonner leurs projets et leurs politiques d'aménagement pour agir de façon cohérente et concertée à des échelles territoriales qui ont du sens ; la constitution de communautés d'agglomérations et la création des syndicats mixtes de la loi solidarité et renouvellement urbain en constituent des exemples significatifs.²

Cependant, le groupe s'est interrogé sur les effets pervers de « l'empilement » législatif actuel et sur la surabondance des outils proposés qui ne facilite pas vraiment la mise en œuvre au niveau local et qui soulève plusieurs niveaux de questions.

La question des périmètres géographiques de planification : Ainsi, quel est le bon périmètre de planification de l'action urbaine ? Comment s'y retrouver quand chaque loi propose sa définition de l'agglomération urbaine ? N'a-t-on pas perdu un peu de la cohérence territoriale que l'on recherchait au départ ? À titre d'exemple, dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 25 juin 1999, c'est l'aire urbaine, l'agglomération et le pays ; dans la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, c'est la notion de territoire d'un seul tenant qui est mise en avant et dans la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, c'est l'aire urbaine qui est privilégiée, mais le périmètre de schéma de cohérence territoriale (SCoT) est soumis à la négociation, et il doit définir une unité urbaine cohérente. Ainsi, on constate que certaines agglomérations se sont ainsi dotées de 6 SCoT, d'autres de 9, alors qu'elles n'ont réalisé qu'un seul plan de déplacement urbain (PDU) sur l'agglomération centrale. Dans d'autres cas, un périmètre de SCoT va englober deux périmètres de PDU (exemple de Nantes et Saint-Nazaire). Par ailleurs, comment intégrer les zones périurbaines qui se trouvent encore hors des périmètres de transport urbain (PTU) des grandes

(1) Le plan local d'urbanisme ou PLU qui remplace le POS, le plan de déplacement urbain ou PDU, le schéma de cohérence territorial ou SCoT, etc.

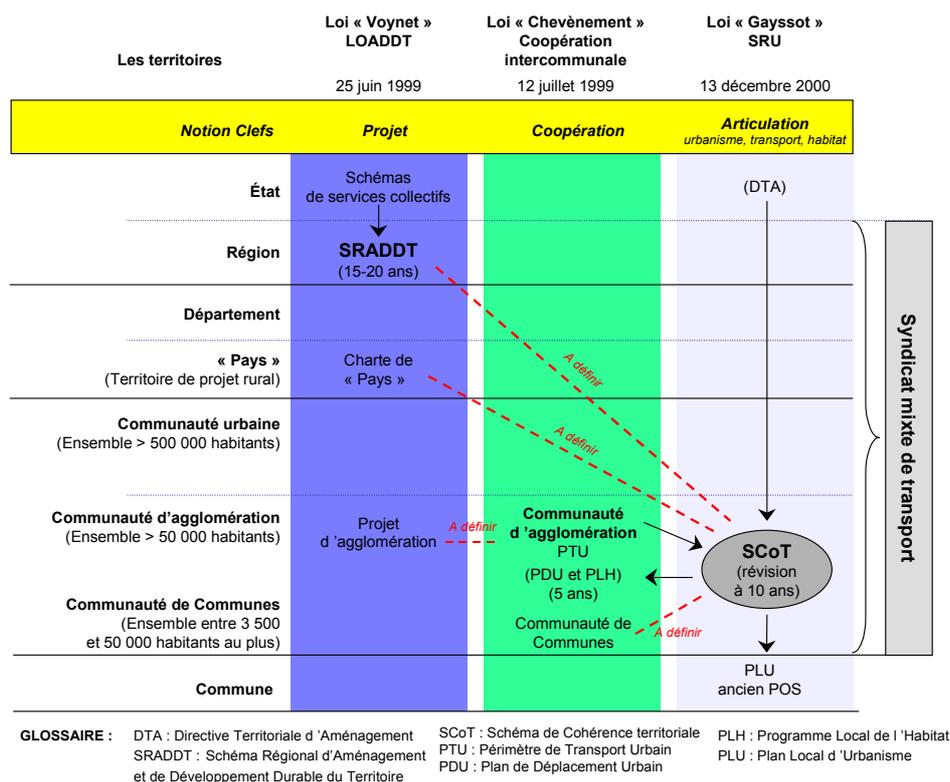
(2) La dynamique d'extension des périmètres de transport urbain (PTU) a permis dans de nombreux cas l'intégration de zones périurbaines. En trois ans, le nombre de communes compris dans 148 PTU de province desservi par les entreprises adhérentes de l'UTP a par exemple augmenté de 40 % passant de 1 558 communes en 1999 à 2 227 en 2002.

agglomérations, celles qui justement posent problème pour le politique, le transporteur et l'aménageur ?

De toute évidence, la représentation actuelle des territoires ne semble pas correspondre à la réalité des territoires : il n'y a pas coïncidence entre les différents périmètres d'intervention de l'action territoriale ; entre le périmètre institutionnel (communauté d'agglomération, de communes...), le périmètre de planification (SCoT, PDU, PLU, PLH) et le périmètre de contractualisation (agglomération, communauté urbaine ou de communes).

Le schéma ci-dessous donne une illustration de l'empilement législatif et de la juxtaposition des territoires, au fil des lois.

Graphique 1 - Schéma de représentation des projets de territoire, outils et périmètres dans trois lois nouvelles à l'initiative de l'Environnement, de l'Intérieur et de l'Équipement



Source: Francis Beaucire, université de Cergy-Pontoise

- Chapitre 2 -

La question des périmètres de compétences : la juxtaposition des territoires s'accompagne aussi d'une forme de juxtaposition des institutions. Ainsi, si les nouveaux syndicats mixtes dits SRU ont la délégation des compétences en matière de transports, quelle sera l'articulation concrète avec les politiques d'urbanisme, alors que les communautés d'agglomération, promues dans la loi du 12 juillet 1999, ont les transports et l'urbanisme comme compétences obligatoires ?

La question juridique du degré de contrainte et d'obligation d'utilisation des outils sur les politiques de transports urbains : Quel est vraiment le degré actuel de contrainte et d'obligation exercé par ces documents sur les collectivités territoriales et quel devrait-il être pour que les SCoT et les PDU ne restent pas des exercices un peu théoriques de planification et qu'ils aillent plus loin dans la prescription et l'opérationnalité ? Sur ce point, le groupe a jugé que les textes de loi semblaient souvent osciller entre la contrainte et l'incitation : les outils préconisent, encouragent mais n'opposent pas vraiment de sanctions. Même les clauses les plus coercitives de la loi peuvent être contournées ; les 20 % de logement sociaux de la loi SRU peuvent ne pas être réalisés en échange d'une contribution financière. Dans le même ordre d'idée, même un POS en apparence très restrictif, sur l'agglomération lyonnaise, n'a pas suffi à éviter la progression de l'étalement urbain qui est pourtant vécu comme un problème majeur pour les communes périphériques. On peut encore citer des exemples de PDU dont les objectifs de promotion des transports collectifs et des modes doux au sein d'une agglomération urbaine se voient contrecarrés par la réalisation d'infrastructures autoroutières et d'échangeurs périphériques. Plus généralement, l'expérience ne tendrait-elle pas à montrer que les documents d'urbanisme infléchissent moins les pratiques d'urbanisme qu'on ne serait enclin à l'espérer ?

Pour certains membres du groupe, ces questionnements montrent d'une certaine façon les limites de la planification urbaine et soulignent l'impasse dans laquelle se trouveraient des politiques qui s'appuieraient sur le seul levier législatif car elles n'intégreraient pas les ressorts complexes qui sont à l'origine des phénomènes urbains. En tous les cas, s'il y a un plaidoyer pour simplifier et clarifier les textes dans le sens d'une plus grande cohérence entre les dispositifs et entre les périmètres géographiques, il y a également un plaidoyer pour « rechercher des respirations » et donner aux acteurs locaux des leviers d'action plus efficaces sur le terrain.

1.2. Le décalage entre temps des procédures et temps des projets

Le décalage entre le temps des procédures et le temps des projets semble être un souci récurrent pour les élus et les opérateurs de transport. Les dernières lois inscrivent tous les projets urbains dans un processus de concertation en continu pour répondre au souci légitime de démocratie locale et d'implication de la société civile. En cela, elles ont bien pris en compte la dimension sociale et « citoyenne » des projets techniques d'infrastructure. Cependant, ces procédures inquiètent les autorités organisatrices qui y voient un allongement du temps des projets et un risque non négligeable de « nids de contentieux ». L'allongement des délais peut se révéler aussi pénalisant pour les élus : en effet, un projet d'envergure est difficile à porter par un élu car le temps nécessaire à sa réalisation dépasse bien souvent le temps de son mandat. Le temps des procédures n'est pas le temps des projets et « pour arriver à faire quelque chose, l'élu doit déjà tout avoir dans ses cartons ».

2. Les institutions et les acteurs du transport

2.1. Les échelons communaux et intercommunaux

Le cadre législatif actuel, qui fixe un cadre global d'actions et d'obligations en matière de mobilité, a soulevé la question des compétences et du pouvoir local ; certains membres du groupe se sont même demandés s'il ne convenait pas de mieux délimiter l'action des maires, notamment dans les grandes agglomérations, pour arriver à mener des politiques de transport suffisamment globales et durables.

Il a été souligné qu'un maire avait par exemple la possibilité d'émettre un veto à l'application de certaines mesures qui sont préconisées dans le cadre d'un PDU. Le pouvoir du maire en matière de police municipale a également été cité comme un contre-exemple car il conduit dans une certaine mesure à multiplier les signaux contradictoires : en effet, une mosaïque d'arrêtés municipaux coexistent entre eux et peuvent même se contredire d'une agglomération à l'autre voire au sein d'une même agglomération.

Ce manque de cohérence globale des réglementations sur la circulation, le stationnement et les horaires de livraisons des véhicules utilitaires apparaît, par exemple, comme l'un des dysfonctionnements majeurs des transports de marchandises en ville. Les professionnels, chargeurs et transporteurs, subissent

- Chapitre 2 -

souvent la réglementation locale comme un facteur contraignant inadapté à leurs pratiques, mais a contrario, les élus locaux déplorent, avec la massification et l'internationalisation du transport, une inadaptation de plus en plus fréquente des véhicules au mobilier urbain et à l'espace de la ville (voirie trop étroite, dégâts fréquents, etc.).

L'échelon intercommunal, dont l'importance s'accroît depuis la loi de 1999 relative à l'intercommunalité, a plus de sens que celui de la commune pour appréhender de façon globale et concertée les questions relatives à la mobilité des biens et des personnes. Cette évolution générale fait l'objet d'un plébiscite dans le groupe car elle correspond à un espace de coopération intercommunale et il est un peu aux zones urbaines ce que la notion de pays est aux zones rurales. De ce fait, il répond mieux à la logique de projet et de « système » que suppose la question de la mobilité. L'incitation financière offerte par la loi lui a procuré un certain succès et il s'est révélé particulièrement efficace sur la question du transport de marchandises en ville : des communes se sont regroupées autour de la signature d'une charte pour harmoniser ensemble les normes et les horaires de livraison.

Toutefois, il y a là encore une spécificité francilienne ; l'intercommunalité y est peu présente et a du mal à se mettre en place. Plusieurs raisons peuvent être invoquées comme le pouvoir des maires qui ont à gérer des communes de la taille d'une agglomération urbaine, voire la présence sur certaines zones de dispositifs de la politique de la ville (grands projets urbains, opérations de renouvellement urbain, par exemple).

L'exemple des chartes, signées à propos des marchandises en ville, semble en tout cas démontrer que le défi de l'intercommunalité réside peut-être moins dans une redistribution mécaniste des compétences que dans la pratique d'un nouveau savoir-faire politique et l'exercice d'un pouvoir collectif fondé sur le dialogue, le partenariat et l'association avec la société civile.

2.2. Les relations entre les autorités organisatrices et les opérateurs

En ce qui concerne les relations entre les autorités organisatrices de transport et les opérateurs de transport, le groupe a été amené à faire le constat que les relations entre les autorités organisatrices de transport et les opérateurs de transport n'étaient peut-être pas aussi claires qu'il pouvait le paraître. Certains opérateurs ont même exprimé la crainte de se voir à terme délestés des fonctions d'intégration et de management de la mobilité par des autorités organisatrices de plus en plus fortes au risque d'être cantonnés au seul rôle d'exploitant

contraint par les termes d'un cahier des charges. Le groupe a plusieurs fois regretté l'équilibre fragile de leurs relations et ainsi que l'absence d'un dispositif de régulation qui permette de trouver le bon équilibre entre le trop d'autonomie des opérateurs et une immixtion des autorités dans leur gestion. Des instances comme le Groupement des autorités responsables des transports (GART) et l'Union des transports publics (UTP) ont été citées comme étant aujourd'hui des lieux possibles de régulation entre les deux parties.

La question de la durée des contrats passés entre les opérateurs et les autorités a été également évoquée. La durée actuelle de 5 ans est globalement jugée trop courte par les opérateurs pour pouvoir développer correctement des projets, investir et assumer les risques : elle doit correspondre au projet des autorités organisatrices et à l'importance des risques pris par l'opérateur.¹

Par ailleurs, en ce qui concerne le cahier des charges, celui-ci est un instrument de régulation essentiel entre les autorités organisatrices et les opérateurs de transport. Toutefois, il existe aussi un risque réel que, face à des cahiers des charges trop précis et trop détaillés, les opérateurs soient renvoyés à un rôle étroit de simple exploitant, les empêchant ainsi de s'adapter rapidement aux changements et freinant leur capacité à être force de propositions auprès des autorités organisatrices.

Cependant, ce qui semble importer au final, c'est plus la qualité du cahier des charges passé entre les opérateurs, que ces derniers soient privés ou publics, et l'autorité organisatrice du transport ainsi que la qualité du service rendu.

(1) La Commission européenne préconise actuellement dans le projet de règlement sur les obligations de service public une durée maximale des contrats de 8 ans pour le bus et de 15 ans pour les services ferrés.

Chapitre 3

Le système de transport

L'objectif de ce chapitre n'est pas de proposer une description exhaustive du système de transport urbain, mais d'organiser les principaux points qui ont été évoqués au cours des séances de travail et qui seront mobilisés pour étayer les recommandations du rapport.

1. Une évolution de la géographie des flux peu favorable au transport collectif

En matière de trafic urbain les statistiques montrent que si les zones urbaines représentent les trois quarts de la population, les trois quarts des véhicules et le tiers des linéaires de voiries, elles ne représentent que la moitié des trafics et si l'on considère les seules zones urbaines de plus de 300 000 habitants cette part n'est plus que du tiers. Une importante partie du trafic est donc hors de portée du transport collectif.

Par ailleurs, on observe dans la quasi-totalité des agglomérations que la déconcentration des activités et de l'habitat s'accompagne de modifications importantes de la géographie des flux de trafics. Les croissances les plus significatives s'observent sur les flux de périphérie à périphérie. Dans les aires urbaines de Lyon, Bordeaux et Grenoble par exemple, plus de 50 % des déplacements domicile/travail sont effectués au sein de la périphérie. Ces évolutions induisent un accroissement des distances parcourues et une augmentation de l'usage de la voiture particulière au détriment du transport collectif qui n'est pas en mesure d'apporter une réponse pertinente sur des zones peu denses (pour des raisons essentiellement techniques et économiques). Plus on habite loin du centre-ville, plus on utilise la voiture et plus les distances parcourues sont élevées. Les transports collectifs sont surtout utilisés pour les déplacements au sein du centre et au sein des communes périphériques.

- Chapitre 3 -

Les mouvements entre le centre et la périphérie sont quant à eux le plus souvent effectués en voiture, mis à part l'agglomération parisienne où la part du transport collectif dépasse les 50 %.

Tableau 1 - Type de déplacement et choix du mode de transport (en %)

Aire urbaine	Pas de transport	Marche à pied	2 roues	Voiture	Transport collectif	Plusieurs modes	Total
Paris	3,6	7,4	2,5	41,6	33,7	11,3	100 %
C/C	7,2	13,1	3,2	11,6	52,6	11,9	100 %
P/P intracommunal	14,2	28,8	2,8	34,6	12	7,6	100 %
C/P	0,6	0,9	2,3	33	50,4	12,8	100 %
P/C	0,3	0,5	2,2	21,1	57,5	18,3	100 %
P/P intercommunal	0,3	1,5	2,2	64,3	22,4	9,2	100 %
Lyon	3,6	8,1	1,8	65,8	12,8	7,9	100 %
C/C	4,3	18,1	2,1	39,7	23,7	12,2	100 %
P/P intracommunal	14,6	19,4	2,7	50,8	6	6,6	100 %
C/P	0,3	1	1,3	75,6	15	6,9	100 %
P/C	0,3	0,6	1,2	73,5	14,9	9,5	100 %
P/P intercommunal	0,3	0,8	1,7	87,8	5,2	4,1	100 %
Marseille-Aix	2,5	8,9	2,9	66,6	11,7	7,4	100 %
C/C	2,5	11,7	3,7	53,8	19	9,3	100 %
P/P intracommunal	6,4	16,2	3,1	62,5	5,1	6,7	100 %
C/P	0,2	0,6	1,7	85	7,1	5,4	100 %
P/C	0,2	0,2	1,6	86,8	4,9	6,2	100 %
P/P intercommunal	0,3	0,4	1,6	91,3	2,9	3,5	100 %
Saint-Etienne	4	13,2	1,3	62,6	12,3	6,6	100 %
C/C	4	19,2	1,3	49,4	17,7	8,4	100 %
P/P intracommunal	15,1	27,1	1,9	48	2,9	4,9	100 %
C/P	0,3	1,1	1,2	79,3	12	6	100 %
P/C	0,3	0,6	1,1	84	9	5	100 %
P/P intercommunal	0,3	1,9	1,5	85,9	5,6	3,7	100 %

Source : RGP99 ; (C= centre, P= périphérie).

Pour conclure sur ce point il est important de rappeler que les localisations des activités et plus généralement les formes urbaines ne sont qu'un facteur parmi d'autres des comportements de mobilité, et que des éléments comme la démographie et particulièrement la croissance qui influe sur le revenu des

ménages et sur leur motorisation, sont largement plus déterminants. Si on observe une relative stabilité du nombre de déplacements par personne et par jour, il n'en est pas de même pour le taux de motorisation des ménages qui continue de croître : en 1999, 4 ménages sur 5 ont au moins une voiture. C'est un point important à prendre en compte dans les réflexions prospectives.

2. Des coûts relatifs peu favorables au transport collectif

L'évolution de la part du transport collectif doit être rapprochée de l'évolution des prix relatifs des deux modes. On peut noter que depuis 1960, l'évolution du prix relatif est favorable à l'usage de la voiture particulière : le coût d'usage de la voiture particulière, qui est supporté directement par les ménages et qui influe donc sur leurs arbitrages, n'a augmenté en francs constants que de 4 % en 40 ans alors qu'il a été multiplié par deux pour les transports collectifs. Ainsi, le coût ressenti de la voiture particulière semble inférieur à celui des transports collectifs alors qu'en chiffres absolus, il lui est nettement supérieur (deux fois supérieur en Île-de-France, et 20 % de plus en province).

Les calculs comparatifs de coûts sont complexes et font l'objet de nombreux commentaires souvent contradictoires car ils dépendent de nombreuses hypothèses qu'on peut discuter sans fin. Toutefois, ces calculs plus ou moins raffinés invitent à une très grande prudence dans la comparaison des coûts des différents modes et les conclusions qu'on peut en tirer, comme le montre le tableau suivant proposé par le CERTU lors de la présentation des résultats du compte national de voyageurs qui s'efforce d'appréhender, cette fois, l'ensemble des coûts et non les seuls coûts ressentis par les usagers. Il montre que, tous coûts agrégés, l'avantage du transport collectif ne va pas toujours de soi. Selon les hypothèses de remplissage moyen des véhicules retenues, il n'est pas impossible par exemple de se trouver dans des situations relatives très contrastées. Si l'on retient des hypothèses de faible remplissage, ce qui peut se produire dans des zones peu denses, le coût social moyen d'un déplacement local de 7 kilomètres par un bus peut être en moyenne beaucoup plus important qu'en voiture (effets externes compris) tout en imposant aux usagers un temps de trajet deux fois plus important. Ces calculs montrent également que dans certains cas, et particulièrement hors des grandes agglomérations, le voyageur en voiture particulière paie plus de sa poche que le coût complet, nuisances comprises, de son déplacement.

- Chapitre 3 -

Tableau 2 - Exemples de coûts (1) unitaires de déplacements (situation moyenne par voyageurs) - Déplacement local (7 km), Moyennes aires urbaines (motifs autre que domicile-travail) (Sommes en francs)

Mode de transport	Bus		Voiture
Taux d'occupation (voy./véhicule)	22	11	1,5
Coût social (hors temps)	8,80	17,60	14,40
Coût privé TTC	4,70	4,70	15,50
dont stationnement	-	-	5,00
Versement transport (2)	2,80	5,60	-
Coût public TTC	1,20	7,10	0,80
Coûts externes	0,40	0,80	1,20
Fiscalité	0,30	0,70	3,20
Durée du déplacement (en min.)	32	32	16

(1) Coût privé : supporté par l'utilisateur (totalité du coût direct pour les automobilistes y compris coût du stationnement, recettes tarifaires perçues par les exploitants des transports collectifs) et le coût supporté par les employeurs (stationnement, versement transport). Ces coûts seront décomposés à nouveau en coûts ressentis et coûts non ressentis ;

Coûts externes supportés par la collectivité : bruit, pollution, accidents, effet de serre ;

Coût public : coût effectivement supporté par les collectivités publiques (ou les sociétés d'autoroutes pour la voirie nationale concédée) qui est calculé dans cet exercice comme la différence entre les coûts totaux de fonctionnement et d'investissement des infrastructures et du matériel roulant moins la part payée par l'utilisateur de l'infrastructure ou du matériel ;

Rendement fiscal d'un déplacement considéré : *fiscalité spécifique et TVA* ;

Le coût social est calculé comme la somme du coût privé, du coût public et des coûts externes nets de toute fiscalité, la fiscalité correspondant à des transferts entre agents économiques.

(2) Le versement transport est une taxe parafiscale assise sur les salaires et versée aux autorités organisatrices par les employeurs de plus de 9 salariés qui se trouvent à l'intérieur du périmètre de transport urbain. Créée en 1971 en région parisienne, elle a été étendue par étapes successives aux autorités organisatrices de province qui le souhaitaient aux agglomérations de plus de 10 000 habitants. Cette contribution a permis de faire baisser la part payée par les collectivités.

D'après compte national de voyageurs, CERTU-Systra, 2001 sur une base 1998

3. La faiblesse de la part modale des transports collectifs face aux investissements consentis par la collectivité

La part des transports collectifs dans les déplacements urbains reste à un niveau relativement modeste malgré les investissements lourds qui ont été effectués ces dernières années et qui ont permis de maintenir les parts de marché des transports publics face à l'augmentation importante des déplacements.

En 2002, 26 villes françaises ont réalisé ou décidé de réaliser la construction de transports collectifs en site propre, qu'il s'agisse de métros ou de VAL (5 villes), de tramways (16), de trams à pneus (3), de tram-train (2), ou de site propre bus (8). Ces investissements en opérant un partage de la voirie favorable aux transports collectifs ont été généralement salués comme l'expression d'une forte volonté de relancer ce mode de transport. Ceci se traduit dans les chiffres globaux des dépenses publiques.

En province comme en Île-de-France, les ménages n'acquittent qu'une fraction minoritaire du coût global (27 % en Île-de-France, 24 % en province). Ce sont les employeurs, à travers le versement transport et le remboursement partiel de la carte Orange qui sont les premiers financeurs du transport urbain (respectivement 46 % et 35 %).

Tableau 3 - Le financement des TCU de province et des TC d'Île-de-France 1998 (hors TVA déductible) (Sommes en millions d'euros)

	TCU de Province				TC Île-de-France			
	Fonctionnement	Investissement	Total	%	Fonctionnement	Investissement	Total	%
Concours publics	490	286	776	23,2 %	1 127	599	1 725	27,0 %
Versement transport	1 130	403	1 533	45,9 %	1 772	0	1 772	27,7 %
Remboursements employeurs	0	0	0	0,0 %	386	79	465	7,3 %
Ménages	791	0	791	23,7 %	1 434	294	1 728	27,0 %
Autres	249	- 12	237	7,1 %	193	511	704	11,0 %
Total	2 660	677	3 336	100,0 %	4 911	1 482	6 393	100,0 %

Source : compte national du transport de voyageurs (1998), rapport au Ministre, METL, CERTU, Systra, 2001

N.B. Le poste « Autres » comprend des recettes (d'affichage publicitaire par exemple) et des emprunts

Les comptes des transports de la nation permettent jusqu'en 1997 d'observer l'évolution des dépenses de l'État et des collectivités locales pour les transports collectifs. Les chiffres font apparaître une augmentation très significative de la

dépense publique pour le transport collectif : un taux de croissance annuel moyen de 4,6 % en euros constants sur longue période (depuis 1970), contre 2,1 % pour les dépenses de voirie. Après une période de stagnation entre 1985 et 1990, le rythme des dépenses s'est à nouveau accéléré à un rythme moyen de 6,8 % par an en euros constants. Ces évolutions sont nettement supérieures aux évolutions de clientèle.

Tableau 4 - Évolution des dépenses des administrations publiques en transport
(Sommes en millions d'euros constants 1997)

	1970	1980	1985	1995	1995	1997
Transport collectif de proximité	2 482	4 328	6 094	6 131	7 827	8 308
Route et voirie urbaine	4 270	5 256	5 858	7 122	7 475	7 469

Source : « Les transports en 1997 », CCTN, p. 178

Il faut noter enfin que les coûts de fonctionnement constituent un élément souvent sous-estimé par les pouvoirs publics : à productivité constante le coût du transport public urbain évolue à un rythme comparable à celui du pouvoir d'achat des ménages. La gestion et le coût de la main-d'œuvre qui représentent la part la plus importante du coût du service constituent un point très sensible (évolution des salaires, gains de productivité). Par ailleurs, les ressources engagées pour assurer des déplacements deviennent de plus en plus importantes au fur et à mesure que le réseau s'étend, et ce principalement en raison des taux d'occupation qui diminuent.

Le développement des projets de transports publics se heurte aussi à la question de la couverture de leurs coûts par les recettes commerciales ou fiscales.

Le vaste travail mené dans le cadre de l'élaboration du compte voyageurs sur des données 1998 et publié en 2001 permet de dégager quelques éléments statistiques sur les coûts des déplacements de voyageurs et leur financement.

Toutes sources de financement confondues, le coût par voyageur-kilomètre s'établit à 58 centimes d'euros en province et à 28 centimes d'euros en Île-de-France.¹ On constate que le coût global d'un voyageur-kilomètre en transports collectifs en moyenne est nettement supérieur au coût moyen d'usage de l'automobile acquitté par les usagers (hors stationnement), bien que ceux-ci

(1) La différence très importante est liée en Île-de-France à la part importante des modes lourds (métro, RER) dont les infrastructures sont largement amorties et à des taux d'occupation des véhicules beaucoup plus importants. Calculs établis sur la base du compte national de voyageurs, CERTU-Systra, 2001.

acquittent des taxes (notamment sur les carburants) supérieures aux coûts d'investissement, de maintenance et d'exploitation des réseaux routiers : l'automobiliste peut légitimement considérer qu'il contribue largement au financement de la voirie. Ce calcul ne prend pas en compte, évidemment, les nuisances que la circulation automobile inflige à l'environnement. Mais on voit que, pour faire pencher la comparaison au profit du transport collectif, il faudrait accorder à ces nuisances une valeur extrêmement élevée.

Les analyses qui précèdent agrègent les transports collectifs. Pour être complet, il reste à examiner les problèmes de choix du type de transport : face aux diverses demandes, il est possible d'utiliser une gamme de technologies très différenciées. Les caractéristiques des techniques disponibles montrent que les plages d'utilisation optimale du point de vue économique peuvent être très différentes d'une technique à l'autre. Il est donc possible de satisfaire des volumes de demande différents à des coûts très différenciés (du point de vue de l'exploitation mais aussi de l'investissement). Cette réalité devrait motiver les évaluations afin d'éviter les projets qui génèrent des surcoûts notables et qui peuvent même dans certains cas entraîner une sous-attractivité du fait de l'inadéquation entre l'offre et la demande.

Tableau 5 - Efficacité relative des technologies disponibles

MODES	Interstation moyenne	Adéquation des techniques d'offre à la demande	Plage d'utilisation maximale (voy./h/sens)	Plage réputée « optimale » (voy./h/sens)	Coût expl. à la pko (euros) hors amort. et frais fin.
Trottoirs roulants	25 à 150 m	3 à 12	jusqu'à 4 000	1800	0,01 à 0,02
POMA 2000	150 à 400 m	10 à 25	jusqu'à 1 000	700	0,01 à 0,04
Minibus	250 à 400 m	10 à 15	jusqu'à 1 250	250 à 350	0,09 à 0,17
Autobus ou trolleybus sur voirie banale (VB)	250 à 400 m	10 à 15	de 1 500 à 3 500	700 à 1 000	0,05 à 0,06
Autobus ou trolleybus sur site propre partiel (SPP)	250 à 400 m	15 à 20	de 2 500 à 5 500	1 000 à 1 500	0,05 à 0,06
Autobus ou trolleybus articulé (ou à étage) sur VB	250 à 400 m	10 à 15	de 2 500 à 5 500	1 000 à 1 500	0,04 à 0,06
Autobus ou trolleybus articulé sur SPP	250 à 400 m	15 à 20	de 3 500 à 8 500	1 500 à 2 000	0,04 à 0,06
Mégabus sur VB	250 à 400 m	10 à 15	de 3 000 à 8500	1 500 à 2 000	0,04 à 0,05
Mégabus sur SPP	250 à 400 m	15 à 20	de 6 000 à 12 000	2 000 à 3 000	0,04 à 0,05
Tramway	400 à 600 m	10 à 25	de 3 500 à 18 000	2 000 à 5 000	0,025 à 0,05
VAL	600 à 800 m	10 à 25	12 000 ou 24 000	8 000 à 16 000	0,025 à 0,05
Métro léger, tram-train ou chemin de fer urbain	600 à 800 m	10 à 25	de 8 000 à 16 000	2 500 à 7 500	0,025 à 0,05
Métro urbain	800 à 1200 m	25 à 35	de 10 000 à 45 000	15 000 à 30 000	0,025 à 0,04
Chemin de fer de type RER	1 500 à 3 000 m	40 à 60	de 20 000 à 70 000	25 000 à 50 000	0,025

Source : F. Cancalon, L. Gargaillo, « Les transports collectifs urbains ; quelles méthodes pour quelles stratégies ? », Édition Celse/Presses du Management, 1991

- Chapitre 3 -

Le partage de la voirie se heurte aussi à une réalité beaucoup moins connue et souvent encore oubliée même si cette dernière a fait l'objet de développement particulier dans certains plans de déplacement urbain : il s'agit de la question des marchandises en ville.

Les transports de marchandises en ville sont encore insuffisamment intégrés à la problématique globale des transports urbains, malgré les avancées du cadre législatif et leur prise en compte dans un grand nombre de PDU, alors qu'ils font partie intégrante de la problématique de la mobilité en ville et du développement durable des villes.

L'importance du trafic de marchandises dans le trafic total des agglomérations a été mise en évidence avec l'augmentation de la mobilité des biens et des personnes en ville. Pour une agglomération donnée, et quel que soit le type d'agglomération, grande ou petite, dense ou étalée, ce trafic correspond en moyenne à une livraison par emploi et par semaine. Il est un des éléments vitaux et contributifs du dynamisme et de l'attractivité socio-économique des villes : augmenter les contraintes dans la distribution revient donc à augmenter le coût des marchandises en ville.

Les marchandises en ville représentent à peu près 20 % de l'occupation de la voirie (la moitié de ces 20 % est consacrée aux déplacements des ménages pour les motifs d'achat et l'autre à l'enlèvement des marchandises). Dans l'hypercentre, cette part peut même avoisiner les 60 %.¹ La moitié des livraisons concernent des besoins personnalisés. La durée de ces livraisons est en moyenne de 15 minutes. On constate une augmentation des livraisons à domicile et une progression significative de l'achat en ligne qui apparaît comme un formidable accélérateur des tendances et vient bousculer les habitudes. L'augmentation de la circulation en ville et la multiplication des tournées dues à une logique d'envois fragmentés dans des délais courts (le client souhaitant obtenir le plus rapidement possible une marchandise achetée sur le Net en quelques clics de souris). Ces évolutions posent donc de nouveaux problèmes : elles ne vont pas de pair avec la massification traditionnelle des flux et elles pourraient à terme avoir une incidence sur les décisions d'emplacement des détaillants et entraîner une modification des plans d'occupation des sols.

(1) Chiffres tirés d'une enquête menée par le Laboratoire d'économie des transports (LET). Voir Patier D., Routhier J.-L., Ségalou E., Gérardin B. « Diagnostic du transport de marchandises dans une agglomération », DRAST-METL, 2000, CD-ROM, avril 2000.

Ce développement pose de nombreux défis : rationalisation des flux de marchandises en ville, optimisation des livraisons, gestion des conflits d'usage de la voirie, concertation et coordination entre l'ensemble des acteurs, minimisation des coûts économiques réels de l'organisation des différents types de livraisons en ville au regard des évolutions à venir, etc.

D'un point de vue qualitatif, il apparaît clairement que le transport de marchandises se trouve au cœur du système urbain puisqu'il en est un des éléments vitaux et contributifs du dynamisme et de l'attractivité socio-économique des villes. D'un point de vue prospectif, c'est une question majeure pour le devenir et la configuration des villes de demain dans une perspective à 20 ans.

4. L'organisation des transports publics en France : délégation de service public et concentration progressive des groupes

La quasi-totalité des réseaux est exploitée en délégation de service public sur des réseaux entiers et placée sous la tutelle d'autorités organisatrices de transport. La gestion directe par les collectivités locales concerne les petits réseaux et les petites agglomérations, à l'exception notable de Marseille, avec une part qui demeure stable (8 % en 1994 et 6 % en 2002). Si l'on met à part l'Île-de-France, les régies et les EPIC se trouvent principalement dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants. Cependant, les collectivités ont tendance à opter pour une gestion en délégation de service public lorsque les réseaux viennent à dépasser une certaine taille. Au cours des dix dernières années, on peut ainsi observer une tendance forte à inclure des risques industriels et/ou commerciaux pour l'opérateur dans les contrats de délégation de service public et ce type de contrat devient majoritaire.

Par ailleurs, si l'on complète ce panorama rapide, l'organisation institutionnelle des transports urbains était jusqu'en 1998 différenciée entre l'Île-de-France et les autres régions.

En province, l'autorité organisatrice, regroupant une ou plusieurs municipalités, se trouve en charge de l'organisation des transports publics : elle collecte le versement transport, reçoit des subventions de l'État et des collectivités locales, sur lesquelles elle acquitte la TVA et, dans certains cas encaisse les recettes commerciales. Elle abonde les ressources d'exploitation des gestionnaires du réseau et finance tout ou partie des investissements.

Avant la réforme de 1999, l'autorité organisatrice d'Île-de-France (le Syndicat des transports parisiens) collectait et distribuait le versement transport aux opérateurs mais ceux-ci recevaient également directement de l'État des subventions sous la forme d'une « indemnité compensatrice » qui équilibrait automatiquement leurs dépenses et leurs recettes. La réforme de 1999 fait de cette autorité, rebaptisée Syndicat des transports d'Île-de-France, le centre du système. Elle collecte le versement transport et comme en province reçoit les subventions de l'État et des collectivités locales. Ses relations avec les exploitants dont elle est la seule source de financement public sont réglées dans un cadre contractuel.

On assiste, par ailleurs, actuellement à un processus de concentration qui modifie le paysage des transports publics en France.

Le secteur est dominé par des entreprises privées avec une prédominance de la forme juridique de société anonyme. Un petit nombre de groupes gère ou apporte une assistance technique à de nombreux réseaux de transport public soit directement soit par l'intermédiaire de filiales : Keolis¹ (groupe SNCF), Transdev² (groupe CDC), Connex³ (Véolia Environnement, ex-Vivendi).

La stratégie des opérateurs traduit aussi l'intégration progressive des services de transport collectifs (transports par bus, par autocars, mais aussi transports ferroviaires, etc.) dont les frontières traditionnelles sont en train de disparaître. Ces trois grands groupes sont très actifs sur le marché français du transport interurbain et sur les marchés du transport européen ou mondial par rail ou par route.

(1) Keolis est une filiale du groupe SNCF, née de la fusion de Via-GTI et de Cariane. Le groupe exploite environ 38 % des réseaux membres de l'UTP et en particulier à Lyon, Lille, Tours et Rennes.

(2) Transdev est une filiale du groupe Caisse des Dépôts et Consignations, qui est un établissement financier public. Le groupe est présent dans environ 19 % des réseaux membres de l'UTP et en particulier à Grenoble, Montpellier Nantes et Strasbourg. Au début de l'année 2002 un accord de partenariat a été conclu avec la RATP.

(3) CGEA-Connex appartient au groupe Véolia Environnement (ex-Vivendi) et exploite environ 24 % des réseaux adhérents de l'UTP et en particulier Bordeaux, Nancy, Rouen et Toulon. En janvier 2002, Connex a acquis les activités des transports Verney, à l'exclusion des agences de voyages.

Ces trois grands groupes se partagent près de 60 % du marché en 2002. D'autres acteurs coexistent à côté de ces groupes comme ceux regroupés dans l'Association AGIR (11 % du marché français). Mais depuis la prise de contrôle de Via GTI par la SNCF, le rachat par Connex du groupe privé Verney, le rapprochement de la RATP avec Transdev, le paysage se transforme en profondeur.

Pour résumer, l'organisation actuelle des transports publics se caractérise donc par un processus de concentration des opérateurs et le mode de gestion majoritaire est la délégation de service par réseau entier dans la mesure où la question de l'intermodalité et de l'intégration des réseaux sont au cœur des politiques d'entreprise des grands groupes.

Toutefois, la problématique ne réside pas dans le mode de gestion, directe ou déléguée, qui doit être laissé au libre choix des autorités organisatrices mais bien dans les relations entre les opérateurs et les autorités organisatrices. En effet, l'équilibre des relations avec les autorités organisatrices est un sujet prioritaire de préoccupation pour les opérateurs présents dans le groupe.

Aujourd'hui, on perçoit des tensions qui sont dues à une difficulté de positionnement des uns et des autres. Certains ont parlé d'un jeu actuel de balancier avec tantôt des autorités « fortes » qui débordent de leur mission première de régulation pour empiéter sur le rôle des opérateurs ou tantôt des autorités « faibles » qui ne remplissent pas leur fonction première et se laissent déborder par les opérateurs. Force est de reconnaître des situations variées et déséquilibrées et les craintes exprimées par quelques opérateurs d'assister à l'avenir à une forme de « paupérisation » de leur mission si les autorités sont trop fortes et intègrent l'ensemble des missions d'intégration en leur sein et s'il ne leur reste plus que les fonctions dites de traction et d'exploitation.

Aujourd'hui, la plupart des autorités organisatrices ne disposent pas des compétences suffisantes pour remplir l'intégralité de ces missions mais, demain, dans le contexte institutionnel et urbain changeant, quel doit être le bon équilibre des rôles pour mener des politiques de transport cohérentes et globales ? Quel rôle sera dévolu aux autorités organisatrices, aux opérateurs et aux collectivités locales ?

Chapitre 4

Le défi posé aux transports urbains dans les 20 ans à venir

Quelles sont les tensions qui risquent de se développer, dans les vingt années à venir, entre diverses composantes des systèmes urbains de transport ? Les six champs de tensions qui ont été retenus nous paraissent résumer les « problèmes publics » que les différents acteurs des transports, collectivités, autorités et opérateurs principalement, auront à prendre en compte avant de mettre en place les politiques de mobilité urbaine.

1. Faudra-t-il faciliter ou contraindre la mobilité ?

L'opposition entre « mobilité contrainte » et « mobilité choisie » intervient souvent dans les discussions sur les transports ainsi que dans les raisonnements qui fondent les décisions des acteurs locaux. Cette distinction est fondamentale et elle est d'ailleurs à la base des travaux statistiques relatifs à l'évolution des motifs de déplacements. Pour autant, si l'on entre plus précisément dans les motivations des voyageurs, cette opposition paraît quelque peu superficielle.

Il existe certes des déplacements contraints, rendus nécessaires par les engagements professionnels, et des déplacements choisis, renvoyant à des activités sociales de consommation ou de loisir. Mais la plupart de nos trajets sont mixtes, tout à la fois voulus et subis et la plupart de nos actions comportent en même temps un caractère de contrainte et un caractère d'indépendance.

L'individualisation des modes de vie et les nouveaux rapports au temps feront que les déplacements exclusivement contraints seront de plus en plus rejetés ; en retour, les structures du fonctionnement collectif limiteront la part des déplacements complètement libres. Vouloir à tout prix distinguer la « mobilité contrainte » de la « mobilité choisie », c'est donc s'inscrire dans une alternative qui ne pourrait nous informer que peu sur les vrais enjeux de l'avenir.

Comme les discussions des experts et du groupe l'ont montré, la vraie tension sera moins entre les différentes facettes des comportements individuels qu'entre ces comportements individuels et les régulations collectives. Dans les années à venir, la difficulté sera de gérer les contradictions entre les fortes aspirations à la mobilité et l'incapacité socio-économique de les assumer toutes. D'un côté on aura une forte progression des besoins et des attentes qui se traduira par des pressions exercées sur les décideurs locaux, de l'autre on butera sur la limitation des finances publiques et sur l'impossibilité de satisfaire toutes les demandes. Cette opposition appellera des choix mais surtout des conciliations politiques.

2. Une recherche toujours plus grande de mobilité

Il est vraisemblable que la mobilité va continuer à croître. On a vu dans les éléments de diagnostic du premier chapitre que les déplacements sont déjà de plus en plus associés à l'autonomie des individus, à l'apparition de nouveaux modes de vie et à l'émergence de représentations différentes de l'espace et du temps.

Pour l'instant, aucun indicateur ne permet de penser que ces tendances s'inverseront même si, par certains côtés, la demande de liberté des déplacements et en particulier de l'usage de la voiture s'exprime de façon moins pressante et revendicative que dans les années 1970. Ainsi, l'essor des déplacements sera sans doute un effet mécanique de la complexification de la société. Dans le champ économique, la division du travail, la flexibilité des emplois, la polarisation des fonctions de production et les circuits de sous-traitance nécessiteront plus d'échanges de biens et de personnes. Dans le secteur du commerce et de la consommation, le raffinement des modes de distribution, les nouveaux comportements d'achat et la multiplication des points de vente développeront encore plus les flux et les interconnexions. Les technologies de l'information et de la communication, loin de se substituer aux déplacements physiques, les stimuleront et les agenceront sur des bases encore difficiles à prévoir. Du côté des activités familiales, de la culture, du sport, des loisirs et des vacances, l'augmentation de la demande se traduira également par de nouvelles habitudes de mobilité. Plus les systèmes urbains se développeront, plus ils se différencieront territorialement et fonctionnellement, et plus le nombre des échanges augmentera.

Par ailleurs, la mobilité continuera certainement à s'affirmer comme une des valeurs culturellement dominantes dans une société où le déplacement est toujours assimilé à la modernité et l'immobilité à la tradition. Les chercheurs

- Le défi posé aux transports urbains dans les 20 ans à venir -

nous disent que nous vivrons demain dans une société de mobilité généralisée : mobilité professionnelle, mobilité géographique, mobilité des services et des informations, mobilité des idées et des savoirs, flexibilité des compétences et, pour ce qui nous intéresse le plus, brassages des biens et des personnes.

Sur un autre plan, la multiplication des déplacements sera la conséquence des aspirations individuelles à une vie plus réussie, heureuse et confortable. Pour les groupes les mieux pourvus, la mobilité sera associée au travail, à l'accomplissement professionnel et à l'ascension sociale ; elle sera la ressource et le capital de ceux qui avancent et un critère de jugement des conditions de vie de soi et des autres. Pour les groupes plus démunis, elle sera valorisée comme un facteur d'intégration, les politiques sociales faisant de la mobilité une condition de l'insertion. Mais pour tous, au-delà des inégalités de toutes sortes, le fait de se transporter sera corrélé avec la qualité de la vie.

Enfin, les déplacements seront stimulés par une culture et une politique de l'offre. Ce penchant, propre à la modernité plus qu'au secteur des transports, ne pourra que s'affirmer. Les décideurs politiques souhaiteront légitimement moderniser leurs villes, les autorités organisatrices voudront apporter de nouveaux services, les transporteurs chercheront à gagner des clients, les médias diffuseront du rêve et les industriels vendront les voitures qui vont avec. Le dynamisme sera donc entretenu par l'activité normale de chaque acteur qui, jointe à l'activité des autres, développera toujours plus le secteur.

Idéalement, demain, ce scénario de mobilité généralisée donnera naissance à une « ville ouverte », à une « ville chaude ». Les agglomérations seront des lieux de sociabilité élective, de consommation différenciée, de variabilité du choix des destinations, des motifs et des trajets. Doté d'une plus grande capacité stratégique, le voyageur y sera plus individualiste, mais aussi plus égoïste.

3. Une nécessité toujours plus importante de maîtriser et canaliser

Bien conscients des tendances irrépressibles à la mobilité, les membres du groupe ont également souligné la nécessité de hiérarchiser les enjeux, de fixer des priorités et de faire passer certains objectifs avant d'autres.

La nécessité de maîtriser la mobilité découlera d'abord des nuisances engendrées par la mobilité même. L'accent mis sur le développement durable et sur la « ville verte » nous rendra de plus en plus sensibles à l'asphyxie de

certaines axes ou à la contribution des transports à l'effet de serre. On cherchera à éviter les encombrements, à réduire le bruit, tout comme l'insécurité routière ou l'anarchie des stationnements.

La nécessité d'anticiper et de canaliser les mobilités résultera ensuite de leurs contradictions internes. Comment pourra-t-on avoir à la fois des stations ouvertes la nuit et garantir la sécurité des voyageurs ? Comment fera-t-on pour conserver la ponctualité sur des dessertes éloignées ? Comment pourra-t-on concilier massification et confort, vitesse et correspondances ? Pour rendre compatibles ces impératifs de régulation contradictoires, la seule solution sera de faire des choix et de les imposer.

Troisièmement, toutes les mobilités ne pourront être satisfaites pour des raisons élémentaires de disponibilité de moyens. Les membres du groupe ont souvent fait remarquer qu'il sera demain impossible de prendre en charge tous les besoins. Il sera certes tentant de multiplier les dessertes spécifiques et les passages en heures creuses, mais comment assurera-t-on financièrement ces nouveaux services ? Il serait séduisant de prolonger les lignes pour joindre des zones de plus en plus éloignées, mais comment les rendra-t-on viables sur le long terme ? Dans l'immense champ du souhaitable, la logique des coûts fera son tri et distinguera ce qui est réellement possible.

Enfin, la nécessité de réguler les flux dépendra de leur importance, la quantité posant rapidement des problèmes de qualité. En la matière, l'optique générale est connue : on mettra en œuvre des programmes qui viseront à réduire la dépendance automobile et à favoriser le « report modal » sur les transports collectifs. L'arsenal des mesures est également facile à anticiper : taxes, sanctions, péages, contrôles, mesures incitatives et coercitives, innovations en matière de maîtrise de la circulation, organisation de la congestion, partage de voirie et toutes autres formes d'encadrement de l'espace par la planification. L'avenir sera fait de processus collectifs de régulation, d'orientation des choix individuels. S'appuyant sur les expériences passées, on jouera sur les différents registres de l'action publique et on inventera un mixage subtil entre les procédures réglementaires et incitatives.

4. Des tensions inévitables et des conciliations nécessaires

Dans un scénario au fil de l'eau d'une urbanisation accrue, il est à parier que les tensions qui apparaissent déjà aujourd'hui, ne pourront que s'exacerber et se contredire entre des volontés toujours plus grandes de bouger et des impératifs

- Le défi posé aux transports urbains dans les 20 ans à venir -

géographiques et économiques toujours plus forts de maîtriser les flux engendrés.

Si on pousse trop loin du côté de la « ville ouverte », on risque de multiplier les investissements sans garantie suffisante de rentabilité économique et sociale, notamment en termes de fréquentation. On risque aussi d'exacerber les phénomènes d'émulation, de concurrence et la liberté de mobilité des plus forts empiétant sur celle des plus faibles, les acteurs du système des transports seront vite débordés par des questions d'équité. Par ailleurs, rien ne nous dit que ce modèle de développement pourra garantir une « mobilité durable ».

Si on pousse trop loin du côté de la « ville refroidie », on risque fort d'engendrer un processus de développement urbain inéquitable. On peut en effet s'interroger sur les chances de garantie des dispositifs de contrôle et de régulation de la mobilité mais en revanche on peut parier que certaines mesures seront impopulaires, qu'elles feront naître désaffection et contestation.

Ces deux modèles de villes ne sont adaptés ni aux mêmes problèmes ni aux mêmes projets. Dans certains cas, on pourra choisir l'un contre l'autre ou l'un par rapport à l'autre. Mais, le plus souvent, on peut supposer qu'il sera plus judicieux de chercher à les coordonner. Le vrai enjeu sera de sauvegarder et de concilier la pluralité des modèles de mobilité, d'aménager les villes et de construire les politiques en évitant les arbitrages trop catégoriques et rapides. Le mieux serait d'adopter une vision sociale globale de tous problèmes et de se préoccuper de voir comment on peut faire accéder le plus grand nombre, de façon équitable, aux ressources de la ville.

5. Une projection au fil de l'eau pour les 20 ans à venir

Dans ces pages de diagnostic, on a essayé de décrire brièvement certains des effets des évolutions urbaines sur la mobilité et les transports urbains. et plus particulièrement les variables relatives au desserrement des agglomérations et celles liées à la transformation des rapports sociaux. Ces deux sources de changements doivent être distinguées même si leurs effets se conjuguent pour soutenir les mêmes grandes tendances. Ainsi, on a pu constater que l'étalement urbain et l'individualisation des modes de vie favorisaient la mobilité générale en induisant une multiplication et une diversification des demandes de transports mais qu'ils contribuaient aussi au cantonnement et à la spécialisation des transports collectifs sur certains segments du marché (étudiants, personnes à faibles revenus), sur certains axes (radiales, avenues d'hypercentre) et pour

- Chapitre 4 -

certain motifs (travail, études). en contribuant au succès actuel de la voiture en ville.

Les réponses qui ont été apportées jusqu'à présent par les opérateurs et les autorités organisatrices des transports ont été essentiellement des réponses de développement extensif des réseaux. Et là, il faut bien reconnaître que les premières grandes agglomérations qui ont investi dans les réseaux de transports en commun de site propre (TCSP) et qui ont su hiérarchiser parallèlement leur réseau, ont vu leurs efforts d'investissement récompensés non seulement par des reports modaux significatifs vers les transports collectifs, mais aussi par des retombées économiques et médiatiques non négligeables. On sait que les opérations de tramway, qui ont été conduites comme des projets urbains, ont été des vecteurs de dynamique urbaine incomparable en contribuant notamment à revivifier les centres-villes des agglomérations.

Le modèle de développement extensif des réseaux a fait ses preuves et le continuera sans nul doute mais sera-t-il à l'avenir le modèle de développement le mieux adapté aux mobilités et aux enjeux urbains de demain ? Faudra-t-il développer de la même façon des réseaux de transport en site propre, en particulier en dehors des centres-villes pour accompagner les mobilités périurbaines ? Les mutations urbaines ne requièrent-elles pas d'autres modèles de développement plus intensif et plus alternatif comme le montre le tableau ci-dessous qui projette la mobilité locale à l'horizon 2020 ?

Tableau 6 - Projection de la mobilité locale à l'horizon 2020 (1)

	Part de marché en milliards de voyageurs kilomètres annuels (hors marche à pied)		Part de marché en % du trafic annuel local		Taux de croissance annuel moyen	
	1994	2020	1994	2020	1994	2020
Transport collectif	50	53	11,6 %	8,5 %	0,5 %	0,3 %
Voiture particulière	373	558	86,3 %	90 %	3,4 %	1,6 %
Deux roues	9	9	2,1 %	1,5 %	- 4,5 %	0,0 %
Ensemble	432	620	100 %	100 %	2,8 %	1,4 %
(1) Cette projection est extraite de la contribution de Marie-Hélène Massot, directrice de recherche à l'INRETS, « La mobilité individuelle dans 20 ans » ; séminaire de prospective urbaine « Demain, quelles mobilités et perspectives d'action dans nos villes ? » Sénat, 30 janvier 2003.						

Source : « Les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises », ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, DATAR, avril 2002.

- Le défi posé aux transports urbains dans les 20 ans à venir -

Cette projection au fil de l'eau montre que :

- la mobilité individuelle devrait continuer à croître mais à un rythme moins soutenu que lors des vingt dernières années ;
- la part modale de la voiture continuerait à progresser et celle des transports collectifs serait plutôt orientée à la baisse à l'exception des grandes métropoles régionales où les transports collectifs maintiendraient leur part de marché mais au prix d'investissement de plus en plus coûteux et à des coûts de plus en plus élevés pour les collectivités et en contrecoup les citoyens ;
- la mobilité des citadins résidant en centre-ville serait stable alors que celle des résidents des zones périurbaines augmenterait de 40 à 70 %.

Jusqu'à aujourd'hui, l'enjeu des politiques a schématiquement consisté à vouloir aller « toujours plus vite, moins cher » mais certains experts estiment que l'enjeu de demain consiste à inverser des politiques qui sont allées trop loin dans ce sens en proposant d'aller *a contrario* « moins vite et plus cher ».

Mais, peut-on répondre de façon aussi radicale ? Face au défi posé par la mobilité urbaine, deux attitudes sont possibles et ont été envisagées par le groupe :

- une tentation de « rupture » : par cette attitude, on veut changer les logiques actuelles pour répondre à ce qui est considéré comme une mutation forte, une « crise » du financement et du fonctionnement des transports en ville. Certains membres du groupe ont en effet trouvé que le moment était venu de trouver quelque chose de « nouveau », qui soit comparable à ce que fut la création du versement transport dans les années 1970. Cependant, aussi séduisante soit-elle, elle n'a pas été retenue par l'ensemble du groupe parce qu'elle n'est pas politiquement réaliste ;
- une attitude d'ajustement : ici, on cherche plutôt à corriger les « défauts » du système actuel tout en préservant certains acquis ; c'est l'attitude qui a été jugée la plus réaliste et qui a donc été adoptée par l'ensemble du groupe après débat.

Les recommandations qui sont faites ici aux pouvoirs publics portent sur les leviers qui ont été repérés par le groupe comme étant les plus stratégiques pour accomplir ce travail et pour mener concrètement une politique de discrimination positive envers les transports collectifs et les modes alternatifs : les principaux leviers, qui sont développés dans les trois chapitres suivants, concernent essentiellement les politiques urbaines, l'organisation et l'économie du système.

PARTIE II

RECOMMANDATIONS

Chapitre 5

Le lien et les interactions entre les politiques urbaines et les mobilités

Le diagnostic précédent a particulièrement insisté sur l'importance de l'articulation entre les politiques de transport et les politiques urbaines. À plusieurs reprises, il a été fait état de la nécessité d'inscrire les politiques de transport urbain dans une perspective « globale » car bien souvent l'efficacité de ces politiques est limitée par un environnement défavorable dont la maîtrise échappe à ceux qui les définissent et les mettent en œuvre.

Parmi les éléments qui traduisent la mutation urbaine actuelle, une large part est consacrée au phénomène de l'étalement urbain. Dans le diagnostic précédent, les nombreuses variables explicatives de cette mutation urbaine ont été développées (choix de localisation des populations et processus de déconcentration des emplois des entreprises, investissements d'infrastructures, changement de rythmes urbains, développement de l'usage de l'automobile, etc.) ainsi que les conséquences de cette mutation sur les déplacements (décalage entre l'offre de transports collectifs et la demande, individualisation des modes et des motifs au profit de la voiture, etc.).

Pour répondre aux attentes en matière de mobilité de façon plus équitable, plus économe et aussi plus respectueuse de l'environnement, il paraît donc indispensable de pouvoir mieux coordonner la politique d'aménagement et de déplacement et d'équilibrer le développement des différents modes de déplacements, en fonction de leur pertinence spécifique.

Personne ne conteste le principe qui vise à mettre en cohérence les politiques en matière d'urbanisme, d'habitat et de transport. Cependant, les difficultés surgissent lorsqu'il s'agit de concrétiser ce principe sur le terrain. Dans la pratique, il se heurte en effet à des réalités incontournables telles que la lenteur des changements du tissu urbain, l'impopularité de certaines mesures, l'absence d'outils véritablement contraignants, etc. Il se heurte aussi aux logiques de développement des systèmes urbains qui sont difficiles à maîtriser et qui

résultent des facilités de déplacement offertes aux populations grâce aux investissements consentis par la collectivité et aux divers progrès technologiques. L'augmentation des vitesses de déplacement et l'abaissement parallèle de leurs coûts contribuent également au développement de l'étalement urbain.

Ce chapitre revient sur les cadres d'actions et d'interventions des pouvoirs publics qu'il convient de revoir pour renforcer la cohérence des décisions publiques. Il est articulé en trois temps : dans un premier temps, sont rappelés les principaux éléments de débats sur la maîtrise de l'étalement urbain parce qu'il constitue indéniablement un des enjeux des politiques publiques en matière de régulation de la mobilité. Dans un deuxième temps, est abordée l'efficacité de l'outil législatif en matière de planification urbaine pour peser sur l'évolution du système urbain (« approche par le haut »). Enfin, dans un troisième temps, est avancée une série de propositions qui relèvent des modes d'intervention publique plus coopératifs et participatifs et s'appuient davantage sur les acteurs locaux (« approche par le bas »). L'organisation institutionnelle des pouvoirs de décisions comme les instruments économiques qui doivent impérativement les accompagner seront abordés dans les deux chapitres suivants.

1. L'étalement urbain : un phénomène complexe et difficile à réguler

1.1. Un phénomène qui a encore de belles réserves devant lui

L'analyse rigoureuse du phénomène de l'étalement urbain constitue un préalable à la définition des politiques des transports urbains dans la mesure où il est reconnu par tous comme à l'origine de la plupart des dysfonctionnements et des principaux décalages entre l'offre et la demande de transports. Ce phénomène apparaît complexe, variable et difficile à réguler.

Parmi les explications de cet étalement, on peut retenir le puissant attrait qu'exerce sur la population un mode de vie de plus en plus autonome et plus consommateur d'espace. Cette consommation d'espace, qui se repère notamment dans les choix d'habitation, a été rendue possible par la diminution des coûts de transport et par l'amélioration des conditions de déplacements. Elle a même été encouragée par les politiques foncières, voire leur absence, et aussi par les politiques d'aménagement qui ont été menées ces 30 dernières années

(politique foncière en centre-ville, prêts à taux zéro, etc.). Cet attrait pour davantage d'espace constitue une tendance lourde qui apparaît dans les résultats de la dernière enquête « logement » de l'INSEE 2002. ¹

De fait, les analyses comparées entre grandes agglomérations semblent confirmer l'ampleur du phénomène en France. Les agglomérations françaises s'écarteraient de plus en plus du modèle traditionnel de la ville « dense et compacte », observé en Europe occidentale, ² pour se rapprocher de modèles plus extensif qu'on observe aux États-Unis.

Ces analyses mettent en évidence l'existence de deux grands profils urbains :

- Un profil de développement extensif de type américain où le développement de la ville est réalisé par l'intensification des consommations temporelles, spatiales et énergétiques dédiées aux transports ; la ville est étalée avec des densités urbaines et d'emploi relativement faibles et avec un système de transport privilégiant la vitesse des déplacements et la voiture.
- Un profil plus intensif, qu'on trouve essentiellement en Europe occidentale, où le développement de la ville semble se faire davantage par une organisation efficace de l'espace que par une extension du système de transport. En schématisant on peut dire qu'en Europe, l'accès à l'automobile est une condition permissive de l'étalement urbain, alors qu'aux États-Unis, l'automobile est une donnée même de la construction urbaine (en Europe, la politique encadrant les conditions respectives de la mobilité automobile et des modes alternatifs est aussi conduite avec plus de retenue pour l'automobile et plus de conviction pour les autres modes).

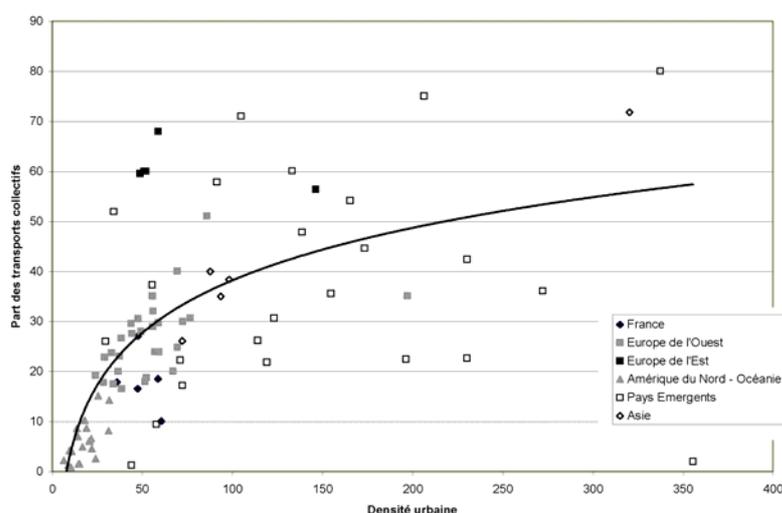
(1) L'enquête « logement » de l'INSEE 2002 publiée en février 2003 confirme cette envie des français : on note par exemple que 56,6 % vivent déjà en maison individuelle et que 42 % des personnes résidant en appartement voudraient faire de même. Cela constitue une réserve de marché de près de 2,4 millions de ménages. Acheter une maison bien desservie par les transports en commun en Île-de-France et à quelques minutes en voiture de la ville la plus proche répond aux attentes de la population et constitue un investissement qui a toutes les chances de se valoriser.

(2) De nombreuses comparaisons peuvent être tirées d'une base de données de l'Union internationale des transports publics qui offre de nombreux indicateurs sur 100 agglomérations réparties sur tous les continents (Base Millenium), année de référence 1995.

Le graphique ci-dessous montre bien les relations qui peuvent exister entre la morphologie urbaine et la part des transports collectifs dans les déplacements : on voit notamment qu'une densité urbaine faible s'accompagne généralement d'une part de marchés¹ des transports collectifs faible.

On voit également sur ce graphique que la situation des agglomérations françaises (Lille, Lyon, Marseille, Nantes, excepté Paris qui occupe une place particulière) n'est pas exemplaire par rapport à celle de leurs voisines européennes : les parts de marché de l'automobile et les taux de motorisation français sont bien souvent les plus élevés d'Europe alors que les villes françaises ne sont pas caractérisées par des conditions géographiques particulières.

Graphique 2 : Densité urbaine et part de marché des transports collectifs



Source : Laboratoire d'Economie des transports

Note : Ce graphique est tiré de travail effectué par le LET, pour le compte du Commissariat général du Plan, sous la direction de Alain Bonnafous : « Une analyse de la base UITP sur les systèmes de transport urbains de 100 villes du monde », publication du Commissariat général du Plan, 2003, p. 32

(1) L'indicateur retenu ici pour mesurer la part modale en transports collectifs est le rapport entre le nombre de déplacements effectués en transports collectifs et le nombre total de déplacements en modes mécanisés.

Par ailleurs, le dernier recensement de l'INSEE 1999¹ montre des mouvements de nature paradoxale qui pourraient conduire à l'avenir à des évolutions urbaines très différenciées, ce qui n'est pas sans incidence sur les politiques publiques à mener. On pourrait en effet se trouver aussi bien devant un phénomène explosif ou au contraire devant un phénomène ralenti voire amorti.

On assiste ainsi à la fois à :

- une diversification des typologies urbaines, l'évolution de chaque agglomération obéissant à des modèles différents, avec des disparités marquées entre les très grandes villes (les agglomérations de Paris, Lyon, Marseille, comme les villes du littoral océanique, sont plutôt dynamiques contrairement aux villes du Centre et du Nord qui elles sont plutôt en retrait) ;
- une poursuite de la croissance des pôles urbains principalement ceux des très grandes agglomérations ;
- un ralentissement de l'étalement urbain qui s'amorce par des mouvements de retour progressif vers les centres-villes des ménages monoparentaux (phénomène de « décohabitation »²), des seniors, des jeunes étudiants, etc. Ces mouvements de ralentissement ont toujours eu lieu. Toutefois, ceux qu'on observe maintenant sont le contrecoup de la périurbanisation des années 1970-1980, et le ralentissement observé ne doit pas occulter les capacités de rebond d'un phénomène qui a de belles réserves d'expansion

(1) Une séance du groupe a été consacrée au développement de ce recensement INSEE 1999 (séance du 9 janvier 2002 : « L'évolution de la mobilité urbaine : le phénomène périurbain : croissance ou décroissance ? »), Jean-Louis Madre et Anne Aguilera, INRETS).

(2) Le terme désigne aussi bien les enfants quittant le domicile parental que les couples séparés. En termes statistiques, le phénomène de décohabitation se traduit par une augmentation du nombre des ménages (unité de consommation). Le lien entre la décohabitation et le nombre de voitures est un sujet complexe. Le processus de périurbanisation de la résidence est souvent le fait de couples avec enfants en bas âge, accédant à la propriété, habitant le plus souvent une maison individuelle, et possédant 2 voitures. L'apparition d'une troisième voiture, voire d'une quatrième, pour les périurbanisés de longue date, survient avec la décohabitation tardive des enfants. C'est donc plus la cohabitation prolongée des enfants qui expliquent la multi-motorisation dans le périurbain que la décohabitation. Par ailleurs, les décohabités, jeunes ou séparés, disposent de moins de ressources que les couples. Ils habitent de petits logements, plutôt en zone dense (ville-centre, banlieue proche), car le périurbain ne leur offre pas de logements adaptés et répond moins à leurs pratiques sociales.

devant lui : il y a en effet encore de l'espace urbanisable à remplir de façon émiettée. Par ailleurs, on peut s'interroger sur les effets potentiels de la désynchronisation des rythmes de vie urbains sur les mobilités, que la réduction du temps de travail va sans doute amplifier, et qui pourraient amorcer une relance du phénomène de l'étalement urbain.

1.2. Les différentes réponses des pouvoirs publics face à ce phénomène

Les pouvoirs publics peuvent répondre à ce phénomène de deux façons. Ils peuvent avoir une attitude d'accompagnement du phénomène : c'est une attitude en fait assez résignée et fataliste qui observe le phénomène et procède par ajustement en excluant toute tentative de régulation par le « haut ». Cette attitude pourrait se justifier face à un phénomène qui s'amortit. Ils peuvent, au contraire, avoir une attitude plus volontariste qui se justifie particulièrement face à un phénomène de nature explosive. Là, les pouvoirs publics peuvent souhaiter réguler en amont les développements urbains qu'ils considèrent comme anarchiques, par le biais notamment de politiques urbaines ambitieuses. En schématisant, les pouvoirs publics peuvent agir de trois grandes façons :

- En traitant les flux de circulation : une telle approche peut se justifier par le fait que l'étalement urbain résulte en grande partie par l'augmentation des vitesses de déplacement qui permet, à budget temps constant, d'aller plus loin (cette analyse renvoie aux travaux qui ont été menés sur les budgets temps de transport des ménages 1). Cette analyse promeut plutôt des

(1) Hypothèse de Zahavi sur la constance des budgets temps ; Zahavi Y. et Talvitie A., « Regularities in Travel Time and Money », Transportation Research Record, 750, p. 13-19, 1980. Selon ces travaux la somme des temps quotidiens de déplacements par individu est en moyenne d'une heure, pour chaque agglomération. Ce constat est depuis devenu la pierre angulaire de nombreuses théories. Ainsi pour conserver la stabilité du budget temps de transport, les gains de temps dus à l'accroissement des vitesses qu'obtiennent les ménages seraient systématiquement réinvestis dans du transport supplémentaire. D'après cette hypothèse, l'étalement urbain résulterait tout simplement de l'augmentation des vitesses de déplacement. La base de données de l'UITP qui regroupe des informations pour l'année 1995 sur plus de 100 grandes agglomérations du monde, en dépit des réserves que peut inspirer la fiabilité des données sur les temps ou les vitesses, offre la possibilité de tester cette hypothèse de constance des budgets temps. Le travail mené pour le Commissariat général du Plan semble montrer que cette hypothèse est fragile. Elle résiste mal lorsqu'on compare les budgets temps des principales agglomérations décrites dans cette base de données. Les budgets temps sont

politiques de la « vitesse » visant à réguler la fluidité urbaine en maîtrisant la vitesse et en ralentissant l'accès à la ville.

- En tarifant mieux les déplacements : cette approche monétaire part du principe que les déplacements sous-tarifés sont subventionnés (externalités environnementales, subventionnement des infrastructures, des transports collectifs par l'État et les collectivités, etc.) et favorisent par là-même l'étalement urbain dans la mesure où les individus n'ont pas une idée assez claire du coût de leurs déplacements. Cette analyse envisage plutôt d'introduire des mécanismes économiques de régulation pour restaurer la vérité des prix et afficher le coût des transports collectifs et individuels.
- En intervenant dans le cadre de la loi et de la réglementation : cette approche législative sollicite plutôt les lois d'aménagement et les outils de planification urbaine pour réguler le plus en amont possible, et de façon prospective, le développement des territoires urbains. La loi solidarité, renouvellement urbain (SRU) s'inscrit dans cette approche.

Cette dernière approche a fait l'objet d'un traitement particulier¹ dans la mesure où elle a été particulièrement utilisée ces dernières années pour tenter de maîtriser les développements urbains considérés comme anarchiques. Cependant, le groupe s'est demandé si ce levier était toujours le moyen le plus efficace et le plus approprié pour réguler des phénomènes aussi complexes et s'il permettait d'obtenir une situation équilibrée entre les formes de développement urbain et les politiques de mobilité.

Quelle leçon peut-on tirer de la relance de la planification urbaine, orchestrée par cette grande loi ? Le paragraphe suivant fait le point sur les effets de cette dernière loi et suggère un certain nombre de recommandations.

en fait affectés par d'autres variables significatives (structure urbaine et offre de transport). La dimension mondiale de l'analyse de Zahavi gomme un grand nombre d'effets propres aux diverses situations historiques, géographiques, économiques ou culturelles. L'utilisation de cette hypothèse doit donc se faire avec de grandes précautions. Ce travail ne permet pas toutefois de conclure sur la constance des budgets temps pour une même agglomération sur la durée.

(1) Séance du 6 février 2002 sur « Les outils et les lois actuels, frein ou levier pour les transports urbains ? » avec Martine Meunier-Chabert (CERTU).

2. Une philosophie à préserver mais un cadre législatif à simplifier et à renforcer

La philosophie des trois dernières lois (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000) était ambitieuse voire en avance sur les mentalités et les pratiques ce qui pourrait expliquer en partie la difficulté de sa mise en œuvre sur le terrain par les collectivités locales et les praticiens.

Pour mémoire, la dernière loi SRU a fixé trois grands principes appliqués aux documents de planification et d'urbanisme (la directive territoriale d'aménagement (DTA),¹ le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le plan local d'urbanisme (PLU) et la carte communale) :

- un principe d'équilibre entre le développement de l'espace urbain et de l'espace rural, la préservation des espaces agricoles et forestiers et la protection des espaces naturels et des paysages ;
- un principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale (équilibre emploi/habitat, plurifonctionnalité des zones, diversité de l'offre de logements) ;
- un principe de respect de l'environnement (utilisation économe de l'espace, sauvegarde du patrimoine, maîtrise de l'expansion urbaine et de la circulation automobile, prise en compte des risques).

Les débats du groupe ont toutefois révélé que, malgré ou à cause de ces principes, la loi n'avait pu vraiment atteindre sa cible et avait en fait assez peu de prises concrètes sur le terrain.

(1) La directive territoriale d'aménagement (loi d'orientation du 4 février 1995) est un outil permettant à l'État d'affirmer la prééminence de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. Elle est élaborée à son initiative et sous sa responsabilité et est réservée aux parties du territoire présentant des enjeux importants de développement économique et d'aménagement, etc. En l'absence de schémas directeurs, les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec cette DTA.

2.1. L'exercice de planification urbaine en question

Le groupe a fait le constat que faute de relais efficaces sur le terrain, les outils de planification urbaine actuels, malgré leur articulation aux plans de déplacements urbains, sont restés jusqu'à présent des exercices plutôt théoriques – même s'il faut leur reconnaître la vertu essentielle d'avoir su fédérer des acteurs divers autour de la construction d'un projet et notamment les acteurs du transport et les urbanistes qui reconnaissent avoir appris à mieux travailler ensemble.

Dans les textes de loi, et notamment dans la loi SRU, on insiste bien sûr la nécessité de la compatibilité des différents outils de planification entre eux et sur la prééminence, dans l'architecture d'ensemble, du schéma de cohérence territorial SCoT¹ à l'usage de la coopération intercommunale, sur les autres documents de planification à l'usage de la commune, dans un souci de cohérence. Il est ainsi précisé que le SCoT s'impose au plan local d'urbanisme (PLU), qui est la révision du plan d'occupation des sols (POS) : le document du PLU doit être compatible dans son ensemble avec le SCoT et certaines de ses parties y sont opposables. Or, dans la pratique, ces passerelles sont compliquées à mettre concrètement en œuvre. De surcroît, la plupart de ces documents de planification (le SCoT, etc.) revêtent un caractère incitatif et peuvent donc rester des exercices théoriques facultatifs.

Ces difficultés ne sont pas inhérentes au principe même de la planification. Elles étaient même prévisibles dans la mesure où le législateur a fait par exemple l'impasse, dans le volet déplacement de la loi, sur une politique nouvelle de la voirie alors que cette dernière constitue un élément décisif de la structuration urbaine et de la régulation de la mobilité. On peut ajouter dans le même sens que des leviers essentiels, qui avaient été envisagés à l'origine, n'ont pas été retenus dans le processus parlementaire, alors qu'ils constituaient sans doute des éléments innovants et efficaces en matière de régulation urbaine :

- l'autorisation locale d'expérimentation du péage urbain ;
- et surtout une réforme ambitieuse en matière de stationnement qui constitue un levier performant et simple à mettre en œuvre pour réguler la mobilité urbaine et orienter les choix modaux.

(1) On trouvera dans le diagnostic une présentation de l'ensemble de ces documents de planification.

Ainsi, même si ces exercices de planification et de programmation se révèlent particulièrement riches d'enseignement, il faut reconnaître aussi que leur production représente un exercice lourd et coûteux pour les collectivités sans garantie de résultats concrets, et donc comprendre ceux qui, constatant leur caractère peu opératoire, s'interrogent sur l'intérêt même de les entreprendre.

Ces lois font aujourd'hui l'objet d'une révision¹ qui va dans le sens d'une simplification, qui est souhaitée par un grand nombre d'acteurs locaux et institutionnels. Mais il semble aussi qu'à l'occasion de cette simplification, des contraintes soient desserrées, alors que l'obligation de compatibilité du PLU par rapport au SCoT était déjà bien faible. Dans ce cas, la réforme conduirait à vider la loi de sa substance et conduirait finalement à renoncer aux ambitions de régulation de l'étalement urbain par l'outil législatif.

2.2. Vers un cadre législatif plus opératoire et plus stratégique

Malgré ces constats, le groupe se refuse à l'idée que la planification urbaine puisse être inutile, même si elle montre des limites en terme d'opérationalité et si les périmètres d'action envisagés sont mal adaptés aux périmètres de la ville qui sont de plus en plus difficiles à apprécier. Pour certains, la distinction entre l'urbain et l'interurbain est devenue estompée et dépassée. Le groupe considère que la planification urbaine constitue une ossature indispensable à l'action publique et à l'énoncé des grandes orientations en matière d'aménagement et de mobilité. Les échanges du groupe n'ont pas permis d'entrer dans le détail technique des modifications à apporter à cet ensemble législatif, mais ils ont mis en évidence quelques principes généraux et quelques pistes de réflexion.

Le cadre législatif de la planification urbaine

Plusieurs interventions sont revenues sur des difficultés techniques touchant notamment la compatibilité de certains documents, ou encore plus largement sur la conformité des documents de programmation avec les documents de

(1) Le projet de loi DDUHC prévoit de desserrer le caractère opposable au tiers de certaines parties de document de planification tel que le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui fait partie intégrante du SCoT et du PLU. Cette modification tient compte des inquiétudes des élus sur la portée juridique insuffisamment précisée par les textes de l'opposabilité d'orientations générales sur un permis de construire et toute délivrance d'autorisation (ZAC, lotissements, etc.).

planification. Ces difficultés précisées dans le diagnostic de ce rapport restent cependant relativement marginales par rapport à deux autres points :

Tout d'abord, vouloir sauvegarder des outils de planification et de programmation ne signifie pas renoncer à toute simplification de la loi. Cette dernière doit être plus lisible pour les acteurs de la ville et mieux adaptée aux réalités du terrain : le projet de loi sur les diverses dispositions en matière d'urbanisme, d'habitat et de construction (DDUHC) va dans ce sens. Mais cela signifie aussi qu'il est aujourd'hui inutile de vouloir compléter une gamme déjà dense d'outils de planification et de vouloir les multiplier.

Ensuite, et cela constitue le point essentiel pour sauvegarder toute ambition de peser sur les évolutions en cours, il paraît essentiel de se focaliser sur le caractère opératoire et réaliste des outils qui sont mis en place. Le groupe souhaite déjà qu'on renforce le caractère d'obligation des documents de planification. On a pu en effet constater qu'ils n'étaient pas aujourd'hui assez contraignants vis-à-vis des collectivités locales : un maire, par exemple, ne devrait pas avoir la possibilité de bloquer une orientation du SCoT acceptée par la majorité ou encore de décider de sortir de son périmètre, ou de menacer de le faire, dès lors que les orientations prises vont à l'encontre des intérêts de sa commune. La loi solidarité et renouvellement urbains prévoit que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) contribuent à la « maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile ». Dans ce cadre, les SCoT peuvent favoriser l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs et peuvent définir les zones à urbaniser sous condition de desserte en transport collectif. Le groupe propose déjà de remplacer le terme « *peuvent* » par « *doivent* », reprenant en cela des dispositions existant déjà dans certains Länder en Allemagne.

De manière plus générale, ces propositions reviennent à rediscuter le principe sous-jacent aux lois de décentralisation de 1982 selon lequel une collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre. Sans prendre parti sur ce point délicat, le groupe fait état d'un équilibre difficile, voire impossible, à trouver : en ce qui concerne le périmètre d'intervention des pouvoirs publics par exemple, il paraît peu raisonnable de donner une définition lâche des périmètres des SCoT et de les laisser à la bonne volonté des acteurs des alliances locales, au risque d'avoir comme aujourd'hui plusieurs SCoT dans une même aire urbaine, ou des SCoT qui n'intègrent pas toutes les communes d'une même aire urbaine. Mais par ailleurs, il paraît également déraisonnable, dans le cadre de la décentralisation actuelle, d'imaginer qu'on puisse imposer ces périmètres au niveau national. Certains en concluent que ces outils ne peuvent pas fonctionner et qu'il faut laisser se développer, voire encourager d'autres formes de coopérations

nouvelles en quelque sorte à *la carte*. D'autres estiment qu'il faut envisager, notamment pour les grandes agglomérations, de caler le SCoT sur la définition des aires urbaines qui correspond au bassin de vie et d'emplois¹. D'autres enfin estiment que ces clivages tendront à diminuer lorsque les structures intercommunales reposeront sur le suffrage universel, les autorités disposeront dès lors d'une légitimité plus forte pour s'opposer aux pouvoirs locaux sans que ceux-ci aient le sentiment de perdre leur souveraineté. Si l'on voulait aller jusqu'au bout de la logique d'intercommunalité, un outil d'agglomération comme le SCoT devrait être accompagné à terme d'un pouvoir d'agglomération élu au suffrage universel.

Les procédures de concertation relatives aux projets de transport

Le diagnostic a dénoncé la lourdeur des procédures préalables aux créations d'infrastructures nouvelles. Il apparaît donc également souhaitable de simplifier ces procédures, tout en préservant la qualité du dialogue mené par l'autorité organisatrice avec l'État sous le contrôle du juge mais aussi la nécessité de la concertation publique.

Ainsi, à titre d'exemple, il conviendrait d'examiner si la délibération tirant les conclusions de la concertation menée en application de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme ne pourrait pas devenir le document de base autorisant l'autorité organisatrice à voter, dans la limite du plafond légal, un taux de versement transport majoré. Dans le même esprit, il conviendrait d'éviter l'obligation de fourniture de documents semblables, comme l'étude socio-économique par exemple, à plusieurs étapes de la procédure. Le cas échéant, les enquêtes publiques de révision de plans de déplacements urbains (PDU), et de projet de transport en commun en site propre (TCSP), devraient pouvoir être fusionnées.

3. Un cadre d'action porté par les acteurs locaux

On a vu précédemment que la planification spatiale était une régulation parmi les autres mais se cantonner à elle ou l'isoler serait la meilleure façon

(1) Dans le paysage français : 73 aires urbaines de plus de 50 000 habitants sont répertoriées. L'aire urbaine est ainsi définie : c'est un pôle urbain constitué d'une unité urbaine et une couronne périurbaine de plus de 50 000 habitants avec une ville-centre de plus de 15 000 habitants et un bassin de 5 000 emplois.

d'amoindrir son efficacité et de ne pas atteindre les objectifs qu'elle vise. De même, limiter la politique urbaine à la seule question, certes essentielle, de l'étalement urbain est forcément réducteur. À côté des leviers législatifs et institutionnels qui sont indispensables pour définir un cadre d'orientation, il existe aussi d'autres leviers qui, de l'avis du groupe, ne sont pas suffisamment mis en œuvre et qui procèdent d'une autre logique voire d'une autre conception du développement urbain où il s'agit moins de vouloir contrôler la ville que de l'accompagner dans sa mutation et d'agir sur le comportement et les usages des acteurs locaux.

La politique urbaine suppose aussi de s'appuyer sur le comportement des acteurs individuels et collectifs : l'approche descendante et contraignante de la loi doit donc s'accompagner d'une approche plus décentralisée, concertée et participative qui implique les acteurs d'une manière différente, car on ne peut légiférer sur tout, et la promotion des modes alternatifs qu'on souhaite voir se développer ne se décide pas par décret. Les expériences réussies des politiques menées en France comme à l'étranger,¹ par exemple en faveur des modes doux ou de l'organisation des transports de marchandises en ville, montrent l'importance de ce type d'approche dans laquelle la loi accompagne davantage les initiatives locales par différentes mesures d'incitation.

En matière de politique urbaine, il apparaît important de stimuler des dynamiques fondées à la fois sur de nouveaux services à la mobilité et de nouveaux types de régulation capables d'engendrer des comportements « vertueux ». Ni le transport public seul, ni la voiture particulière seule, ne pourront demain satisfaire les besoins de mobilité, mais c'est une nouvelle combinaison des modes, des usages et des services qui peut y parvenir. Cela repose sur des dynamiques d'acteurs responsables, et non sur l'imposition de règlements venus d'en haut et il faut bien reconnaître à ce sujet que le financement de l'urbanisation (prêt à taux zéro sans fléchage foncier par exemple) et tout ce qui peut peser sur les coûts de localisation sont des leviers beaucoup plus efficaces que la seule planification urbaine. Les régulations à mettre en œuvre doivent être plus souples, plus interactives, plus incitatives, portées par les acteurs économiques et sociaux au plus près des citoyens. L'adaptation du cadre législatif et réglementaire doit donc permettre les initiatives des acteurs et non l'inverse.

(1) *Étude comparée faite pour le Commissariat général du Plan, « Expériences innovantes dans le domaine des transports urbains à l'étranger ». Théma-CNRS sous la direction de Pierre Frankhauser, septembre 2002.*

3.1. Diversifier les politiques de régulation urbaine

Plusieurs autres leviers qui jouent à la fois sur la contrainte et l'incitation peuvent être actionnés plus qu'ils ne le sont en tout cas aujourd'hui, en les combinant entre eux pour garantir plus d'efficacité sur le développement urbain.

Un premier levier concerne déjà les documents de programmation et les permis de construire. Il faudrait pouvoir les rendre plus contraignants, comme il est proposé pour les outils de planification ; par exemple, subordonner la localisation d'établissements publics (hôpitaux, universités, etc.), ou d'activités de services à la proximité des dessertes de transports collectifs, alors que la loi dit seulement le permettre, limiter les places de stationnement des bureaux, obliger à la construction d'un minimum de parcs vélos, etc.

Il conviendrait de renforcer les démarches des plans de déplacements d'entreprise¹ (PDE) et les plans de déplacements d'administration (PDA). Ces plans sont des démarches « vertueuses » qui ont le mérite d'engager d'une part une contractualisation entre les opérateurs de transport et les entreprises et d'autre part, d'inciter les entreprises à intégrer la mobilité de leurs salariés comme une préoccupation entrepreneuriale. Une proposition serait d'aller au-delà de ces démarches de contractualisation et d'institutionnaliser les PDE pour les grandes entreprises au même titre que le sont les PDU pour les villes de 100 000 habitants.²

Il faudrait actionner des leviers fiscaux et ainsi mieux jouer avec le « marché urbain »³ : les leviers de financement des localisations sont des leviers de régulation efficaces mais qui ont le défaut d'être impopulaires. Les prêts à taux zéro ont, entre autres, eux aussi participé à l'étalement urbain. La solution la plus radicale consisterait à moduler les taux en fonction de l'éloignement des centres urbains. Une autre solution consisterait à jouer sur l'incitation financière comme dans les pays nordiques. Ainsi, en Allemagne, des aides sont offertes aux ménages pour rester en centre-ville.

Il faudrait aussi jouer sur les leviers de l'information et de la communication ; par exemple faire en sorte que l'acquéreur d'une résidence principale ait au

(1) *Le PDE constitue une des facettes importantes de la loi SRU qui appelle à « l'encouragement des entreprises et des collectivités publiques à établir un plan de mobilité, à faciliter le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage... ».*

(2) *Les plans de mobilité sont obligatoires aux Pays-Bas depuis plusieurs années.*

(3) *Le « marché urbain » est une formulation souvent employée par Marc Wiel.*

moment de l'achat clairement conscience des coûts du transport et des niveaux de dessertes en transport public que cette localisation implique. Il faut surtout que l'État puisse caler ses aides au logement sur une politique foncière locale et que les politiques foncières, pour être légitimées par le public, soient clairement explicitées par les pouvoirs publics.

Enfin, les experts critiquent souvent une absence de culture urbaine en France qui ne faciliterait pas la mise en œuvre de politiques volontaristes et ambitieuses et un manque de débat public sur les questions urbaines par rapport aux sujets environnementaux qui, eux, sont devenus médiatisés. La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 propose des avancées notables en créant des conseils de quartier et en soumettant à consultation et débat public les grands projets d'infrastructures, au risque de rallonger les procédures. Mais peut-être conviendrait-il de faire participer le public plus en amont aux phases d'élaboration des projets, comme cela l'a été dans le cadre des plan de déplacement urbain dans certaines villes ?

3.2. Développer les transports publics

Depuis quelques années, à l'exception des grandes agglomérations qui se sont dotées de transports collectifs en site propre, les réseaux ont tenté de ne pas trop augmenter les kilomètres parcourus, en optimisant les parcours : transformation des lignes, rabattement sur des pôles d'échanges, mise en place de transport à la demande, meilleure desserte de certains pôles et moindre desserte d'autres zones etc., pour tenter de mieux suivre la demande de mobilité des citoyens. Ces pratiques se sont souvent heurtées aux récentes évolutions des territoires du transport public consécutives à la création de communautés d'agglomération et à la dynamique d'extension des périmètres de transport public : la population à desservir est toujours plus nombreuse et dans des zones de plus en plus éloignées et peu denses.

Cependant, il existe plusieurs axes de développement des transports publics qui permettent d'offrir une véritable alternative à l'usage de la voiture particulière. On peut en souligner, ici, quatre d'importance.

La voie réservée aux transports publics

La mise en œuvre de véritables couloirs, en site réservé, assortie d'une priorité effective aux feux de croisement, permet une augmentation significative de la vitesse commerciale des transports publics (tramways ferrés ou sur pneus,

autobus). Cette vitesse commerciale est estimée à 22 km/h, contre 15 km/h en moyenne sur une ligne classique. Si la vitesse de tous les autobus augmentait de 2 km/h, la collectivité économiserait 150 millions d'euros par an. De surcroît, l'augmentation de la fréquence de passage des véhicules permet d'accroître la clientèle.

Un tel système nécessite un respect des règles (lutte contre le stationnement sauvage, lutte contre l'utilisation par des véhicules non autorisés...), ce qui suppose de s'en donner les moyens : aménagement de voirie (contre-sens, bordurette, protection des intersections...), information et sensibilisation, verbalisation et sanction (personnel assermenté, caméras de surveillance, forces de police).

Le partage de l'espace avec priorité aux transports publics

La mise en œuvre de sites propres n'étant pas possible partout, il existe des possibilités d'aménagement qui offrent de meilleures conditions d'exploitation aux transports publics. Citons par exemple les aménagements des points d'arrêts en « oreille », ce qui permet la montée ou la descente des voyageurs, sans que l'autobus ne quitte sa voie de circulation, et une meilleure accessibilité, notamment aux personnes à mobilité réduite.

L'intermodalité

L'amélioration de la part modale des transports publics passe aussi par une meilleure complémentarité entre modes, y compris la voiture particulière. Cela nécessite de raisonner en terme de réseau de transport et non pas de simple juxtaposition de démarches modales. À cet égard, des solutions peuvent être mises en œuvre comme les pôles d'échanges, les parking-relais, les centrales de mobilité pour une information aux voyageurs, la création de tarifs intermodaux, mais aussi l'organisation et la mise en œuvre de services intermodaux, notamment les trams-trains.

Pour dépasser le stade des expérimentations que l'on peut rencontrer çà et là dans de nombreux réseaux français, et au-delà des difficultés techniques, il conviendra de s'affranchir des difficultés d'ordre organisationnel et institutionnel qui restent à ce jour les principaux freins au développement de l'intermodalité.

Les services spécifiques

La panoplie des services spécifiques s'étend des taxis à la demande aux lignes de bus en rocade (desserte de périphérie à périphérie), en passant par les taxis collectifs, les minibus, les navettes, les lignes en service express (accès direct au centre-ville sans arrêt intermédiaire). Ces services qui permettent d'allier la souplesse à une meilleure rentabilité économique et une meilleure satisfaction des clientèles sont de plus en plus étudiés et proposés par les opérateurs et les collectivités locales. Néanmoins, ils ne constituent pas encore une solution alternative faute d'une incitation suffisante par les pouvoirs publics.

3.3. Mieux intégrer les modes doux et les services innovants

L'intégration des modes et des services innovants est déjà partiellement engagée dans la plupart des grandes agglomérations, par les collectivités locales en partenariat avec les opérateurs : ces politiques sont des politiques complémentaires qui ont le mérite de penser toutes les mobilités, de biens et de personnes,¹ de mieux répondre aux nouvelles demandes urbaines et de participer à leur façon à la construction d'une ville mieux régulée à terme et durable.

Si la mise en œuvre de ces dispositions est de niveau « local », l'efficacité de ces politiques supposent qu'elles soient soutenues au plan national. Les expériences étrangères montrent que les politiques menées au niveau local en faveur des modes doux (politiques d'incitations financières ou fiscales, priorités sur la voirie, etc.) ont pu voir le jour parce qu'elles répondaient à des objectifs forts affichés au niveau national (objectifs quantifiés de part modale à atteindre par exemple) et parce qu'elles faisaient l'objet d'une procédure d'évaluation et de suivi.

On peut recommander en ce sens :

- d'intégrer obligatoirement tous les modes semi-collectifs de déplacement, de biens et de personnes, dans les plans de déplacement urbain (les taxis, les loueurs courte durée, etc.) afin de les considérer comme des « services publics de déplacement » à part entière ;

(1) Une séance y fut consacrée le 3 avril 2002 : « *Marchandises en ville : quel mode de régulation ?* » avec Laetitia Dabanc, GART et des responsables de fédérations de logistique.

- Chapitre 5 -

- d'étendre la compétence institutionnelle des autorités organisatrices de transport sur tous ces modes alternatifs à la voiture et aux transports collectifs classiques dans un souci de cohérence (et de faire contrepoids aux excès possibles du pouvoir local sur ces questions et à la dispersion des actions conduites localement) ;
- d'inscrire le droit d'expérimentation dans les textes et d'encourager les mécanismes vertueux d'innovation en inversant les mécanismes d'aide actuels qui privilégient plutôt les solutions de mode lourd.

Ces principes généraux peuvent être déclinés sur des politiques particulières qui visent à diversifier l'offre et encourager certaines pratiques qui sont menées dans des agglomérations françaises et à l'étranger.¹ Comme le montrent les développements suivants, ces pratiques supposent une implication importante des pouvoirs publics qui peuvent prendre des formes très diverses.

Les systèmes de location de voitures de courte durée

En 2002, environ 3 millions de français ont effectué plus de 8 millions de locations en France. Or, cette place non négligeable de la location courte durée sur le marché du transport des personnes retient rarement l'attention des décideurs publics lorsqu'il s'agit d'imaginer l'organisation future des systèmes de transport et la programmation des gares et des aéroports (de fait, le nombre de places dédiées aux loueurs est insuffisant et peu pratique d'accès, même dans les nouvelles gares du TGV).

Or, un véhicule loué en courte durée n'est pourtant rien d'autre qu'un véhicule partagé. Qu'il soit utilisé en complément des transports collectifs (43 % des locations de véhicule courte durée se font après avoir utilisé un transport collectif soit plus de 3,3 millions de locations²) ou qu'il se substitue à un véhicule possédé en propre,³ il permet au bout du compte de réduire le nombre de véhicules en circulation et de répondre aux objectifs de la loi sur la qualité de

(1) Les éléments sont tirés de l'étude Théma-CNRS sur « Les expériences innovantes dans le domaine des transports urbains à l'étranger ».

(2) Source : Étude Confédération nationale des professionnels de l'automobile (CNPA) et SOFRES sur le marché de la location à fin juin 2002.

(3) De plus en plus, dans les grandes agglomérations, des ménages abandonnent la seconde voiture (gardant un petit véhicule pour les trajets quotidiens et louant un véhicule pour les vacances, pour un déménagement...) voire la première au profit de la location ; étude CNPA/SOFRES.

l'air et d'une plus grande sécurité sur les routes : le système de location concourt à la réalisation des objectifs assignés aux politiques des transports tant en matière de qualité de l'air que de sécurité routière avec un âge de parc moyen très faible par rapport à celui des véhicules individuels. ¹

Mais les deux arguments de poids en faveur de ce système sont les suivants :

- Le coût comparé du véhicule loué par rapport à celui du véhicule personnel qui en fait une alternative économique crédible à la possession d'un véhicule (le budget annuel moyen d'un automobiliste est de l'ordre de 5 000 € par an pour une voiture de type citadine ² et ce montant permet de disposer d'un véhicule de location tous les week-ends de l'année, pendant deux semaines de vacances ou pendant vingt semaines au total).
- L'optimisation de l'utilisation d'un véhicule en milieu urbain ; si la location courte durée permet de découpler la mobilité urbaine de l'acquisition d'un véhicule, elle contribue à une meilleure rotation et fluidité du trafic en milieu urbain car le taux d'occupation d'un véhicule de location est supérieur à 60 % (plus de voitures de location courte durée, ce sont moins de voitures au total et moins de véhicules « ventouses » en stationnement, en particulier).

Dans ces conditions, il est nécessaire de faire de ce système un élément de la chaîne des transports et un des axes de la politique des transports en l'intégrant dans les plans de déplacements urbains (PDU). L'analyse des systèmes de véhicule individuel à usage partagé menée dans différentes agglomérations met bien en évidence l'importance des politiques locales très volontaristes dans lesquelles ils s'inscrivent nécessairement.

Cette intégration en amont dans les PDU, sous la coordination de l'autorité organisatrice des transports (AOT), devrait déjà permettre qu'au niveau local, un dialogue puisse mieux s'instaurer entre les autorités municipales et les professionnels de la location afin d'imaginer des solutions acceptables en ce qui concerne le stationnement en surface et réduire le nombre d'arrêtés municipaux, mis en place ces dernières années dans certaines grandes agglomérations, visant

(1) Pour mémoire, l'âge du parc moyen français des véhicules au 1^{er} janvier 2002 est estimé à 7,7 ans et ne cesse d'augmenter depuis 20 ans. Les véhicules loués ont moins de 5 mois, bénéficient tous des dernières technologies en matière de protection de l'environnement et sont soumis à contrôle après chaque location (en moyenne tous les 4,6 jours).

(2) Source : Fédération française des automobiles-clubs (année 2001).

à interdire le « remisage des véhicules de location en attente d'affectation à un client ».

Pour se développer concrètement, ces systèmes supposent donc une aide directe ou indirecte des collectivités publiques (sous forme de facilité de stationnement, de priorités sur la voirie, etc.), des partenaires impliqués au niveau local, un système moins coûteux pour l'adhérent, une complémentarité aux autres modes et non une concurrence, des procédures simples d'adhésion appuyées sur les nouvelles technologies de l'information et enfin, une bonne intégration dans le paysage urbain (gares, aéroports et agglomérations).

Les politiques de promotion du vélo

Une bonne intégration du vélo dans une offre globale de déplacements urbains, alternative à la voiture particulière, nécessite une redistribution de l'espace au profit du cycliste comme du piéton et des transports publics. La continuité des itinéraires cyclables et leur cohérence – la rapidité, la sécurité et le jalonnement de ces itinéraires – sont des conditions essentielles pour encourager l'usage du vélo en ville. Elles requièrent le traitement des « points noirs » (carrefours, traversée de places, etc.) et des effets de coupure que sont les voies express, roclades de contournement, voies ferrées... Enfin, la pacification du trafic automobile, par la diminution du flux et de la vitesse, est le principal atout d'une politique cyclable. Elle est effective si on recourt aux aménagements de type « zone 30 », à la réduction du gabarit des voies et à des dispositifs de ralentissement qui sont autant d'outils mis à la disposition des villes pour rééquilibrer les modes face au tout automobile.

La complémentarité du vélo et du transport public est une solution encore mal connue en France malgré l'engagement de certains acteurs du transport public dans la promotion de ce mode.¹ Or, cette combinaison dispose d'un fort potentiel en matière d'augmentation de l'usage des transports collectifs et de dynamiques de transfert modal de la voiture vers d'autres solutions de mobilité. En améliorant la performance des transports collectifs (le vélo multiplie par 15 la zone de chalandise d'une station de métro ou d'une gare), l'intermodalité vélo et transport public est une véritable solution alternative à la voiture sur des distances moyennes ou longues ou des trajets complexes. Elle nécessite des services de type stationnements sécurisés dans les pôles d'échanges ou près des

(1) Par exemple le GART et l'UTP ont signé des accords de partenariat avec le Club des villes cyclables.

stations de transports collectifs, des systèmes de location ou de vélos en libre service. Surtout, des expérimentations et des réalisations doivent être multipliées afin que ces solutions, simples, soient suffisamment lisibles et exemplaires pour convaincre et capter les nombreux usagers potentiels.

Si l'on s'interroge sur le succès du vélo dans les pays du Nord comme moyen de déplacement urbain, on s'aperçoit qu'à côté des facteurs culturels propres, topographiques, il y a aussi des politiques de promotion et d'incitation. On notera par exemple qu'aux Pays-Bas, un certain nombre de mesures de déduction fiscale sont entrées en vigueur pour promouvoir l'usage du vélo à des fins professionnelles (l'employeur qui achète pour un de ses salariés un vélo de société peut déduire le montant de cet achat de ses bénéfices, en une seule année ou sur trois ans en fonction du prix d'achat et une somme minimale est déclarée par l'employé au titre de salaire en nature ; l'employeur peut également octroyer une indemnité kilométrique non imposable. En Belgique (loi du 8 août 1997), l'indemnité accordée par les employeurs à leurs salariés venant travailler en vélo est exonérée d'impôt sur les revenus à concurrence de 1 franc / le km, etc.).

Plus globalement, il conviendrait d'organiser en France un « portage » national de la politique vélo. Si des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse très récemment, et le Royaume-Uni ont mis en place des mesures fortes (fiscales, financières et autres), c'est qu'une politique nationale avec des objectifs quantifiés a été définie et que des moyens ont été mobilisés pour encourager les actions de ces « plans vélo » et permettre leur évaluation. Un objectif de 10 % de part modale du vélo en France (aujourd'hui environ 5 %) dans les dix prochaines années est un objectif réaliste. Le maintien des aides de l'État inscrites au titre des financements des actions dans le cadre des plans de déplacements urbains, la coordination des interventions des ministères concernés – Transports, Écologie et Développement durable, aménagement du territoire, tourisme, mais aussi santé, Éducation – et une campagne nationale de communication en faveur du vélo, mode de déplacement et outil efficace au service de la sécurité routière en ville, du développement durable et de la santé publique, permettront d'atteindre un tel objectif.

Les taxis comme service public de déplacement urbain

Il paraît important que les services de taxis soient reconnus comme des services publics de déplacement au même titre que les transports collectifs et donc être aussi intégrés dans les PDU et dans le schéma de transport public.

Aujourd'hui, la situation réglementaire ne facilite pas vraiment la complémentarité de ce mode aux autres modes ni son intégration urbaine, malgré les expérimentations locales ¹ et les partenariats ² qui existent déjà.

Il pourrait être intéressant de faire obligation aux taxis de satisfaire aux exigences de l'autorité organisatrice de transport (AOT) et de leur donner ainsi la possibilité d'effectuer du transport public à la demande en répondant aux appels d'offres.

Il faudrait aussi faire évoluer la réglementation actuelle en ce qui concerne la délivrance des « autorisations sur voirie » et la conditionner à un besoin économique avéré, sur un territoire cohérent avec les schémas de transport. Les autorisations de stationnement sur voirie sont délivrées aujourd'hui par le maire qui en fixe le nombre et en délimite les zones, sauf à Paris et à Lyon où il s'agit du préfet de police. La compétence du maire est jugée discutable si elle n'est pas encadrée par l'AOT.

Les transports de marchandises en ville

Les transports de marchandises en ville, c'est une question de police urbaine et de réglementation mais c'est aussi un élément de la politique urbaine, à intégrer en bonne place dans les PDU. ³ Les transports de marchandises en ville sont, en effet, une occasion de repenser l'organisation temporelle de la ville et revoir les plages horaires des livraisons, les ouvertures de magasin, etc. dans les limites du cadre contractuel actuel.

(1) Opération « Taxi Autoplus » à La Rochelle depuis treize ans, « Pti'Bus » à Poitiers, « Pti'bus des dimanches matin » à Dijon, « Taxis cars locaux » dans la Haute-Vienne, « Bus des Montagnes » dans le Puy-de-Dôme, etc. Voir le guide pratique 1998 sur la coopération « Taxi Transport Public, mode d'emploi » de la FNAT, du GART et de l'UTP.

(2) Sur 110 réseaux enquêtés par l'UTP en 2002, 66 ont fait état d'une expérience actuelle ou passée de partenariat entre les taxis et le transport public. Les services réalisés par les taxis vont de la desserte des zones peu denses, du rabattement sur les lignes urbaines, du complément de service urbain au transport heures creuses, soirées, dimanches et fêtes.

(3) Se référer notamment au plan de déplacement de la région Île-de-France 2000-2006 p. 68 sur la réduction des impacts des transports de marchandises par un report sur le fer et la voie d'eau.

- Lien et interactions entre politiques urbaines et mobilités -

- Il faudrait s'appuyer sur les dispositifs de coopération et par exemple, mettre en place des chartes intercommunales concernant les normes et les horaires de livraison, après l'agrément d'un groupement de communes (un maire a aujourd'hui la latitude d'émettre un veto à l'application de certaines mesures préconisées dans un PDU).
- Il faudrait aussi faciliter la mise en place, en dehors des centres-villes, des plates-formes spécifiques pour rationaliser le système des livraisons en ville ; équipements de logistique urbaine, etc. quand le contexte urbain s'y prête, et procéder à des expérimentations. Le groupe a pu déplorer que les démarches empiriques d'expérimentation, suivies d'une évaluation socio-économique systématique, n'étaient là encore pas assez présentes.

Chapitre 6

L'organisation et les acteurs des transports urbains

L'organisation actuelle des transports urbains en France est, à l'exception notable de l'Île-de-France, décentralisée. Ce fonctionnement au plus près des réalités du terrain laisse l'autonomie nécessaire aux collectivités locales sur une question qui est par définition de nature locale. Cependant, lorsqu'il s'agit notamment d'élaborer et de coordonner des projets transversaux et « globaux » de mobilité, cette organisation présente des inconvénients parce qu'elle repose davantage sur des logiques institutionnelles et sectorielles que sur les réalités des bassins de vie et d'emploi qui sont en constante évolution comme on a pu le voir dans le chapitre précédent.

La loi sur l'intercommunalité qui a inscrit les transports publics comme compétence obligatoire des communautés d'agglomération a été un pas important pour la coordination des politiques au niveau urbain. Il n'en demeure pas moins que la coordination avec les autres acteurs (communes situées en dehors du périmètre des transports urbains, départements et régions) reste nécessaire car elle est difficile à mettre en œuvre sur le terrain, malgré les procédures et les outils de planification urbaine à vocation fédératrice qui ont été créés à cet effet.

Le système apparaît donc complexe à gouverner et les acteurs économiques et politiques reconnaissent que pour mener des politiques de transport « globales et cohérentes » et favoriser la complémentarité entre les modes de transport, il est nécessaire de renforcer ces instruments.

Le projet actuel de transfert de nouvelles compétences vers les régions (loi de décentralisation) est une opportunité pour repenser le mode de pilotage actuel des transports urbains qui nécessite, compte tenu des évolutions actuelles de l'urbanisation et des déplacements urbains et interurbains, de nouveaux outils de cohérence dans la mise en œuvre des politiques urbaines.

Deux volets doivent ainsi être abordés. Le premier concerne l'articulation entre les différentes institutions qui ont en charge les politiques de mobilité urbaine. Le second concerne la définition des tâches entre les autorités organisatrices et les opérateurs de transport.

1. Un pilotage des transports urbains au plus près des bassins de mobilité

La coordination des décisions publiques peut être renforcée de nombreuses manières. Tout d'abord, elle peut être obtenue en intégrant, beaucoup plus qu'aujourd'hui, les politiques de transport aux politiques d'urbanisme, ce qui conduirait, par exemple, à renforcer et à élargir les compétences des autorités organisatrices. Mais cette intégration ne peut pas être obtenue sans reconsidérer l'articulation des différents échelons de compétences actuels. Plusieurs options sont envisageables pour réformer l'architecture institutionnelle, mais toutes ne sont pas pertinentes.

1.1. Élargir les compétences des autorités organisatrices

Le contexte institutionnel actuel et les enjeux posés par les mutations urbaines ont conduit le groupe à s'interroger sur les missions et les périmètres de compétences de l'autorité organisatrice des transports (AOT). De l'avis du groupe, il est devenu nécessaire de renforcer les missions de ces autorités et d'élargir leur périmètre d'actions pour mettre en place des politiques de transport globales et cohérentes sur une échelle de territoire plus pertinente.

La loi relative à l'intercommunalité en contribuant à la généralisation des communautés d'agglomération constitue de ce point de vue une étape essentielle dans le processus de renforcement des autorités organisatrices. C'est en effet en élargissant le périmètre des compétences et en intégrant des fonctions multiples (la circulation, la tarification, les politiques de stationnement, les politiques multimodales, la circulation, voire des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et d'habitat) qu'on facilite l'articulation des projets de transport et des politiques urbaines.

Une telle proposition suppose bien évidemment que soient transférées ou déléguées aux autorités organisatrices les compétences de maîtrise d'ouvrage nécessaires, mais elle suppose aussi que ces institutions exercent leur autorité

sur l'ensemble des modes de transports urbains : sont donc concernés non seulement les transports collectifs et les voitures particulières mais aussi les transports semi-collectifs et particuliers : les taxis, les véhicules de location, les vélos, etc. Ces autorités deviendraient ainsi de véritables « agences de déplacement ».

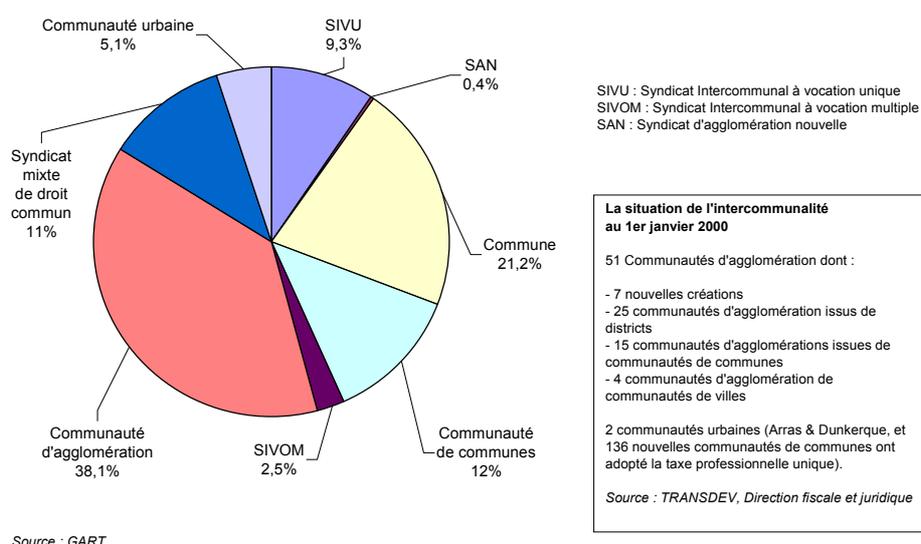
1.2. Les réponses institutionnelles possibles

La question de la cohérence des politiques menées en matière de transport est souvent ramenée dans les débats à des questions de répartition de compétences entre les différentes collectivités locales. Cette approche reste cependant assez limitée.

Le rôle de coordination doit être également apprécié par rapport aux différents niveaux institutionnels existants. Quel est le meilleur échelon pour assurer ces fonctions d'intégration et avoir un fonctionnement institutionnel au plus près des préoccupations des agglomérations ? Est-ce le niveau régional ou le niveau infra-régional ?

Cette question des périmètres institutionnels a fait l'objet de nombreux débats et plusieurs scénarios ont été évoqués pour savoir à quel niveau il convenait de situer la fonction d'intégration et de management de la mobilité.

Graphique 3 – Qui sont les autorités organisatrices de transport en 2002 ?
(hors Île-de-France) ?



Ce graphique montre bien que la loi sur l'intercommunalité a profondément modifié le paysage institutionnel du secteur. En 2002, 79 % des autorités organisatrices étaient des structures intercommunales et le mouvement continue à s'amplifier.

Tout en réaffirmant le rôle des collectivités locales, et particulièrement celui de l'agglomération dans la définition et la gestion des services de transport,¹ certains membres du groupe ont néanmoins regretté qu'il n'y ait pas suffisamment de contrepoids au pouvoir communal sur les politiques de transport et qu'il n'y ait pas non plus, au niveau régional, de vrais lieux de collégialité pour assurer une cohérence territoriale qui semble faire défaut aujourd'hui.

Trois structurations pourraient être envisagées :

Une première structuration au « *fil de l'eau* » qui maintient l'architecture institutionnelle actuelle. L'organisation reste atomisée avec des situations contrastées entre les petites, les moyennes et les grandes agglomérations. Deux variantes organisationnelles peuvent néanmoins être introduites en ce qui concerne la région Île-de-France :

- dans la première variante on maintient « l'exception francilienne » avec une place et une participation de l'État spécifiques compte tenu de la taille de l'agglomération et des enjeux régionaux du transport urbain ;
- dans la deuxième variante, on reproduit pour la région Île-de-France la situation qui prédomine hors Île-de-France en décentralisant l'organisation par mode et niveau de collectivités : le RER et le ferroviaire au conseil régional, le métro et l'offre de surface à la Ville de Paris et aux départements de première couronne, les transports scolaires aux conseils généraux et les transports de proximité aux agglomérations ou aux conseils généraux.

(1) Le GART demande de faire reconnaître la notion même de service public local et le rôle des collectivités territoriales dans la définition et le contrôle du service, d'assurer aux collectivités le droit à la libre administration en respectant, notamment, le choix de l'exploitation (entre l'exploitation en régie directe ou la gestion déléguée à un opérateur avec concurrence). Voir la « Lettre du GART » de février 2003, n° 190 : « Vers une position commune française sur les services publics locaux ».

Cette structuration n'a pas été retenue parce qu'elle n'apporte pas de réponses satisfaisantes aux besoins accrus de coordination et d'intégration des politiques de transport.

Une seconde structuration qui ferait de la région une véritable autorité organisatrice. La région se verrait donc adjoindre, à côté de ses compétences déjà transférées et des nouvelles compétences transférables par la loi,¹ les compétences en matière de transports urbains. Une telle structuration serait plus en cohérence avec le projet de loi sur les transferts de compétences à la région (taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP-R), etc.) Cette concentration des compétences au sein d'une même structure permettrait aussi d'obtenir des gains d'efficacité significatifs dans la mise en œuvre des politiques de transport.

Néanmoins, le groupe ne retient pas cette proposition pour plusieurs raisons :

- des raisons institutionnelles : aucune collectivité ne peut avoir la tutelle sur une autre collectivité² et la région, sauf à réformer la loi, ne peut donc s'ériger en une sorte de « gouvernement territorial » au-dessus des agglomérations ;
- des raisons politiques : ce scénario risquerait de voir s'amplifier les antagonismes régionaux et d'accentuer des différenciations contraires au principe d'équité territoriale ;
- des raisons d'organisation : on peut se demander, en effet, si la région est l'« unité » de lieu la plus pertinente pour traiter du management de la mobilité des agglomérations. Ce n'est pas vraiment une unité urbaine par rapport à l'agglomération. Une concentration sur la région d'un tel faisceau de compétences risquerait, paradoxalement, de recréer une série de délégations et d'AOT de deuxième rang pour combler un déficit de proximité urbaine. Au final, la simplification proposée pourrait reconduire

(1) Les orientations de la loi prévoient de transférer à la région en matière de transport la gestion des voies navigables et des ports intérieurs (à l'exception des canaux de grand gabarit), la gestion des ports maritimes d'intérêt national en tant qu'autorité concédante ainsi que des aéroports d'intérêt local (cf. la première synthèse des Assises des libertés locales).

(2) Le principe de non-tutelle d'une collectivité par rapport à une autre est notamment rappelé dans la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (titre 1, chapitre 1, sur la suppression de la tutelle administrative).

une situation aussi compliquée qu'aujourd'hui (notamment, avec la création par le législateur, des syndicats mixtes de la loi SRU).

1.3. La proposition d'une structure de coordination régionale de déplacements

L'analyse détaillée de l'organisation, actuelle et future des transports collectifs en région Île-de-France montre un exemple de fonctionnement¹ qui pousse assez loin la logique de coordination et d'intégration. On peut se demander à ce titre si ce fonctionnement ne pourrait pas servir en quelque sorte de modèle et être transférable aux autres régions.

Il faut reconnaître que les interrogations posées sur l'articulation des diverses autorités sur un même territoire ne sont pas de même nature suivant la région considérée. D'une certaine manière, en Île-de-France, l'équilibre recherché dans le cadre de la réforme doit composer d'une part avec le renforcement de la région qui, jusqu'à très récemment, était fortement impliquée dans le financement des transports collectifs sans pouvoir impulser de politique propre et, d'autre part, l'articulation de ce pouvoir qu'elle va exercer globalement (ensemble des modes) avec celui des autorités des autres collectivités qui souhaitent s'impliquer davantage dans l'organisation de proximité du transport urbain : logique de délégation de pouvoir descendante. Dans les régions très urbanisées, la question est différente, puisqu'il s'agit de partir des autorités organisatrices existantes qui assurent ces missions sur leur propre périmètre pour organiser une structure de coordination à une échelle du territoire mieux adaptée aux réalités des déplacements : logique de délégation de pouvoir ascendante. Dans les régions moins urbanisées, les impératifs de coordination pourront être moins aigus ou se poser différemment.

(1) L'organisation actuelle des transports collectifs en Île-de-France repose sur une double base : d'une part, un établissement public administratif d'État, le Syndicat des transports de l'Île-de-France (STIF, ex-Syndicat des transports parisiens, STP). Dans le cadre de la réforme initiée par la loi SRU, la région intègre désormais le syndicat et un comité territorial est créé pour une meilleure coordination entre l'offre et la qualité globale des services), regroupant l'État (51,4 %) et les collectivités locales de la région. D'autre part, deux entreprises nationales (RATP et SNCF/Île-de-France qui produisent plus de 90 % de l'offre de transport en Île-de-France dans une situation de monopole et de droits exclusifs).

Les réflexions générales exposées ici devront donc faire l'objet des adaptations et des aménagements nécessaires pour prendre en compte le contexte de chaque région.

La décentralisation de l'organisation institutionnelle en Île-de-France

Si le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) est bien qualifié d'autorité organisatrice, il n'en possède pas aujourd'hui l'ensemble des attributs : il n'exerce pas de compétence de maîtrise d'ouvrage.¹ Par contre, il a bien les compétences de coordination de l'offre de transport, les compétences tarifaires, la capacité à contractualiser avec les entreprises de transport² et la capacité à approuver les programmes d'investissement de transport collectif³ réalisés par les différents maîtres d'ouvrage (le groupe RATP, le groupe SNCF et RFF (Réseau ferré français)).

Contrairement aux situations de sédimentation institutionnelle et juridique que l'on peut observer ailleurs, le système francilien possède l'avantage de disposer d'une centrale de financement et d'une centrale d'intégration tarifaire, pour le financement de l'exploitation de tous les transports collectifs qui sont produits et utilisés sur le territoire régional.

Cependant, ce système ne dispose plus aujourd'hui de véritables marges de manœuvre car le versement transport est mobilisé à des taux plafonds, les dépenses d'exploitation sont en forte augmentation, et la pression tarifaire se fait plus forte sur l'utilisateur. Il semble devenu opportun de proposer une réforme de sa nature juridique qui poursuive et parachève en quelque sorte les démarches de « contractualisation⁴ et de décentralisation ».

La transformation de l'autorité organisatrice de transport francilienne en un établissement public territorial, prévue dans la réforme de décentralisation, constitue une solution qui répond aux principaux dysfonctionnements constatés.

Cette structure de coordination, qui préserverait les acquis de coordination, de mutualisation de ressources et d'intégration tarifaire du dispositif précédent, devrait pouvoir être dotée de compétences complémentaires : elle devrait ainsi

(1) À l'exception de la réalisation de parkings d'intérêt régional financés sur le produit des amendes de police.

(2) Hors la procédure d'appel d'offres.

(3) Hors investissement d'entretien du patrimoine et de renouvellement.

(4) Art. 114 et ss. de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU).

pouvoir bénéficier de la déclaration d'utilité publique et disposer de capacités de maîtrise d'ouvrage. Les compétences relatives à la perception du versement transport lui seraient maintenues et elle disposerait désormais du pouvoir d'en fixer les taux.

La réforme pourrait aussi se préoccuper de doter cet organisme de coopération entre collectivités de compétences particulières à l'égard du plan de déplacement urbain (PDU) de la région Île-de-France ou en matière de stationnement ou d'expérimentation en matière de péage urbain, dès lors que cette possibilité sera ouverte par le législateur sur un plan général.

La confirmation du rôle pivot de l'AOT devrait toutefois pouvoir être combinée avec la reconnaissance d'autorités de second rang (agglomérations ou conseils généraux) qui pourraient se voir déléguer tout ou partie de compétences d'organisation, par exemple pour la mise en œuvre d'offres de transport dans certains bassins de mobilité. La réforme devrait donc consacrer un principe de subsidiarité afin que soient assurées, sous la coordination de l'AOT, les missions d'organisation de l'offre de transport au niveau le plus optimal.

Des structures régionales de coordination hors Île-de-France

La densité exceptionnelle de l'Île-de-France ne se retrouve pas sur le reste du territoire. La construction institutionnelle présentée dans le paragraphe précédent cherche à répondre à des problèmes spécifiques à l'Île-de-France liés au fait que l'agglomération parisienne chevauche plusieurs départements. Toutefois, même si ces problèmes ne se retrouvent pas avec une même intensité dans les autres régions françaises, et même si les régions hors Île-de-France n'ont pas la même densité, bien des problématiques se retrouvent.

Le scénario francilien, en donnant une place centrale à la région et en reposant sur une large base collégiale, semble offrir un bon compromis entre les différents niveaux institutionnels et peut constituer un modèle d'organisation possible pour l'ensemble des agglomérations hors Île-de-France. Les régions auraient dans cette structure un rôle de pilote.

Le diagnostic en début de rapport a largement insisté sur la nécessité de disposer d'une coordination forte au niveau régional pour conforter des politiques ambitieuses en faveur du transport collectif.

La nécessité d'une coordination regroupant l'ensemble des autorités organisatrices ne fait pas de difficulté, et un consensus a pu être obtenu sur ce point.

Toutefois deux problèmes importants demeurent.

Le premier est relatif au caractère plus ou moins contraignant de cette structure. Deux options sont en effet possibles ; la participation des autorités organisatrices à cette structure peut être soit facultative, soit obligatoire.

Le second concerne les compétences de cette structure et le caractère plus ou moins intégré de cette instance qui pourrait soit se substituer aux autorités organisatrices actuelles (notamment en centralisant l'ensemble des ressources) soit se superposer aux structures actuelles.

Ces problèmes renvoient en fait plus généralement à la crainte exprimée par plusieurs membres du groupe, et particulièrement par le GART, que cette nouvelle structure n'affaiblisse le pouvoir des autorités organisatrices alors qu'il convient au contraire de le renforcer.

Toutefois, les membres du groupe, constatant l'échec relatif des syndicats mixtes, considèrent qu'en faisant reposer cette structure de coordination sur la seule base du volontariat, on risque de lui retirer toute efficacité et que la solution médiane qui consiste à instaurer une incitation fiscale à ce regroupement risque fort de ne pas être suffisante pour dépasser certains clivages locaux.

Le groupe propose par conséquent de retenir une structure de coordination pilotée par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales qui serait en charge de la définition des grandes orientations en matière de mobilité sur le territoire régional.

Plusieurs formes juridiques de regroupement à but non lucratif et à budget propre (ressources et/ou fiscalité propre) peuvent être mobilisées par des collectivités territoriales : soit une structure souple et facile à mettre en œuvre comme le groupement d'intérêt public (GIP) mais dont l'existence est limitée à la durée du projet commun, soit des syndicats mixtes prévus dans la loi SRU

(art. 111), soit des établissements publics de coopération intercommunales à fiscalité propre (EPCI).¹

Par ailleurs, pour éviter de laisser des espaces vacants sur le territoire, on peut imaginer que les régions puissent gérer les espaces interurbains par subsidiarité et qu'elles deviennent en quelque sorte le pivot de la compétence des déplacements interurbains quel que soit le mode de déplacement en négociant pour cela avec l'État pour l'aménagement du territoire, et avec les « pays urbains » ou les départements pour l'aménagement urbain. Elles pourraient également jouer un rôle plus important en matière d'intermodalité.

Ces formes de coopérations existent déjà de diverses manières : on peut évoquer par exemple l'expérience menée dans la région Alsace² et en Nord-Pas-de-Calais. C'est ce type de collaboration que la loi SRU souhaitait voir se développer avec les syndicats mixtes.³ Mais dans ce scénario, la coopération ne repose plus sur la seule base du volontariat. Elle se trouve ainsi portée par une structure dédiée et définie au niveau régional ce qui permettra de traiter plus qu'aujourd'hui les problèmes de transport en articulation avec d'autres politiques.

(1) Les EPCI sont définis dans la loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité.

(2) Le terme de COCOAOT (COmité de COordination des Autorités Organisatrices de Transport) désigne une structure de coordination mise en place à la fin des années 1990 dans la région Alsace. L'animation et le secrétariat de cette structure qui repose sur un principe de volontariat est assuré par la région. Cette structure offre sur le principe un cadre commun d'action et de coordination pour les autorités organisatrices de transport dans des domaines relatifs à l'information et la communication au voyageur (fiabilité et exhaustivité des informations, harmonisation des systèmes d'information, charte et base de données), à la tarification (simplification des achats, élaboration des titres multimodaux, harmonisation progressive des tarifs), aux pôles d'échange (faciliter les correspondances, améliorer la qualité des pôles d'interconnexion), aux relations avec les opérateurs de transport (harmonisation des cadres réglementaires des délégations de service public). Cependant, il convient de souligner que, faute d'une obligation ou d'une incitation suffisante, cette structure ne se réunit plus guère.

(3) Le syndicat mixte permet à deux ou plusieurs autorités organisatrices de s'associer pour coordonner des services de transport, mettre en place un système d'information commun et rechercher la création d'une tarification coordonnée ou de titres uniques ou unifiés (art. 30-1 de la LOTI). La nouveauté introduite par la loi SRU est de leur permettre de bénéficier de la ressource fiscale du versement transport à un taux maximum de 0,5 % « mais dans la mesure où le syndicat est inséré dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants et une commune-centre de 15 000 habitants, associant au moins la principale AOTU » (art. 111-112 et 113 de la loi).

Cette proposition irait, par ailleurs, dans le sens du projet de décentralisation et de transfert de compétences vers la région. Pour assurer le fonctionnement de cette structure, il est proposé dans le chapitre financement qui suit de la doter d'un versement transport prélevé en dehors des périmètres des autorités organisatrices actuelles qui garderaient donc leur autonomie financière sur leur propre périmètre. Ce fonds permettrait de développer des politiques intermodales (aménagement de gares et pôles d'échanges, modes de déplacements alternatifs en périphérie d'agglomération, information, intégration tarifaire, etc.).

2. Les relations contractuelles entre l'autorité organisatrice et l'opérateur de transport : un équilibre à trouver

Les relations contractuelles entre les opérateurs et les autorités organisatrices sont l'occasion de définir des frontières qui ont des conséquences importantes sur le développement des réseaux et des services, sur les mécanismes d'incitation et sur les fonctions d'évaluation et de régulation. Une des interrogations dans les réformes actuelles, c'est de savoir où sera posée la frontière entre l'exploitation d'une part et la définition des services, d'autre part. Plusieurs schémas sont possibles. On peut considérer deux extrêmes : dans l'un, l'implication des collectivités est faible, l'opérateur dispose de larges compétences et garde une réelle initiative dans le développement et la conception du service ; dans l'autre, au contraire, la collectivité définit avec précision l'ensemble du service et l'opérateur est réduit au seul rôle d'exécutant. Ces deux schémas sont possibles à l'avenir, et ils ne sont pas sans conséquence sur le développement du secteur. Or bien souvent, ces aspects sont négligés dans les discussions.

La gestion par délégation de service public, aujourd'hui majoritaire sur l'ensemble des grands réseaux, est un bon principe de gestion car il dissocie les rôles et introduit un contrat entre l'autorité organisatrice qui planifie, décide et finance le réseau, et l'opérateur qui le gère et l'exploite pour le compte de l'autorité. Ce principe de gestion permet également à travers le processus de l'appel d'offres de favoriser l'innovation et l'émulation entre opérateurs. Toutefois, il existe toute une série d'interrogations, souvent assez vives, sur les principes qui doivent présider à la relation contractuelle entre l'opérateur et l'autorité organisatrice. Certaines d'entre elles portent sur les contrats, d'autres sur les exigences de l'évaluation, et d'autres enfin sur l'organisation même de la concurrence dans le secteur.

2.1. Des contrats de service public mieux adaptés aux enjeux du développement urbain

Le diagnostic a révélé que le groupe s'interrogeait sur la durée actuelle des concessions jugée trop courte pour arriver à conduire des politiques conséquentes de développement avec les collectivités locales et les autorités organisatrices de transport.

Le groupe estime que la durée des contrats devrait être liée aux risques pris par les opérateurs et à la durée des amortissements lorsqu'ils sont supportés par les opérateurs (propriété du matériel roulant par exemple). Dans ce cas, une durée plus longue (8 ou 10 ans, voir 15 ans pour le matériel ferroviaire) serait mieux adaptée aux enjeux urbains. Cette proposition irait dans le sens de la proposition modifiée du règlement du Parlement européen et du Conseil sur les obligations de service public qui prévoient que la durée maximale des contrats puisse être fixée à 8 ans pour les réseaux de bus et 15 ans pour les réseaux de métro.¹

De la même façon, il semble au groupe que les termes des contrats passés entre les autorités organisatrices et les opérateurs devraient inclure, à côté des objectifs quantitatifs et techniques, des objectifs environnementaux et qualitatifs comme cela existe déjà dans un certain nombre de réseaux. On a pu voir, lors de séances de travail, que les démarches de contractualisation étaient des réponses efficaces pour appréhender la question de la sécurisation des réseaux et qu'elles pouvaient aussi s'appliquer avec autant d'efficacité à la question de la conflictualité,² dans la mesure où le conflit est fondamentalement une question économique et sociale pour les entreprises qui y sont confrontées (organisation du travail, moyens affectés, etc.).

(1) Les obligations de service public (OSP) : cette proposition de règlement vise à établir un cadre communautaire pour l'attribution de contrats pour les services publics de transport public afin d'améliorer la situation dans ce domaine. Elle vise à renforcer l'efficacité, l'attrait et la qualité des transports publics par la mise en place d'une concurrence régulée et par d'autres mesures. Une proposition modifiée a été présentée en février 2002 par la Commission à la suite de l'avis du Parlement européen en première lecture, en tenant compte également des observations et des avis exprimés par les délégations au sein des instances du Conseil en ce qui concerne la proposition initiale.

(2) Séance du 2/10/2002 sur « La régulation sociale dans le secteur des transports, entre conflits et négociations » avec Hubert Landier (Management et Conjoncture sociale). Cette séance a mis en avant l'idée qu'un service minimum ne pouvait pas s'imposer par décret mais dans le cadre de procédures négociées (le contrat social de la RATP en est un exemple).

Il est affirmé en tous les cas que les termes du cahier des charges, passé entre les opérateurs et l'autorité organisatrice du transport, est un élément tout aussi important que la question du mode de fonctionnement (SEM, régie, délégations, etc.) parce que c'est bien la qualité du cahier des charges qui conditionne la qualité du service rendu.

2.2. L'évaluation des projets de transport à renforcer

Qui doit évaluer les projets de transport et comment les évaluer ? Aujourd'hui, ce sont les autorités organisatrices des transports qui commanditent le plus souvent les évaluations des politiques qu'elles ont contribué à mettre en place. Le groupe a reconnu que cette situation, qui positionnait les autorités organisatrices en tant que « juge et partie », n'était pas une situation idéale pour pouvoir évaluer avec suffisamment de recul critique les choix d'investissement qui ont été opérés. En effet, il est normal que, dans ces conditions, on soit plutôt enclin à sous-estimer ou au contraire à surestimer certains éléments du bilan pour rendre des conclusions conformes aux choix initiaux et les légitimer.

Pour mettre fin à ce type de situation, le groupe suggère la mise en place de dispositifs d'évaluation des projets qui garantirait déjà une procédure d'évaluation des projets « *ex-ante, in itinere et ex-post* ». Par ailleurs, il a été jugé nécessaire que dans le cadre de ces procédures, soient définis d'autres critères d'évaluation de projets, plus globaux et plus conformes à la nature des projets de transport dont on a pu voir dans le chapitre précédent la forte composante urbaine et sociale : ainsi, les grilles d'évaluation devraient systématiquement contenir, à côté des critères quantitatifs de nature économique, d'autres critères plus qualitatifs et environnementaux.

2.3. Le contexte européen et la mise en concurrence des réseaux de transport

Le projet actuel de réglementation européenne part du constat qu'il existe aujourd'hui un marché ouvert du transport public et a pour objectif d'introduire de la concurrence en la réglementant (*concurrence régulée*).¹ L'objectif affiché

(1) Le projet de règlement en cours est nouveau par rapport à celui de 1969, modifié en 1991, qui permet au transport public d'échapper au contrat et à la concurrence. Dans les faits, le principe de « concurrence régulée » est déjà majoritairement le cas en France pour les transports urbains et les transports routiers interurbains.

est de pouvoir peser sur la génération des coûts, d'améliorer la qualité des services à coûts constants et aussi de limiter la progression des contributions publiques.

Cet objectif poursuivi par les instances européennes est assorti d'exception pour répondre à certains cas particuliers (réseaux complexes, contraintes de sécurité) pour permettre à des collectivités de gérer par elles-mêmes le service de transport public. Dans ce cadre, des propositions ont été émises par certains opérateurs des grandes métropoles européennes pour mettre en place une gestion directe « *challengée* » avec droit exclusif pour l'attribution des contrats aux opérateurs publics. Un tel système permettrait d'offrir les mêmes garanties que l'appel d'offres d'exercer une pression continue sur les performances de l'opérateur, d'assurer la fourniture d'un service au meilleur coût et enfin de respecter un principe de transparence financière.

Toutefois, pour la Commission, la mise en compétition doit être la règle de droit et il n'y a pas lieu de la remettre en question, mais à la condition que le cahier des charges qui l'encadre garantisse la qualité du service ainsi que sa performance dans la concurrence avec les autres modes de déplacements, en particulier avec la voiture. Mais les collectivités territoriales doivent pouvoir conserver le libre choix de leur mode de gestion dans le respect de l'administration des collectivités territoriales.

Pour autant, des autorités organisatrices et quelques opérateurs seraient tentés d'aller encore plus loin en la matière et de reconsidérer la tradition française qui consiste à mettre en concurrence des réseaux entiers et non des parcelles alors qu'aucun texte de loi ne l'interdit. Pour améliorer les conditions de la concurrence, ils envisagent d'allotir les réseaux dans certaines grandes agglomérations. Dans ce cadre, chaque lot fait l'objet d'un appel d'offres particulier et peut être attribué à un opérateur différent. Cette perspective pose une série de questions difficiles sur la manière de définir ces lots et sur la durée optimale des contrats. Il va de soi que la fragmentation trop forte de l'appel d'offres poserait de redoutables problèmes de coordination de l'ensemble du réseau, et générerait probablement des coûts supplémentaires, en contradiction avec l'objectif affiché de réduction des coûts kilométriques. Dans cette hypothèse, le renforcement de la concurrence s'accompagne d'un renforcement des autorités organisatrices et par voie de conséquence, d'une augmentation de leurs coûts de structure et de fonctionnement.

Malgré toutes les réserves qui peuvent être formulées sur ce type de politique et qui sont justifiées (synergie et développement des réseaux, développement de services intégrés, etc.), il semble opportun d'envisager cette ouverture d'autant

qu'elle est déjà mise en œuvre dans un certain nombre de réseaux étrangers (Londres, Melbourne et Rome, par exemple) sans se traduire pour autant par une dégradation des services. Le groupe attire toutefois l'attention sur les conditions de mise en œuvre d'une telle politique qui suppose que les autorités organisatrices puissent se doter de moyens suffisants pour assurer la coordination de l'ensemble du réseau.¹ Si les pouvoirs publics souhaitent s'orienter dans cette direction, une grande attention doit être portée à la cohérence des lots afin d'éviter tout risque d'émiettement du réseau ce qui surviendrait inévitablement si la logique était poussée jusqu'au bout en allotissant le réseau ligne par ligne par exemple.

(1) Cette fonction peut être assurée soit par l'autorité organisatrice elle-même (en régie) soit par un opérateur délégué mais qui doit alors être différent de ceux qui exploitent le réseau.

Chapitre 7

L'économie et le financement du système des transports urbains

1. Le système de financement du transport public : un équilibre fragile en question

1.1. Le financement des transports collectifs face au défi du développement urbain

Les questions de financement des transports urbains ne peuvent être appréhendées de façon autonome et sectorielle, mais elles doivent au contraire être situées dans le cadre plus global de l'économie urbaine.

Plusieurs impératifs guident les recommandations de ce chapitre :

- le souci de développement durable des villes et des actions à long terme, écologiquement et économiquement viables ;
- la confirmation et le renforcement de la responsabilité des acteurs locaux en matière de politique des transports urbains, en lien avec les débats actuels autour de la décentralisation et dans le contexte de la construction européenne ;
- la viabilité économique du système de transport qui est aujourd'hui l'objet d'une inquiétude partagée : le fonctionnement même des villes ne peut pas supporter un trafic automobile toujours croissant ;
- l'obligation d'optimiser les moyens disponibles quelles que soient les ressources dont disposent les collectivités.

Parmi ces impératifs, il faut insister sur la contrainte forte qu'impose la nécessaire diminution des émissions de gaz à effet de serre.¹ Cette diminution rend indispensable une révision importante des comportements de déplacements : l'usage de l'automobile en zone urbaine devra diminuer au profit des modes alternatifs, au premier rang desquels les transports collectifs.

Les recommandations qui sont faites ici ne portent pas tant sur le niveau des financements publics que sur les modes de prélèvement et sur les conditions d'utilisation de ces financements. En effet, le groupe dans son ensemble refuse l'idée du « *début d'un consentement au déclin des transports collectifs* » et souhaite que soit préservée une réelle capacité de financement des collectivités tout en dissuadant certaines logiques d'investissement disproportionnées ou non adaptées par rapport aux besoins.

Ces recommandations visent donc moins à provoquer une rupture qui serait irréaliste qu'à amorcer un changement de logique pour agir durablement sur les usages et les pratiques quotidiennes de mobilité et orienter plus efficacement les investissements.

1.2. Éléments de diagnostic du système actuel

Sans entrer dans le détail d'un mécanisme de financement relativement complexe,² on retiendra ici plusieurs points pour apprécier les propositions qui seront faites par la suite en matière de financement.

(1) En 2001, les transports étaient à l'origine du quart des gaz à effet de serre et du tiers du CO₂, émis en France. Ils constituent le secteur de l'économie dont les émissions croissent le plus vite. Les transports et déplacements urbains sont responsables de la moitié de ces émissions.

(2) Pour plus de précisions le lecteur est invité à se reporter au compte national du transport de voyageurs 1998 (tome 1, chapitre « Transports collectifs urbains de province »). Une actualisation de ce compte a été faite dans le rapport remis à la Direction des transports terrestres en septembre 2002 : compte national du transport de voyageurs, « Les dépenses directes de transports collectifs urbains de province Actualisation pour les années 1999 et 2000 », Fabien Duprez (CERTU), Nadège Bourgis (Systra).

Le poids relatif important des dépenses de fonctionnement

Le premier point à souligner, c'est la part relative des coûts de fonctionnement et d'investissement et son évolution.

L'analyse des dépenses, récapitulées dans le tableau ci-dessous, montre qu'en Île-de-France, comme en province, la part des dépenses de fonctionnement est beaucoup plus importante que celle des dépenses d'investissement. Même si ces investissements peuvent être très importants, notamment lorsqu'il s'agit de développer des axes lourds – et c'est le cas pour les agglomérations de province qui ont développé des tramways et autres transport collectifs en site propre (TCSP) –, il n'en reste pas moins que le poste le plus important demeure celui de l'exploitation du réseau existant. L'enjeu du développement du transport collectif réside ainsi peut-être moins dans les dépenses d'investissements que dans celles de fonctionnement. Cela est manifeste en Île-de-France où ces dernières représentent plus de 80 % du total. Cette situation n'est pas sans conséquence sur les contraintes financières qui pèsent sur les collectivités locales d'autant plus que la part financée directement par le voyageur demeure très faible et que cette part peut difficilement augmenter comme il est rappelé plus loin.

Tableau 7 - Dépenses d'investissement et de fonctionnement (en millions d'euros)

2000	Île-de-France		Agglomérations hors Île-de-France	
	Millions euros	%	Millions euros	%
Investissement	990	16	1 640	32
Fonctionnement	5 220	84	3 500	68
Total	6 210	100	5 140	100

(1) Ces dépenses ne comprennent pas celles liées aux lignes ferrées et routières relevant de la compétence des régions et des départements.

Source : STIF pour les données Île-de-France, GART d'après enquête Cahiers verts pour les données hors IDF.

On notera enfin que les dépenses de l'ensemble des agglomérations restent nettement inférieures à celles de l'Île-de-France : cela s'explique notamment par la différence d'offre de transport collectif, et par le fait que les dépenses en Île-de-France intègrent celles qui sont liées aux lignes ferrées du réseau SNCF Île-de-France.

Un financement réparti entre plusieurs acteurs

Le deuxième point important à mettre en évidence c'est la répartition du poids des dépenses entre les différents financeurs : c'est une caractéristique importante du système de financement actuel et sur ce point, la situation demeure, là encore, assez contrastée entre les agglomérations hors Île-de-France et l'Île-de-France. La contribution des pouvoirs publics n'y est pas assurée de la même manière. La comparaison des structures et des niveaux de financement des pouvoirs publics entre l'Île-de-France et les autres agglomérations ne peut pas être immédiate car ces structures sont très différentes. Cette comparaison supposerait de prendre en compte, par exemple, le fait que les transports de voyageurs en Île-de-France recouvrent, contrairement à ceux de province, les transports urbains mais aussi les transports régionaux et départementaux de voyageurs, ¹ ainsi que les transports scolaires.

Tableau 8 - Les financeurs du transport public 2000 (en millions d'euros)

2000	Île-de-France		Agglomérations hors Île-de-France	
	Millions euros	%	Millions euros	%
Voyageurs	2 250	36	870	17
Employeurs	2 040	33	1 740	34
Concours publics (État Collectivités locales)	1 530	25	1 600	32
Emprunt ²	390	6	930	18
Total	6 210	100	5 140	100

Source : STIF pour les données Île-de-France, GART d'après enquête Cahiers verts pour les données hors IDF.

Le troisième point propre au système de financement des transports urbains concerne le niveau de couverture des coûts par les usagers du transport collectif : en province comme en Île-de-France, les voyageurs n'acquittent en effet qu'une fraction minoritaire du coût global du transport collectif. Ces pourcentages, qui seraient plus élevés si l'on considérait les seuls coûts de fonctionnement, restent en fait assez faibles, ce qui s'observe dans la plupart

(1) Cette comparaison pose des problèmes redoutables qu'il n'est pas possible de présenter dans ce chapitre. Le lecteur qui souhaiterait le faire est invité à se reporter à la méthodologie proposée par le CERTU dans le compte national du transport de voyageurs (op. cit.).

(2) En Île-de-France, les emprunts sont faits par les entreprises publiques de transport (RATP et SNCF) et, dans les agglomérations hors Île-de-France, par les autorités organisatrices et les entreprises.

des réseaux mondiaux. Cette situation peut résulter d'un choix politique visant à favoriser la fréquentation des transports collectifs, choix souvent motivé par des considérations redistributives, mais elle traduit aussi une réelle difficulté intrinsèque à ce secteur : la demande étant très sensible au prix, il n'est pas possible de faire supporter au voyageur la totalité des coûts du système qu'il utilise sans risquer de voir la fréquentation s'effondrer. Néanmoins la participation de l'utilisateur reste un élément fondamental du financement du transport public, et il importe de lui conserver une part significative afin de ne pas dévaloriser le service proposé aux clients. De même, le financement par l'utilisateur de son déplacement, même s'il ne porte que sur une partie du coût, peut constituer un élément de régulation de la contrainte financière globale.

Le quatrième point à noter, et qui caractérise la situation française, c'est que les employeurs sont les premiers financeurs du transport urbain par l'intermédiaire du versement transport et du remboursement partiel de la carte Orange pour l'Île-de-France.¹ Le versement transport dont le taux est fixé par les collectivités locales (voir note (1), page 119), constitue donc aujourd'hui la clef de voûte du système de financement. Son produit a vu sa part dans les recettes des administrations publiques liées aux activités de transport augmenter très régulièrement : le montant total est passé de 3,1 M€ en 1996 à 4,06 M€ en 2002, soit une augmentation annuelle de plus de 5 %.

La part croissante de la participation des collectivités locales

Pour terminer, il convient d'insister sur les évolutions des différentes ressources des agglomérations hors Île-de-France. Celles-là ont évolué, hors emprunt, de 1995 à 2000 de la façon suivante :

(1) On notera sur ce dernier point que la loi SRU tend à généraliser la situation observée en Île-de-France. L'article 109 stipule en effet que « toute personne physique ou morale, publique ou privée, employant un ou plusieurs salariés, peut prendre en charge tout ou partie du prix des titres d'abonnement souscrits par ses salariés pour leurs déplacements au moyen de transports publics de voyageurs entre leur résidence et leur lieu de travail ».

Tableau 9 – Contribution relatives des différentes ressources (hors Île-de-France)

En millions d'euros 2000	1995	2000	Evolution en %	Taux de croissance annuel moyen en %
Voyageurs	844	874	+ 3,6 %	+ 0,7 %
Versement transport	1 432	1 744	+ 21,8 %	+ 4,02 %
État	70	234	+334 %	+ 27,30 %
Collectivités locales	1 001	1 367	+ 36,6 %	+ 6,43 %
Total	3 347	4 219	+ 26 %	+ 4,74 %

Source : GART d'après enquête Cahiers verts pour les données hors IDF

Il faut noter que l'augmentation totale de 26 % est largement due à l'augmentation de l'offre avec des dépenses supplémentaires en infrastructures, en matériel roulant et en charges d'exploitation. La part des emprunts dans le financement des investissements de transports en commun en site propre a fortement augmenté depuis 1999.

L'augmentation importante de la part de l'État tient au fait que peu de subventions ont été accordées en 1995 lors de la mise en œuvre de la circulaire sur les aides de l'État aux transports collectifs hors Île-de-France.

Sur cette augmentation globale, c'est toutefois la part des collectivités publiques qui a le plus largement progressé, et notamment celle des collectivités locales. Si l'on considère les montants, la part des recettes voyageurs reste quant à elle à des niveaux très faibles.

Cette augmentation des dépenses d'investissements a été largement financée par l'emprunt qui a vu sa part augmenter très fortement sur la période 1998-2000.

Il faut enfin noter que les évolutions du montant des recettes de cet impôt sont différentes pour l'Île-de-France et la province. Si l'Île-de-France perçoit plus de la moitié du montant total du versement transport (54 % en 2001 – sources : GART), c'est en province que l'augmentation sur ces dernières années est la plus forte. On y a observé dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ¹ une augmentation de 7,1 % en 2001. Il sera sans doute difficile dans

(1) Concernant le versement transport perçu dans les agglomérations hors Île-de-France (1 829 millions d'euros), en 2001, sa répartition est la suivante (sources : GART) :

- 68 % dans les agglomérations qui se sont dotées d'un transport collectif en site propre ;
- 22 % dans les autres agglomérations de plus de 100 000 habitants ;
- 10 % dans les agglomérations inférieures de moins de 100 000 habitants.

les années qui viennent d'augmenter encore ce prélèvement. Déjà près de 57 % des autorités organisatrices hors Île-de-France qui ont instauré le versement transport sont aujourd'hui au taux plafond,¹ et personne ne défend l'augmentation des taux autorisés. Les collectivités publiques ne pourront donc plus à l'avenir bénéficier de nouvelles recettes par le biais de cet impôt.

Il convient donc de s'interroger dans un premier temps sur la nécessaire optimisation des ressources financières disponibles.

1.3. Comment optimiser le système de financement actuel ?

Les collectivités face à une demande croissante

L'ensemble des problèmes que rencontrent les collectivités pour mettre en œuvre des transports collectifs attractifs ne se résume pas, bien sûr, aux seules questions de financement, mais il faut bien reconnaître que leur situation financière n'en reste pas moins un objet de préoccupation. Même si le diagnostic peut différer sensiblement d'une analyse à l'autre, il y a un certain consensus pour dire qu'au regard des évolutions actuelles (endettement de certaines collectivités ; augmentation rapide des coûts dans un secteur où le poste des frais de personnel est important ; partage modal défavorable au transport collectif), il n'est plus possible, à moyen terme, d'assurer le développement du transport collectif sans repenser la question des financements en l'intégrant dans une politique d'ensemble en matière de transport et d'urbanisme.

Ces difficultés de financement se manifestent alors même que les besoins de financement des collectivités locales en matière de transports publics urbains ne peuvent qu'augmenter : la contrainte des impératifs de développement durable

L'augmentation du produit du versement transport dans les agglomérations hors Ile-de-France entre 2000 et 2001 a été de :

– 6 % dans les agglomérations qui se sont dotées d'un transport collectif en site propre ;

– près de 3,8 % dans les autres agglomérations de plus de 100 000 habitants ;

– 1,7 % dans les agglomérations inférieures de moins de 100 000 habitants.

(1) Si toutes les autorités organisatrices hors Île-de-France étaient au taux plafond, aux conditions de l'année 2001 (PTU, forme juridique), le produit du versement transport serait de 2 021 millions d'euros, soit un gain d'environ 10 % par rapport à la situation en 2001 (1 829 millions d'euros).

risque de se faire plus forte (notamment avec la contrainte de réduction des émissions de gaz à effet de serre), les augmentations des déplacements nécessiteront, pour garantir le développement économique des agglomérations, la mise en place d'offres alternatives à la voiture particulière afin d'éviter la congestion liée à un trafic automobile toujours croissant.

Ainsi, seuls des transports publics de qualité peuvent constituer une alternative crédible à l'automobile. Cela suppose l'amélioration de la régularité, des fréquences, des amplitudes horaires, de l'information, de l'accessibilité, etc. et donc des moyens humains, des matériels et des infrastructures supplémentaires.

Optimiser l'allocation des ressources disponibles en restaurant la vérité des prix

Les interrogations en matière de financement recourent en fait plusieurs questions : celles du financement des infrastructures, celles de l'exploitation et de la gestion des ressources humaines, et, enfin, celles des mécanismes d'incitation et de régulation entre les acteurs concernés (les pouvoirs publics et plus particulièrement les collectivités locales, les opérateurs, les contribuables, les employeurs et les usagers des transports – aussi bien ceux qui utilisent les transports collectifs que ceux qui utilisent leur voiture particulière).

Actuellement, le système des prix en milieu urbain ne donne pas aux utilisateurs de la voirie l'exacte mesure des coûts des déplacements. Le prix d'usage de la voirie qui est aujourd'hui quasi nul, ne donne aucune information sur la rareté de cet espace : ce dernier est donc gaspillé alors qu'il est devenu aujourd'hui une ressource rare et convoitée dans les grandes agglomérations. Pour restaurer un minimum d'efficacité dans l'usage de cet espace, et pour rendre plus équitable la concurrence entre les différents modes de déplacement, il faudrait que le système de prix traduise les coûts de la mobilité et donne un signal sur la valeur de l'usage de l'espace viaire.

L'interrogation sur les problèmes de financement ne se réduit donc pas seulement à la seule recherche de nouvelles ressources de financement, il s'agit de reconsidérer plus fondamentalement l'équilibre actuel entre les différentes sources de financement du transport urbain impliquant les contribuables, les usagers, les entreprises et aussi les différents échelons d'intervention des pouvoirs publics, en intégrant également le partage des gains de productivité obtenus par les opérateurs.

Relâcher la contrainte budgétaire en affectant aux dépenses de transport une nouvelle recette dynamique sans mettre en place des mécanismes vertueux en matière d'orientation des ressources, c'est prendre le risque de favoriser le financement de projets dont l'utilité sociale pourrait ne pas être manifeste. Résoudre les difficultés de financement, qui sont réelles, ne doit pas, par ailleurs, encourager des investissements lourds, surdimensionnés, et finalement peu adaptés pour satisfaire la demande. La complémentarité des modes entre eux et une bonne hiérarchisation des réseaux peuvent se révéler être souvent une meilleure solution que la création d'une ligne supplémentaire de tramway ou de métro. Bien souvent, il est plus difficile pour les collectivités de réaliser ou de faire cofinancer des projets plus modestes (site propre bus avec des fréquences élevées par exemple) que de se lancer dans des projets plus spectaculaires. Les systèmes d'aides actuels de l'État conduisent en effet à favoriser des projets plus importants pour bénéficier de subventions. Les aides devraient donc pouvoir aussi être apportées pour des projets plus modestes.

De surcroît, il faut souligner que de nouvelles facilités financières risquent d'inciter les collectivités locales à s'engager dans des politiques d'offre importantes, dont les limites ont été mises en évidence en matière de captation de nouvelles clientèles, même si celles-là sont souvent des conditions nécessaires pour créer un réseau armature seul capable de franchir un niveau de service significatif. Il est indéniable également que le choix des modes lourds permet d'afficher un certain volontarisme politique. Toutefois, il n'en demeure pas moins que le rendement de ces investissements décroît au fur et à mesure de l'extension du réseau. Même si ces politiques peuvent avoir un effet structurant sur l'urbanisme, elles ne constituent pas une panacée pour inverser les évolutions des parts modales que l'on cherche à modifier, par exemple, pour des raisons environnementales. Or, les changements de comportement ne pourront pas être obtenus sans toucher à la régulation d'ensemble de la mobilité et en particulier à celle de la voiture particulière. Ce dernier point constitue un élément fondamental d'une politique ambitieuse en matière de transport urbain.

Ainsi, la contrainte budgétaire peut constituer une incitation pour orienter les ressources de façon plus optimale, optimiser les coûts d'exploitation à moyen constant et les systèmes déjà existants, et s'orienter vers des solutions moins coûteuses. Mais elle peut être aussi un frein au développement du transport public. Si cette contrainte venait à se relâcher, il apparaît indispensable que l'affectation de nouvelles ressources au financement des projets de transport collectif s'accompagne de règles exigeantes en matière d'évaluation socio-économique de manière à s'assurer de la rentabilité des projets.

S'engager sur des pistes qui permettent de maîtriser le coût des transports urbains

Il est nécessaire de raisonner en optimisation des ressources existantes au moins dans les grandes agglomérations avant de parler de ressources complémentaires. Plusieurs points ont été mis en avant par le groupe de travail :

- Coordonner les différentes instances de décision

L'utilisation des divers fonds disponibles peut être optimisée si on accepte de dépasser les frontières administratives des différentes catégories d'autorités organisatrices. C'est le sens des propositions qui ont été faites dans le chapitre institutionnel précédent et qui invitent à retenir l'idée d'une structure de coordination des autorités organisatrices pilotées par la région au sein d'un bassin de mobilité.

- Maîtriser l'étalement urbain

La construction de nouvelles infrastructures routières et les politiques d'aide à l'accession à la propriété ont favorisé l'étalement urbain. Pour un même temps de déplacement, il est aujourd'hui possible de parcourir des distances beaucoup plus longues. Or, plus la ville s'étale, plus coûteux sont les transports collectifs. Les taux des prêts aidés par l'État pour l'accession à la propriété pourraient être modulés en tenant compte de la proximité du logement aux infrastructures de transports collectifs.

Par ailleurs, la vitesse des déplacements doit être prise en compte dans les politiques de régulation des déplacements. La maîtrise de l'étalement urbain, outre ses effets positifs en matière de limitation des émissions de gaz à effet de serre et de lutte contre la ségrégation territoriale et sociale, permettrait de contenir le coût des transports urbains.

- Améliorer la productivité interne et externe du transport public

Au-delà des nécessaires gains de productivité à obtenir des opérateurs, il faut envisager aussi les mesures, notamment en matière de gestion de la voirie (priorités, partage de la voirie, etc.), qui permettent, à moyens et coût constant, d'augmenter l'attraction des services offerts.

Les transports collectifs en site propre de surface, qu'ils soient exploités avec des tramways ou des autobus, permettent par exemple l'amélioration des

vitesses commerciales. Ces mesures augmentent significativement la régularité des transports collectifs, permettant ainsi des gains de productivité tant pour l'utilisation des matériels que pour la gestion des ressources humaines. De plus, ils renforcent l'attractivité des transports urbains pour les voyageurs.

- Passer d'un service public de transport collectif à un service public de la mobilité

Les autorités organisatrices doivent, pour assurer le droit au transport, offrir un service public de mobilité adapté aux besoins. Le développement des plans de déplacements des entreprises et des administrations devrait permettre de mieux connaître leurs besoins et ceux de leurs salariés, clients et usagers. Les transports collectifs ne sont pas toujours le mode le plus adapté, et rarement le moins coûteux, pour la desserte des zones les moins denses, pour les services de soirée ou de fin de semaine. Les autorités organisatrices doivent donc pleinement intégrer les taxis au service public de la mobilité et développer des partenariats avec les associations de voitures partagées et les loueurs de véhicules.

- Renforcer les mécanismes incitatifs des contrats

Il faut rappeler les progrès significatifs qui ont déjà été obtenus lorsque les autorités organisatrices ont mis en place une contractualisation plus incitative auprès des exploitants. Les mécanismes qui ont peu à peu été introduits dans les contrats permettent de sortir d'un système qui prévalait autrefois de remboursement des coûts constatés peu responsabilisant pour l'opérateur. Les contrats s'appuient désormais davantage sur des clauses de pénalités activées en fonction des engagements pris en matière de qualité de service et de réduction des coûts et compte tenu du contexte économique, ou encore sur des clauses de partage des surplus obtenus par l'opérateur. Il y a sur ce point de nombreuses pistes à creuser à l'image de ce qui peut se faire dans d'autres secteurs d'activité.

- Favoriser la concurrence pour les délégations de service

En France, précisément, à côté d'un certain nombre de régies municipales qui subsistent surtout dans les petits réseaux (certains réseaux de taille moyenne sont récemment passés en gestion directe : Poitiers, le Puy-en-Velay), et hors le cas spécifique de l'Île-de-France, le dispositif de loin le plus largement utilisé est la délégation de service public. Cette délégation suppose évidemment une mise en concurrence des candidats, qu'ils soient entreprises publiques, semi-publiques ou privées.

Toutefois, on peut noter l'insuffisance des effets de la mise en concurrence alors que se manifestent en France et à l'étranger des opérations de participations croisées voire des mouvements de concentration des groupes. Dans certains cas, les autorités organisatrices ne reçoivent qu'une seule offre après leurs mises en concurrence. Il faut donc sans doute ouvrir la réflexion à d'autres modalités et s'interroger sur les raisons qui conduisent les groupes de transport étrangers à ne pas répondre aux appels d'offres, alors que le système français de délégation de service public complété par la loi Sapin existe depuis la LOTI.

Suite à la création des communautés d'agglomérations, dans de nombreux cas, plusieurs transporteurs interviennent dans les périmètres de transport urbain. Pour assurer l'intermodalité, les autorités organisatrices sont amenées à avoir des contrats avec plusieurs transporteurs voire parfois avec des taxis. Toutes ces évolutions amènent à repenser la dévolution du réseau de transport collectif à un seul opérateur. Une telle concurrence interne à une zone géographique pourrait permettre de maîtriser les coûts et de réduire les contributions publiques à l'équilibre du système, tout en maintenant une juste rémunération aux transporteurs.

Mais, il pourrait être également envisagé, pour renforcer la pression concurrentielle, d'aller plus loin et de procéder à un allotissement des réseaux, comme il a été précisé dans le chapitre précédent.

Toutefois toutes ces mesures qui permettraient de maîtriser les coûts des transports urbains, et de modifier significativement la situation économique et financière du secteur, ne suffiront pas pour répondre aux défis que pose aux autorités organisatrices l'organisation de la mobilité dans les grandes agglomérations. La situation financière déjà délicate de certaines collectivités qui se sont endettées pour financer les investissements et l'exploitation des réseaux risquerait de s'aggraver dans les années qui viennent si des moyens financiers supplémentaires n'étaient pas trouvés. Le versement transport qui constitue aujourd'hui le cœur du système de financement doit être consolidé, puisqu'il paraît impossible de couvrir le coût global du transport collectif par les seuls voyageurs.

1.4. Le versement transport : une ressource à consolider en la faisant évoluer

Le versement transport est un impôt aujourd'hui contesté par certains et considéré comme étant à bout de souffle alors que le montant de ses recettes continue de croître même si sa part stagne par rapport aux autres ressources.

Il faut rappeler que le versement transport, ¹ spécificité française, a relancé dans les années 1970 l'offre des transports collectifs en permettant le financement des investissements et l'instauration de politiques tarifaires préférentielles pour en favoriser l'usage. Cet instrument fiscal reste aujourd'hui central dans le financement du secteur – il est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics –. Il joue un rôle irremplaçable : le remettre en cause, sans s'assurer d'un mode de financement pérenne en remplacement ou en complément, conduirait à mettre en péril le développement des transports collectifs.

Néanmoins, il fait l'objet de critiques contestées – qui mériteraient de faire l'objet d'études plus précises car celles-là sont peu nombreuses – et qui portent sur plusieurs effets.

(1) Le versement transport, une taxe parafiscale assise sur les salaires des employeurs d'au moins dix salariés, contribue au financement des services de transports collectifs. En province, le versement transport est institué par délibération du conseil municipal ou de l'autorité organisatrice compétente. Le taux est fixé avec un maximum de 0,55 % pour les agglomérations comprises entre 10 000 et 100 000 habitants et de 1 % pour les autres (il peut être porté à 1,75 % pour les autorités organisatrices ayant décidé la réalisation d'une infrastructure de transport en commun en site propre (TCSP)). Les communautés de communes et les communautés de villes, les autorités organisatrices auxquelles ces premières adhèrent ont la faculté de majorer de 0,05 % le taux maximum. En Île-de-France, les taux maximum varient suivant les départements. Le taux de versement exprimé en pourcentage des salaires définis à l'article L. 2531-3 est fixé par décret dans les limites (article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales) : de 2,5 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ; de 1,6 % dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ; de 1,3 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne. Le versement transport est en 2003 appliqué au taux maximum dans l'ensemble de l'Île-de-France, après la décision du 24/12/2002 (décret 2002-1561) qui a porté le taux effectif en grande couronne de 1 % à 1,3 %. Des aides de l'État peuvent s'y ajouter pour les projets de TCSP (de l'ordre de 20 % à 40 % des investissements, sous réserve de ne pas excéder un certain coût kilométrique).

- Chapitre 7 -

Parmi ces critiques, on peut noter que ce prélèvement :

- pèserait sur l'emploi ¹ (c'est un coût pour les grandes entreprises, mais c'est aussi un frein à l'embauche dans les petites entreprises de moins de 10 salariés) ;
- augmenterait le coût de production des entreprises dans la compétition internationale ;
- et enfin, qu'associé à d'autres variables (divers avantages offerts aux entreprises par les communes hors PTU), il favoriserait la délocalisation des entreprises en dehors du périmètre du transport urbain. Ces stratégies sont visibles davantage dans certaines grandes villes de province, qu'en Île-de-France, sans doute à cause de la dimension très large de son périmètre de transport urbain.

Les critiques qui précèdent ne doivent pas pour autant conduire à éliminer d'un revers de main les avantages de cet impôt qui procure aux collectivités une ressource indispensable dont la logique n'est pas dénuée d'intérêt.

Tout d'abord, cet impôt se justifie au regard des externalités positives que le système de transport offre aux entreprises (accès au bassin d'emploi, etc.) et au regard de la part essentielle apportée au développement urbain par les transports collectifs, notamment dans les grandes agglomérations. Il existe deux manières de présenter cet argument :

- Le versement transport constitue la ressource essentielle de financement d'un système de transport dont l'ensemble des acteurs économiques profite indépendamment des services effectifs dont ils peuvent directement bénéficier. Il s'agit bien pour les employeurs considérés de participer au financement d'un système de transport collectif, primordial pour l'attractivité d'un bassin d'emploi et pour le dynamisme économique des agglomérations. Ce type d'argument est contesté par les entreprises, notamment lorsqu'une grande partie de son personnel n'utilise pas ou peu les transports collectifs.

(1) Les études entreprises sur ce sujet à la demande du GART et de l'UTP, bien qu'anciennes conduisent à des résultats assez mitigés. L'impact sur l'emploi serait marginal.

- A contrario, on peut considérer le versement transport comme la contrepartie ou la rémunération d'un service rendu par la collectivité. Toutefois, ce mode de justification n'est pas sans danger : entrer dans une logique de rémunération d'un service conduirait en effet à bloquer le développement des transports collectifs. Dans ce cas, une partie des entreprises pourrait contester le rapport qui existe entre ce qu'elles paient et les services qui leur sont directement offerts : les autorités organisatrices se trouveraient alors contraintes de fournir des services coûteux sans commune mesure avec la contribution des entreprises sauf à faire payer davantage les entreprises qui en bénéficient.

Par ailleurs, même si les motifs de déplacements ne se limitent plus aujourd'hui seulement au domicile-travail mais aussi aux loisirs, les employeurs restent encore le principal émetteur de déplacements (et les déplacements domicile-travail sont encore à l'origine de la plupart des phénomènes de congestion) et il apparaît donc essentiel qu'ils soient directement impliqués dans le financement des transports collectifs.

Enfin, cet impôt qui est prélevé localement, présente aussi l'avantage de responsabiliser les collectivités qui en déterminent le taux : le fait que l'organisateur des transports assume les conséquences financières des décisions qui sont prises en matière d'offre apparaît comme un mécanisme vertueux qu'il faut préserver à tout prix.

En conclusion, le groupe propose donc de maintenir le versement transport comme principe d'un impôt affecté localement aux transports collectifs mais en le modernisant.

Plusieurs solutions sont envisageables et cumulables les unes avec les autres pour réformer cet impôt en jouant sur sa structure et/ou sur son niveau. On peut ainsi envisager :

- d'élargir le prélèvement aux entreprises de moins de 10 salariés ce qui permettrait de faire contribuer tout un champ de nouvelles entreprises. Cette solution n'apparaît cependant pas souhaitable au groupe ;
- d'en moduler l'assiette. Celle-ci pourrait être définie sur d'autres indicateurs que l'emploi : le groupe propose qu'on envisage de faire porter cette taxe sur la valeur ajoutée. Pour affiner cette proposition, il conviendrait d'entreprendre une étude complémentaire sur les impacts financiers de cette redéfinition de l'assiette du VT ;

- Chapitre 7 -

- Étendre sa zone de perception hors du PTU, afin d'éviter les effets de « frontière ». Plusieurs pistes peuvent être envisagées : des modulations spatiales pourraient être introduites en fonction de la localisation des entreprises ; des taux plus forts pourraient être pratiqués par les collectivités en fonction de l'éloignement du centre-ville à l'inverse de ce qui se pratique sur la région Île-de-France. Cependant cette perspective n'est pas sans difficulté. Elle présenterait notamment l'inconvénient de taxer des entreprises éloignées des centres urbains et pour lesquelles les bénéfices d'agglomérations sont moins évidents. Cette perspective reste en tout cas un champ exploratoire stratégique et cohérent avec des objectifs de régulation urbaine et cela permettrait d'impliquer davantage les zones périurbaines dans le financement des transports collectifs.¹ Dans cette perspective, l'élargissement de l'assiette devrait toutefois s'accompagner d'une diminution des taux de manière à rester à enveloppe constante. Un taux plus faible aurait en effet l'avantage de limiter significativement les effets négatifs de ce type d'impôt.

Tout en reconnaissant l'intérêt de ces dernières solutions, le groupe propose de s'orienter vers une solution qui consisterait à étendre le périmètre du versement transport en autorisant les régions à le prélever (avec un taux plus faible que celui qui est pratiquée dans les PTU) sur toutes les zones qui se trouvent en dehors d'un périmètre d'une autorité organisatrice. Une telle proposition permettrait de supprimer les effets « frontières » du versement transport et apporterait de surcroît des ressources à la structure de coordination régionale, qui est proposée dans le chapitre précédent, tout en préservant l'autonomie des autorités organisatrices des transports urbains.

Quelle que soit la solution finalement retenue, il apparaît souhaitable que les collectivités puissent toujours exonérer certains contributeurs en fonction de politiques clairement affichées. Les politiques d'exonération ou de modulation (en introduisant par exemple des systèmes de bonus/malus) sont des mécanismes d'incitation qui sont susceptibles d'instaurer des espaces de partenariat entre les autorités organisatrices et les entreprises et qui

(1) La perception d'un VT additionnel est en pratique rendue possible par la loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (article 112), dans le cas où un syndicat mixte de transport associant l'autorité organisatrice des transports urbains et d'autres autorités organisatrices de transport (départements, régions) est créé. Ce syndicat mixte a, en effet, la possibilité de prélever sur son périmètre de compétence (et en particulier en dehors du PTU) un versement destiné au financement des transports en commun, au taux maximal de 0,5 %.

permettraient d'impliquer davantage les entreprises dans la politique des transports collectifs.

Toutefois, ces propositions d'aménagement du versement transport ne permettent pas à elles seules de répondre aux enjeux auxquels les autorités organisatrices devront faire face en matière d'organisation du système de transport. Le versement transport a sans doute atteint aujourd'hui ses limites en termes de plafonds et de produits et il ne pourra pas être mobilisé davantage. Il convient donc de s'engager résolument sur des pistes qui ont souvent été envisagées mais sans jamais aboutir.

2. Nouvelles orientations de financement et d'incitations pour favoriser le transport collectif

Les développements précédents ont particulièrement insisté sur la sous-tarification du système de transport et sur la difficulté d'augmenter les prix payés pour l'usage des transports collectifs. Les propositions qui suivent ouvrent des pistes pour dégager des nouveaux financements tout en régulant mieux l'ensemble de la mobilité. L'essentiel est de mettre en œuvre un financement plus vertueux du système des transports urbains mais dans le respect d'un principe de réalisme politique.

2.1. L'affectation controversée de la TIPP

L'affectation d'une partie de la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) aux transports collectifs¹ a souvent été évoquée et envisagée comme une ressource complémentaire voire substitutive au versement transport.

Affecter une part de la TIPP au financement des transports collectifs apparaît de prime abord comme une solution séduisante et facile à mettre en œuvre pour résoudre les problèmes de financement. Cette solution offre à l'évidence un certain nombre d'avantages.

Cette taxe qui abondait jusqu'ici au budget de l'État et qu'on envisage de transférer partiellement aux régions et aux départements (TIPP - R), dans le cadre de la décentralisation, présente tout d'abord l'avantage d'être une

(1) Le GART demande à l'État depuis de nombreuses années l'affectation d'une partie de la TIPP pour le financement des transports collectifs.

- Chapitre 7 -

ressource dynamique. Elle apporterait aux collectivités une ressource pérenne et renforcerait leur autonomie tout en assurant le développement des politiques en faveur du transport collectif.

Plus encore, affecter une partie de cette taxe au financement des transports collectifs répondrait à une logique de développement durable. Elle taxerait l'usage de la voiture en la faisant contribuer au financement des transports collectifs qui offrent une alternative préférable du point de vue environnemental. Cela reviendrait à prélever des fonds sur le mode de transport qui contribue le plus à l'émission de gaz à effet de serre.

L'affectation de cette taxe pourrait aussi se justifier par le fait que la voiture profite de la fluidité de la circulation à laquelle contribuent les investissements de transport collectif.

Par ailleurs, cette taxe apporterait des fonds supplémentaires sans engendrer d'inefficacités économiques importantes dans la mesure où le trafic automobile est peu sensible à court terme à son augmentation.

Enfin, la charge du financement du transport collectif serait diluée sur l'ensemble du territoire et ne provoquerait donc pas autant d'effets négatifs que le versement transport sur les politiques de développement local ou sur les stratégies de localisation des entreprises.

Pour toutes ces raisons, cette taxe apparaît plutôt comme un moyen adapté pour renforcer les budgets des collectivités sans provoquer trop d'effets indésirables.

Toutefois à l'analyse, cette solution n'apparaît pas si opportune. Plusieurs raisons ont été invoquées contre une telle affectation :

- des raisons juridiques liées au processus d'harmonisation en cours en Europe sur les accises des carburants et qui ne facilitent pas la justification et l'acceptation des modulations de cette taxe à l'échelon régional ;
- des raisons techniques autour du prélèvement lui-même dans la mesure où différencier les niveaux de la taxe suppose de mettre en place un système de prélèvement et de contrôle spécifique : ce système sera d'autant plus complexe qu'on voudra le mettre en œuvre au niveau infra-régional ;
- enfin, des raisons de politique fiscale concernant les taxes sur les carburants ; ces taxes s'inscriront de plus en plus dans une logique environnementale et énergétique (taxe sur le carbone émis) et seront donc

- L'économie et le financement du système des transports urbains -

susceptibles d'être utilisées pour financer d'autres politiques que celles des transports.

Toutes ces raisons techniques avancées pour ne pas affecter la TIPP au financement des transports collectifs pourraient sans doute être surmontées. Cependant, une partie du groupe ne souhaite pas retenir cette proposition en invoquant d'autres raisons.

Le contre-argument le plus sérieux repose sur la pertinence des mécanismes incitatifs induits par cette taxe qui permettrait de régler en partie le problème financier mais pas de transformer le système de transport dans son ensemble. Les analyses montrent en effet que les augmentations de la taxe n'auraient pas ou peu d'effet sur l'usage de la voiture et donc sur le partage modal et que les marges de manœuvre offertes par la TIPP seraient rapidement épuisées pour développer l'offre. Le groupe considère qu'on ne peut pas se contenter de développer l'offre de transport collectif sans réguler en même temps l'usage de la voiture en ville. Or de ce point de vue, la TIPP reste trop globale pour orienter les comportements. Si l'on souhaite faire supporter réellement le coût des services de la voiture particulière à ceux qui en profitent, il est nécessaire de pouvoir différencier la tarification selon les types d'usages et les périodes d'utilisation.

En conséquence, il ne semble pas opportun de créer une taxe additionnelle à la TIPP affectée localement au financement des transports collectifs, mais il va de soi, que dans le cadre de la régionalisation de la TIPP, celle-ci permettra d'abonder les budgets régionaux et facilitera le financement des politiques de transport qui seront mises en œuvre à cet échelon. Dans ce cas, c'est au niveau régional que devraient se faire les arbitrages, dans la mesure où les régions doivent également financer l'offre régionale de transport ferroviaire.

La TIPP n'apparaissant pas comme la meilleure des solutions, il faut s'orienter vers d'autres mécanismes qui ont le mérite de participer au financement des transports collectifs et d'avoir une action sur la régulation de la mobilité et sur le report modal. Certains sont déjà mis en place ou expérimentés avec un certain succès dans des agglomérations étrangères. Ils se révéleront à terme en tout cas nécessaires voire incontournables pour le développement des transports et des agglomérations.

2.2. Développer la modulation tarifaire

La modulation tarifaire est également susceptible d'augmenter les parts de marché et les recettes. Il est en effet possible de jouer davantage sur la modulation des tarifs des transports collectifs en fonction de zones tarifaires, des distances parcourues voire des périodes de la journée et de la semaine. Ces perspectives repoussées jusqu'à aujourd'hui pour des raisons techniques et économiques sont aujourd'hui rendues possibles par les avancées des nouvelles technologies de l'information et des télécommunications. Il faut aussi poser la question de tarifs différenciés qui pourraient être modulés en fonction de la qualité des services offerts (confort, multimodalité, fréquence, correspondances, ponctualité, « niches de services », etc.) et pas seulement en fonction de la distance parcourue.

On peut néanmoins préciser que la modulation par la distance n'existe plus hors d'Île-de-France, et que les autorités organisatrices souhaitent de plus en plus établir une tarification unique sur l'ensemble du périmètre de transport urbain. Par contre les modulations selon les heures, les périodes, les situations familiales sont pratiquées dans de nombreux réseaux et ses pratiques se développent avec un impact faible sur les recettes. Il faut sans doute aussi repenser le financement de la tarification sociale des transports publics. Les opérateurs souhaiteraient également que les compensations relatives à la tarification sociale apparaissent comme une recette en contrepartie d'un service et non comme une subvention tel que cela est pratiqué dans de nombreux réseaux. Cette tarification pourrait être portée par les budgets sociaux. Il pourrait même être envisagé que l'État prenne en charge cette tarification sociale lorsqu'il impose des réductions tarifaires pour une population donnée.

2.3. Les politiques foncières

Les politiques foncières qui se trouvent à la frontière des politiques de transport et d'urbanisme ne sont pas suffisamment explorées. Il serait donc intéressant de reprendre deux idées qui n'ont jamais abouti :

- la récupération des plus-values foncières réalisées par les propriétaires et qui sont directement liées aux investissements publics de transport ;
- ou la réforme des mécanismes fiscaux qui, aujourd'hui, incitent à la dépendance à la voiture tel que le prêt à taux zéro pour l'accession à la propriété (qui a contribué en partie à augmenter l'étalement urbain). On

pourrait imaginer que ce taux soit modulé en tenant compte de la proximité du logement aux infrastructures de transports collectifs.

2.4. La taxation de la voiture en milieu urbain

Il ne s'agit pas de revenir sur le rétablissement de la vignette automobile qui, en tant que taxe sur la propriété et non sur l'usage, n'établissait pas de relation claire avec la mobilité urbaine, mais on pourrait néanmoins envisager d'autres modalités de taxation de la voiture au profit des autorités organisatrices qui intégreraient des considérations redistributives ou des préoccupations environnementales pour une meilleure qualité de vie en ville (modulations en fonction des caractéristiques du véhicule, etc.). On pourrait par exemple associer la détention d'un forfait ou d'un abonnement à l'utilisation de certains réseaux (accès au centre-ville, utilisation d'un périphérique, etc.), en rendant du coup cette taxation plus incitative.¹ On pourrait également imaginer, comme l'ont suggéré de nombreuses études récentes, de mettre en place de véritables cartes Oranges multimodales qui autoriseraient indifféremment l'usage des infrastructures routières et des services de transports collectifs.

On se rapprocherait alors d'une forme de « péage urbain » qui est développé dans le paragraphe suivant.

2.5. Une gestion du stationnement intégrée aux politiques de transports urbains

Deux questions se posent en matière de politique de stationnement : la première porte sur la manière d'intégrer pleinement cette dimension dans les politiques de déplacement et notamment celles concernant les transports en commun et la deuxième porte sur l'affectation des moyens financiers qu'elle permet de dégager.

(1) Certains membres du groupe font remarquer que cette vignette ne serait pas opportune, au moment où l'Union européenne travaille activement à la mise en place d'une eurovignette basée essentiellement sur le CO2.

Intégrer davantage les politiques de stationnement dans les politiques de transport urbain

- Un outil de régulation efficace

Les politiques de stationnement¹ sur la voirie publique (la mise à disposition payante ou non d'emplacements, réglementation de la voirie, les systèmes de contrôle, etc.) constituent un des premiers mécanismes de la régulation de la mobilité en ville. Il convient de rappeler ici qu'une politique de stationnement cohérente² est au moins aussi efficace qu'une politique de transport collectif pour un objectif global de maîtrise de la circulation automobile et qu'elle joue donc un rôle important dans l'organisation des déplacements et sur le partage modal. Or, ces instruments restent encore bien souvent sous-exploités par les pouvoirs publics. Dans ce domaine il existe en effet de nombreuses possibilités pour lier la gestion de la voirie à la gestion des transports collectifs (billettique commune, transfert de la gestion des parkings aux autorités organisatrices, etc.).

Plusieurs expériences intéressantes existent dans d'autres pays européens et devraient être largement encouragées pour rendre les politiques de mobilité plus cohérentes.

- Des ressources pouvant aider à financer les politiques de mobilité

La tarification du stationnement (stationnement viaire et parkings souterrains), constitue un premier outil de régulation intéressant qui permet tout à la fois d'introduire des mécanismes économiques de régulation de la mobilité et de

(1) Le lecteur est invité sur ce dossier à consulter l'investigation précise menée par le CERTU sur les dépenses de stationnement pour élaborer le compte national du transport de voyageurs (1998), pages 108 et suivantes.

(2) Comme le fait remarquer le CERTU, il n'existe pas en France d'interlocuteur unique dans le domaine du stationnement, tant au niveau de l'État que des intervenants locaux ou des métiers du stationnement. Au niveau de l'État plusieurs ministères sont concernés (le ministère des Transports pour les aspects qui relèvent du code de la route ou qui touchent aux règles d'urbanisme, le ministère de l'Intérieur notamment pour les aspects qui relèvent du code général des collectivités (pouvoir de police des maires par exemple), les ministères de la Justice et des Finances pour les questions relatives aux amendes). Au niveau des collectivités les responsabilités sont partagées entre les communes qui ont autorité sur la voirie, les communautés urbaines qui ont compétence sur les parcs de stationnement, les autorités organisatrices de transport qui sont le plus souvent les gestionnaires des parcs relais. Un tel éclatement ne facilite pas l'intégration de cet outil dans les politiques menées au niveau local en matière de mobilité.

dégager des recettes qui pourraient être importantes.¹ On estime par exemple aujourd'hui que près de 35 % des places de stationnement sur voirie² sont payantes (800 000). Si on ajoute à celles-là les quelque 700 000 places offertes dans des parcs publics ou concédés et dans des parcs relais, on obtient un ensemble significatif. Le CERTU estime le chiffre d'affaires annuel en 1998 du secteur (places payantes en voirie ou en ouvrage) à près de 800 M€ (5,3 GF) auquel il faut ajouter 270 M€ (1,8 GF) des PV liés au stationnement.

Deux propositions peuvent être formulées :

- Transférer l'ensemble des compétences en matière de stationnement à un niveau de décision cohérent par rapport au bassin de mobilité.
- Transformer radicalement la logique du stationnement payant en en faisant une redevance de l'usage du domaine public.

Un transfert de compétences vers les structures intercommunales

Actuellement, en matière de planification, le PDU ouvre des possibilités importantes³ en matière de stationnement ; ainsi, il définit des obligations en matière de construction, des zones de tarification du stationnement payant et des emplacements spécifiques, pour ne citer que ces possibilités.

Mais dans un souci de mieux articuler les politiques de stationnement et les politiques de transport urbain, il serait souhaitable de transférer en bloc aux structures intercommunales l'ensemble des compétences afférentes à la gestion mais aussi au contrôle du stationnement, qui est aujourd'hui détenu par les

(1) On trouvera également des évaluations des dépenses de garage, box, parking des ménages et des entreprises dans le compte national du transport de voyageurs (1998) CERTU. Même s'il est difficile d'établir une comptabilité précise sur ce point, en raison de la diversité des situations, les ordres de grandeur évoqués sont tout à fait considérables. Le CERTU estime par exemple les dépenses des ménages en stationnement régulier à près de 4.5 G€ en 1998 (29.6 milliards de francs).

(2) Il convient de signaler que cette offre de stationnement sur voirie reste marginale par rapport aux places privées des ménages et des employeurs qu'on estime à plus de 30 millions.

(3) En matière de gestion du stationnement, l'article 108 de la loi SRU précise que les communes peuvent transférer à un établissement public d'intérêt commercial ou à un syndicat mixte la définition des tarifs et des zones de stationnement payant. Mais rien n'est précisé concernant l'encaissement des recettes du stationnement payant.

communes. Ces transferts semblent nécessaires pour éviter la multiplication des réglementations plus ou moins incohérentes.

Faire du stationnement payant une redevance d'usage du domaine public

Dans cette logique de transfert de l'ensemble des compétences, se pose particulièrement la question de la décentralisation du stationnement sur la voirie.¹

La décentralisation du stationnement consiste à confier aux collectivités locales l'ensemble des éléments constitutifs d'une politique de stationnement payant de la voirie. Cela revient donc à leur confier l'évolution de l'offre, la réglementation, la tarification, le contrôle et la verbalisation, le recouvrement du produit des amendes et enfin son encaissement. Pour l'instant seuls les deux derniers points échappent aux collectivités locales alors qu'ils constituent la clef de l'efficacité de la politique de stationnement. On peut noter qu'aujourd'hui le produit des amendes est reversé par l'État après retenue des frais de recouvrement au budget général des collectivités locales².

Le transfert de compétences indiqué ci-dessus et la décentralisation de la gestion des amendes peut être aussi l'occasion de changer de logique et de faire du stationnement payant une redevance d'usage du domaine public, les tarifs devenant alors la contrepartie d'un service : le paiement pour l'occupation privative du domaine public.

Ceci conduit à reconsidérer dans cette perspective les amendes³ et l'ensemble du système de tarification. Dans un tel système, l'automobiliste peut, par

(1) À l'étranger de nombreux pays ont réalisé cette réforme et avec un réel succès : ces politiques permettent d'augmenter le recouvrement des recettes, de faciliter la rotation des véhicules améliorant ainsi l'accessibilité du centre-ville et d'augmenter significativement les recettes pour les collectivités, des augmentations de prix ayant généralement accompagné ces politiques.

(2) L'État ne redistribue que les amendes payées spontanément, les amendes forfaitaires majorées ainsi que le résultat du jugement des contestations restent dans les caisses de l'État.

(3) La décentralisation des amendes évoquée dans ce paragraphe ne concerne pas les infractions liées au stationnement sauvage et dangereux qui resteraient du domaine de compétence de la police. Certains membres du groupe estiment que les recettes de ces amendes pourraient être également affectées au financement des transports collectifs.

exemple, payer son stationnement de deux manières : soit il paie immédiatement par horodateur, soit on lui adresse une facture pour une période forfaitaire de stationnement. Cette proposition qui suppose de redistribuer les compétences en matière de pouvoir de police,¹ aurait plusieurs avantages : elle désengorgerait les tribunaux de cette charge importante, permettrait de transférer des forces de la police nationale du contrôle du stationnement vers des tâches de sécurité, permettrait d'augmenter le recouvrement du paiement du stationnement² (la collectivité maîtrisant l'ensemble de la chaîne du stationnement, elle serait fortement incitée à la contrôler pour améliorer le recouvrement des impayés) et offrirait à l'autorité organisatrice une ressource pérenne modulable en fonction des zones de stationnement sur laquelle il serait ensuite possible de proposer des tarifications intermodales plus complexes.³ Il serait alors possible d'envisager des rendements très nettement supérieurs à ceux qu'on observe aujourd'hui.

Ces sommes pourraient être affectées en partie voire totalement au financement des politiques de mobilités engagées par les autorités organisatrices. Néanmoins, les amendes liées à des infractions au code de la route relèveraient toujours de la compétence des autorités de police et leur produit continuerait d'alimenter les caisses de l'État.

Cette proposition pose néanmoins un certain nombre de problèmes qu'il convient de résoudre : faut-il légiférer sur le montant des tarifs ou laisser les collectivités totalement libres ? Comment organiser le recouvrement des impayés (un certain nombre d'évolutions législatives sont nécessaires pour traiter les problèmes de l'accès au fichier d'immatriculation par exemple) ? Comment doivent évoluer les pouvoirs de police du maire dans un cadre intercommunal ? Quel mode d'organisation retenir pour encaisser les produits du stationnement (délégation à des entreprises privées du service de contrôle du stationnement par exemple) ?

(1) La modification législative des pouvoirs de police qui est souvent invoquée contre cette proposition ne pose pas de vrai problème comme l'ont montré des exemples étrangers et notamment britannique.

(2) Le respect de la réglementation est un des problèmes majeurs : le taux de paiement est médiocre. Rares sont les villes où le taux de respect des usagers (véhicules en stationnement licite sur le nombre de véhicules stationnant sur le stationnement payant) dépasse 50 %.

(3) On peut rappeler qu'en 1998, les amendes de stationnement se montaient à 426 M€ dont 275 payées dans le mois et versées aux communes et 151 payées au delà d'un mois et encaissées par l'Etat.

Enfin, il reste en débat la manière de mettre en œuvre cette réforme importante. Faut-il envisager une expérimentation, ou au contraire généraliser cette proposition sur l'ensemble du territoire ? Faut-il imposer cette réforme ou faire appel au seul volontariat ? Faut-il envisager la réforme pour les seules grandes agglomérations ?

Ces difficultés, qui expliquent pourquoi certaines propositions ont, par le passé, été rejetées, peuvent et doivent être surmontées. Les politiques de stationnement constituent en effet un levier décisif pour accompagner des politiques des déplacements urbains ambitieuses : cet instrument permet de dégager des recettes et introduit de véritables incitations en matière de mobilité. Le stationnement devient ainsi une forme de « péage urbain » qu'il est plus facile à mettre en œuvre et à faire accepter par la population.

2.6. L'introduction progressive du « péage urbain »

Le péage pour l'accès aux infrastructures urbaines n'a pas bonne presse en France alors que ce mode de tarification est pratiqué et accepté sur les autoroutes depuis longtemps. Une telle modalité de régulation semble toutefois encore difficile à faire accepter à la population même si des expériences se mettent en place dans des grandes villes européennes. Beaucoup de réticences légitimes sont avancées ; en premier lieu, des réticences relatives au coût de fonctionnement, à sa complexité, et surtout aux questions éthiques que la mise en place d'un péage ne manquerait pas de poser. On avance souvent l'argument d'une ségrégation à l'accès de la ville-centre aux banlieusards, celui d'un retour à une forme d'octroi et d'un impact social très marqué.

Alors que l'expérience de Londres a débuté le 17 février 2003 et que le péage est pratiqué depuis plusieurs années dans plusieurs villes du nord de l'Europe (Oslo, Trondheim notamment¹) avec un certain succès, le groupe s'accorde pour que soient levées les contraintes juridiques qui font obstacle à son expérimentation par les grandes agglomérations qui souhaiteraient le mettre en œuvre sous ses diverses formes (péage de cordon, péage de zone, etc.).

En effet, le « péage urbain » est fondamentalement et culturellement une forme de rupture : il consiste à cesser de subventionner la mobilité dans son ensemble (transports collectifs et voiture particulière) pour rendre payant l'usage de la voirie jusque-là gratuit en appliquant le principe du pollueur/payeur. Un des éléments décisifs de son acceptabilité sociale réside dans l'utilisation et le

(1) Voir par exemple un récent rapport réalisé conjointement par le CERTU, la DREIF l'IAURIF et le LET : « Les péages urbains en Norvège : Oslo et Trondheim », rapport des visites des 27 et 28 mai 2002.

fléchage des fonds prélevés. Ces fonds devront être affectés pour l'essentiel à l'amélioration et au développement des transports collectifs. Le péage urbain doit ainsi s'inscrire dans le cadre d'une politique des transports urbains sous peine d'apparaître comme une sorte de « racket ».

Ce dispositif ne doit donc pas être rejeté d'emblée, car il présente de nombreux avantages pour les grandes agglomérations. L'intérêt de cet outil pour la collectivité est double : il apporte des ressources financières supplémentaires aux collectivités locales et constitue aussi un moyen de régulation de la mobilité très efficace notamment si les péages sont conçus pour peser sur les comportements de mobilité dans les zones les plus congestionnées.¹ Ce type de régulation est donc susceptible de contribuer à la réduction du taux de subvention aux transports collectifs, d'accroître leur part relative dans la circulation, d'améliorer le cadre de vie et la mobilité de ceux qui n'ont pas accès à l'automobile, de réduire la distance domicile-travail et de permettre une réduction progressive des autres taxes.

Il ne faut pas oublier non plus que la réussite de ce type de politique dépend essentiellement de la qualité de la communication et des modalités de mise en place. Cela supposerait aussi une introduction progressive du péage pour permettre aux populations de s'y adapter et d'offrir des alternatives crédibles pour les personnes captives de la voiture.

On notera enfin qu'aujourd'hui, en France, seul est autorisé le péage d'ouvrages et que ce dernier n'est pas le plus approprié pour réguler la mobilité puisque souvent les ouvrages susceptibles de devenir payants sont justement ceux qui permettent aux automobilistes d'éviter le centre urbain.

Sans se prononcer sur le bien-fondé de ces politiques, il apparaît donc important, non seulement d'avancer sur ces questions juridiques et d'introduire dans la loi la possibilité de mettre en œuvre une telle expérimentation mais aussi d'engager des réflexions sur la mise en place et la communication de ce type de mécanisme.

Le groupe s'accorde donc pour que soient levées les contraintes juridiques qui font obstacle à son expérimentation par les autorités organisatrices qui souhaiteraient le mettre en œuvre sous ces diverses formes.

(1) Cette analyse conduirait à privilégier des formes de péages, définis en fonction des congestions constatées. Les nouvelles technologies de l'information permettent d'imaginer des systèmes de péage plus complexes que les péages d'accès à une infrastructure que nous connaissons aujourd'hui et de s'engager vers des péages de zone, des péages différenciés selon les périodes par exemple.

ANNEXES

Composition du groupe

Président

Ries (Roland), conseiller régional d'Alsace, ancien maire de Strasbourg

Rapporteurs généraux

Quillerou (Gwenaëlle), chargée de mission, Commissariat général du Plan

Baumstark (Luc), conseiller scientifique, Commissariat général du Plan

Rapporteur

Vilmart (Christian), chargé de mission, Commissariat général du Plan

Avec la contribution de :

Herault (Bruno), chargé de mission prospective, Commissariat général du Plan

Membres

Antoine (Stéphanie), chargée de mission « Infrastructures », Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère de l'Écologie et du Développement durable

Auzannet (Pascal), directeur des Grands projets, groupe RATP

Baupin (Denis), adjoint au maire de Paris chargé des transports, de la circulation, du stationnement et de la voirie, Hôtel de Ville de Paris, puis Prochasson (François), Direction de la voirie et des déplacements

Beaucire (Francis), responsable du Laboratoire de géographie mobilités, réseaux, territoires, environnements, université de Cergy-Pontoise

Beaudonnet (Éric), directeur du développement, Keolis

- Annexes -

Bolliet (Anne), directrice générale, Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)

Bonnafous (Alain), professeur, Laboratoire d'économie des transports

Brochard (Olivier), responsable du département « Transformation et gestion urbaine de proximité », Délégation interministérielle à la ville

Chartrain (Catherine), secrétaire générale, Conseil national des transports

Citroën (Philippe), directeur de la Stratégie, groupe SNCF, puis Borne (Elisabeth), directrice de la Stratégie

Duchene (Chantal), secrétaire générale du Groupement des autorités responsables des transports (GART)

Eymard (Carine), chargée du pôle « Aménagement durable du territoire », France Nature Environnement

Faury (Christille), chargée des transports, Direction générale des collectivités locales

Gastaud (André), chargé de mission « Transports », Mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES)

Guidez (Jean-Marie), département mobilité, transports et services urbains au Centre d'études et de recherche sur les transports urbains (CERTU)

Guillot (Jean), directeur général adjoint, Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)

Heurgon (Edith), responsable de la Mission prospective et recherches sociétales, groupe RATP

Hugault (Rémy), Association des paralysés de France

Jouaillec-Cassassus (Maryline), secrétaire générale de la Fédération nationale des artisans taxis (FNAT)

La Rosa (Jean-Louis), vice-président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

Labia (Patrick), sous-directeur, Direction des transports terrestres

Laramée (Michel), directeur technique et commercial, Connex, puis Coulon (Alain)

Le Vert (François), secrétaire général, Syndicat national des concessionnaires de parcs publics de stationnement (Syncoparc)

Lebreton (Joël), directeur général, Transdev, puis Terrier (Jean), responsable marketing et innovation

Matheu (Michel), chef de service, Commissariat général du Plan

Meyer (Anne), chef de département, Union des transports publics

Michaud (Véronique), secrétaire générale, Club des villes cyclables

Orfeuil (Jean-Pierre), directeur de recherche, Institut d'urbanisme de Paris

Perdoux (Jean), président, Club des villes cyclables

Pernes (Claude), maire, Hôtel de Ville de Rosny-sous-Bois

Philip (Christian), député du Rhône

Rubens (Olivier), chargé d'expertise juridique, Ville et Communauté urbaine du Mans

Soulage (Bernard), président de la Commission « Transport et Communications », conseil régional Rhône-Alpes

Taheri (Françoise), chef du bureau du financement des transferts de compétences, Direction générale des collectivités locales

Wiel (Marc), urbaniste

Atelier sur l'économie et le financement des transports urbains

Atelier animé par le professeur Alain Bonnafous avec la participation d'Anne Aguilera, Laurent Gargaillo, Marie-Hélène Massot, Olivier Morrelet (INRETS), Charles Raux (LET).

Experts et membres associés

Aguilera (Anne), chargée de mission, Département économie et sociologie des transports, INRETS

Berthet (Joseph), directeur Division infrastructure et transport, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF)

Boulin (Jean-Yves), chargé de recherche en sociologie, IRIS, université de Paris-Dauphine

Bourdil (Jean-Luc), président, Syndicat national des transports légers (SNTL)

Cornil (Michel), président, Union des transports publics (UTP)

Dablanc (Laetitia), responsable du pôle marchandises, Groupement des autorités responsables de transport (GART)

De Rugy (François), cinquième adjoint délégué aux transports et aux déplacements, Communauté urbaine de Nantes

Dessomme (Paul), secrétaire de la région Pays-de-Loire, SNTU-CFDT

Dubois (François), délégué aux Transports et aux déplacements, Direction des transports terrestres

Foot (Robin), sociologue, chercheur au LATTTS/ENPC

Gelibert (Yves), animateur de la branche de la Fédération des transports urbains, CGT/TCL

Gomes (Jérôme), France Nature Environnement

Krempper (Michel), responsable de la sécurisation des réseaux, Transdev

Landier (Hubert), directeur, Management et conjoncture sociale

Le Rochais (Marc), chargé de mission Transports et Mobilités durables, France Nature Environnement

Leroi (Claude), président de la Commission de l'aménagement régional, de l'environnement et des transports de la CCIP, Fédération des entreprises de transport et logistique de France-Île-de-France

- Annexes -

Leroux (Nathalie), Prospective, observatoire et études, DATAR

Madre (Jean-Loup), directeur du Département économie et sociologie des transports, INRETS

Massot (Marie-Hélène), directeur de recherche au Département économie et sociologie des transports, INRETS

Meunier-Chabert (Martine), chargée d'études planification des déplacements, CERTU

Morrelet (Olivier), directeur de recherche, INRETS

Peguy (Pierre-Yves), maître de conférence, Laboratoire d'économie des transports (LET)

Planquelle (Noël), directeur unité opérationnelle sécurité des réseaux, groupe RATP

Richardot (Michel), directeur de la sécurité, KEOLIS

Richaud (Philippe), président de la commission économique du Comité régie d'entreprise de la RATP-CGT

Sabot (Daniel), conseiller du syndicat national des transports urbains de la région Rhône-Alpes-CFDT

Soupault (Thierry), délégué général de l'Union des transports publics (UTP)

Theophile (Josette), directrice générale adjointe, pôle social, RATP

Vinckier (Régis), consultant Transport

Vollmar (Serge), groupe SNCF

Wieviorka (Michel), sociologue, directeur à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), directeur du Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS)

Experts auditionnés

Abeille (Maurice), chef du département Mobilité, transports et services urbains, CERTU

Awada (Fouad), directeur général adjoint, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF)

Berthet (Joseph), directeur Division infrastructure et transport, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF)

Bonnel (Patrick), enseignant-chercheur, Laboratoire d'économie des transports

Boulin (Jean-Yves), chargé de recherche en sociologie, Iris, université de Paris-Dauphine

Crozet (Yves), professeur agrégé de sciences économiques à l'université Lyon-II et directeur du Laboratoire d'économie des transports

Dalin (Christophe), ingénieur urbaniste, CERTU

Delabie (Régis), chargé de mission habitat et politique de la ville, Délégation interministérielle à la ville

Duprez (Fabien), chargé d'études en économie des transports, CERTU

Estival (Alain), président de la Fédération nationale des artisans taxis (FNAT)

Faivre d'Arcier (Bruno), professeur en aménagement de l'espace et urbanisme à la faculté de sciences économiques et de gestion, université Lumière Lyon-II, Laboratoire d'économie des transports

Le Floc'h-Louboutin (Hervé), directeur de la législation fiscale, Direction générale des impôts, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Lorrain (Dominique), directeur de recherche au CNRS, École des hautes études en sciences sociales

Lucas (François), adjoint au directeur général, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

- Annexes -

Madre (Jean-Loup), directeur du Département économie et sociologie des transports, INRETS

Moulin (Emmanuel), sous-directeur planification stratégique, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

Offner (Jean-Marc), directeur de recherche, INRETS et directeur du Laboratoire techniques, territoires et sociétés (LATTS)

Orfeuill (Jean-Pierre), ingénieur civil, École des mines de Paris

Pastot (Céline), secrétaire général adjoint, branche nationale des loueurs de véhicules, Conseil national des professions de l'automobile

Pillant (Daniel), chef du Groupe air/bruit/nature, département environnement, CERTU

Rabec (Olivier), chargé de mission à la Délégation interministérielle à la ville

Rault (Christiane), chargée de mission, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France

Raux (Charles), docteur-ingénieur en économie des transports, Laboratoire d'économie des transports

Rotheval (Jean-Pierre), chef du Groupe eau/risques/déchets, département environnement, CERTU

Saint-Louvent (de) (Éric), directeur du service marketing, Avis

Sallé (Didier), Interel

Sanchez (Michel), Fédération nationale des agences d'urbanisme

Séligmann (Bernard), inspecteur général de l'Équipement, Conseil général des ponts et chaussées

Tabourin (Éric), enseignant-chercheur, Laboratoire d'économie des transports

Séances du groupe

Séance du 9 janvier 2002

« Quelle évolution de la mobilité urbaine ? Le phénomène périurbain, croissance ou décroissance ? »

Intervenants Jean-Loup Madre et Anne Aguilera (INRETS-DEST)
Joseph Berthet (IAURIF)

Discutant Francis Beaucire, université de Cergy-Pontoise

Séance du 6 février 2002

« Les lois et les outils actuels, frein ou levier pour les projets de transports urbains ? »

Intervenant Martine Meunier-Chabert (CERTU)

Discutant Chantal Duchêne, secrétaire générale, GART

Séance du 6 mars 2002

« Les nouveaux rythmes urbains, quel impact sur la mobilité des personnes ? »

Intervenants Jean-Yves Boulin, université de Paris-Dauphine
Edith Heurgon, prospective, groupe RATP

Discutant Jean-Pierre Orfeuill, université de Paris-XII

Séance du 3 avril 2002

« Les marchandises en ville, quel mode de régulation ? »

Intervenant Laetitia Dablang, responsable du pôle marchandises, GART

- Annexes -

Discutant Claude Leroi, président d'honneur de TLF, président de la Commission aménagement régional, environnement, tourisme et transport de la CCIP et de la Chambre régionale Paris-Île-de-France

Séance du 5 juin 2002

« Grands projets (TCSP) et politique de la ville : quelle pertinence des investissements lourds d'infrastructures en matière de TU ? »

Intervenants Bruno Faivre d'Arcier, professeur en aménagement de l'espace et urbanisme, université Lumière-Lyon-II, Laboratoire d'économie des transports

François De Rugy, adjoint délégué aux transports et aux déplacements, mairie de Nantes

Discutant Bernard Soulage, président de la Commission transport du Conseil régional Rhône-Alpes

Séance du 3 juillet 2002

« Économie et financement des transports urbains »

Conclusions de l'Atelier sur l'économie et le financement des transports urbains, animé par le professeur Alain Bonnafous avec la participation de Anne Aguilera, Laurent Gargaillo, Marie-Hélène Massot, Olivier Morrelet (INRETS), Charles Raux (LET).

Séance du 11 septembre 2002

« Les expériences innovantes dans le domaine des transports urbains »

Restitution de l'étude sur les expériences innovantes dans le domaine des transports urbains – un regard comparatif sur quelques expériences étrangères – Pierre Franckhauser, professeur à l'université de Franche-Comté (laboratoire THEMA), Geoffroy Brischoux et François Pezzoli (Item Études et Conseil).

Séance du 2 octobre 2002

« Quelle forme de régulation sociale dans le secteur des Transports urbains : entre conflits et négociations ? »

- Intervenants** Hubert Landier, directeur de management et conjoncture sociale
Josette Théophile, directrice générale adjointe, pôle social, groupe RATP
- Table ronde** Philippe Richaud, comité d'entreprise du groupe RATP, président de la Commission économique
Yves Gelibert, animateur de la branche « Transports » de la Fédération des transports –CGT, Syndicat CGT/TCL
Paul Dessomme, secrétaire du Syndicat national des transports urbains CFDT, région Pays-de-Loire
Robin Foot, sociologue, chercheur, LATTS/ENPC

Séance du 4 décembre 2002

« La sécurité dans les transports urbains : Quelles stratégies mettre en œuvre ? Quelles recommandations faire aux pouvoirs publics ? »

- Intervenant** Michel Wieviorka, sociologue, directeur à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), directeur du Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS)
- Table ronde** Michel Krempper, responsable de la sécurisation des réseaux, TRANSDEV
Noël Planquelle, responsable de la sécurité des réseaux, groupe RATP
Jean-Pierre Salin, responsable sécurité, CONNEX
Michel Richardot, directeur de la sécurité, KEOLIS
Philippe Richaud, Comité d'entreprise du groupe RATP, président de la Commission économique
Yves Gelibert, animateur de la branche « Transports » de la Fédération des transports-CGT
Daniel Sabot, conseiller du Syndicat national des transports urbains de la région Rhône-Alpes-CFDT
Robin Foot, sociologue, chercheur, LATTS/ENPC