



Mobilité durable

la nouvelle révolution
des transports

Roland Ries
Claire Dagnogo

Mobilité durable, la nouvelle révolution des transports

Roland Ries
Claire Dagnogo

En collaboration avec Laurent Kestel et Jonathan Naas

SOMMAIRE

Introduction	5
Les nouveaux visages de la mobilité	17
Dans les cœurs de ville	20
La périphérie des villes : la zone de pertinence de la voiture	29
Un cadre d'action publique inadapté pour les nouveaux services de mobilité	35
Les questions institutionnelles	44
Le constat : une gouvernance segmentée	44
Comment mieux répartir les compétences ?	49
Faciliter l'expérimentation et l'exploration des pistes nouvelles de mobilité	55
Coordonner les autorités organisatrices sur des territoires larges	67
Les réformes indispensables	70
Conclusion	85

Roland Ries, sénateur-maire de Strasbourg, est président du GART depuis 2008. Il est l'auteur de plusieurs rapports et d'une proposition de loi pour la promotion de l'autopartage en France.

Claire Dagnogo, spécialiste de l'histoire parlementaire de la ville (rattachée au centre Maurice Hauriou de l'Université de droit Paris V Descartes), est conseillère au groupe socialiste du Sénat depuis 2007.

INTRODUCTION

Il y a trente ans, le paysage des transports était très éclaté : le vélo, symbole des classes populaires de l'entre-deux-guerres, avait pratiquement disparu de la circulation ; le tramway, jugé démodé, était aussi en perte de vitesse ; les transports collectifs étaient réduits à la portion congrue. La voiture régnait en maître : tout était pensé par et pour elle.

Le manque d'espace disponible dans les villes, l'augmentation du coût de l'utilisation de son véhicule personnel, le temps passé dans les bouchons, la pollution atmosphérique ont progressivement changé les comportements et les politiques. Les transports sont le poste de dépenses le plus élevé dans le budget des ménages après le logement, devant

l'alimentation. Dans les années 1960, se déplacer coûtait moins cher que se nourrir. La part du budget des ménages consacrée aux transports est passée de 10,6 % en 1974 à 14,9 % en 2004. Aujourd'hui, un ménage dépense un peu plus de 5 000 euros par an pour se déplacer. Par ailleurs, la congestion des grands axes routiers est source de pollution atmosphérique et elle représente des pertes de temps coûteuses pour l'usager comme pour les entreprises¹.

De nouveaux besoins

Dans le même temps, nos manières de nous déplacer ont changé. Plus que tous les autres, les citoyens ont progressivement adapté leurs modes de déplacement à des besoins plus divers que les seuls trajets domicile-travail. De nouveaux besoins ont vu le jour. Accompagnant ces mutations, les élus locaux, de gauche comme de droite, ont proposé des solutions relativement homogènes : amélioration de la qualité et de la fréquence du service de

transports en commun, nouvelles flottes et nouvelles dessertes, nouvelles infrastructures pour favoriser l'intermodalité, services à la demande, etc.

Nous sommes passés d'une approche longtemps restée segmentée (des bus, des trains, des routes et, au mieux, quelques services destinés à favoriser l'usage du vélo) à une approche plus globale. Peu à peu, s'est installée l'idée qu'il fallait travailler sur la qualité de vie en ville et que cela passait, entre autres, par une amélioration des politiques de transport et de leur coordination. Les élus se sont ainsi penchés sur des solutions possibles pour rendre les déplacements plus agréables, moins fastidieux, mais aussi moins coûteux.

Les innovations publiques en matière de mobilité sont aujourd'hui globalement acceptées par nos concitoyens, qui ont bien compris l'importance de changer leurs comportements, pas seulement pour limiter la production de gaz à effet de serre. Il en va de la qualité de la vie dans nos villes et dans nos campagnes, mais aussi de l'attractivité

1. Les conducteurs européens passent en moyenne 70 heures dans les embouteillages par an. Source : INRIX http://euscorecard.inrix.com/scorecard_eu/FR/

de notre pays. Un territoire dans lequel il fait bon se déplacer est un territoire où il fait bon vivre.

La mobilité durable, un choix politique

Les marges de progression restent cependant importantes. L'objectif de réduction de 50 % des émissions d'ici 2050 commande en effet d'aller au-delà de simples corrections à la marge. L'organisation des déplacements dans les agglomérations, l'usage des différents modes alternatifs à l'automobile et la place du chemin de fer par rapport à la route sont autant de sujets sur lesquels il nous faut apporter une réponse globale et cohérente. Suffit-il de créer l'offre pour que la demande émerge ? Suffit-il de laisser l'usager choisir son mode de transport au sein d'une gamme la plus large possible, ou faut-il au contraire mettre en œuvre des politiques qui organisent la mobilité pour voir les comportements changer réellement ?

Plaider pour la mobilité durable suppose de rechercher les meilleures solutions pour répondre aux besoins de déplacement, en combinant parfois des intérêts différents, voire

opposés : faut-il construire un site propre pour le bus, au risque de supprimer une voie pour la voiture ? Faut-il limiter le stationnement, au risque de mécontenter les commerçants ?

La gauche a longtemps porté les idées les plus novatrices dans ce domaine. C'est à elle que nous devons d'avoir l'un des modèles de transports en commun les plus performants d'Europe aujourd'hui. En 1982, la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) a permis le déploiement de services urbains efficaces ; en proposant la régionalisation des Trains express régionaux (TER) en 2000, elle a été à l'origine d'une indiscutable amélioration de la qualité du service régional. Enfin, c'est elle qui, au niveau local, depuis trois décennies, expérimente et crée le mouvement. A nouveau, elle a aujourd'hui un devoir de propositions.

Pour y parvenir, elle devra considérer la situation avec lucidité. En dehors de la loi sur l'utilisation rationnelle de l'énergie en 1996 et, dans une certaine mesure seulement, du Grenelle de l'environnement, la droite a en effet définitivement supprimé

une partie des marges de manœuvre de l'Etat en la matière : elle a laissé se dégrader le réseau ferroviaire, elle a laissé la SNCF abandonner les lignes corail interrégionales et le fret, elle a privatisé les sociétés d'autoroutes.

La gauche devra, d'un autre côté, clarifier certaines de ses positions de principe. La mobilité durable n'a pas toujours très bonne presse, comme si elle ne renvoyait qu'à un plaidoyer pour la fin de la voiture en ville. Ce n'est évidemment pas le cas. La voiture demeure un symbole. Elle est encore aujourd'hui synonyme de liberté – sinon d'émancipation –, très souvent encore une condition *sine qua non* de l'obtention d'un emploi.

La droite considère qu'il faut donner à tous la liberté de choisir son mode de déplacement. Au contraire, nous estimons que la mobilité s'organise par la régulation. Nous préconisons l'usage des différents modes de transport en fonction de leur pertinence optimale. Pour changer les comportements, nous privilégions l'incitation, l'éducation, la formation des usagers mais aussi, lorsque la situation l'exige, la contrainte.

Mobilité et mobilités

Qu'entend-on vraiment par mobilité ? La mobilité désigne d'abord une capacité de mouvement dans l'espace d'une personne ou d'un objet. L'urbanisme moderne a généré le besoin de mobilité des habitants dans les villes : dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, le percement des avenues par Haussmann à Paris, comme la construction des réseaux de chemin de fer, répondaient à l'exigence de circulation des biens et des personnes. La mobilité durable est consubstantielle à la ville durable, à la fois économe en espace et en énergie et intense en échanges et activités. Ainsi, nous proposons d'entendre par mobilité durable la faculté de déplacement, des biens comme des personnes, à travers l'usage optimal de chaque mode de transport.

Dans une telle perspective, la voiture est perçue comme un mode de transport parmi d'autres, dont l'usage doit être régulé. En ville, le « tout voiture » présente des inconvénients majeurs. Sur la santé, d'abord : la pollution liée aux gaz d'échappement provoque chaque année quelque 3 000 morts prématurées en France et le nombre de

personnes rencontrant des problèmes respiratoires ne cesse d'augmenter, frappant tout particulièrement les enfants et les personnes âgées. Une étude publiée récemment dans le journal canadien *Environmental Health Perspectives* montre que les femmes qui résident en ville, où la circulation automobile est plus intense, ont statistiquement plus de risque de développer un cancer du sein². La voiture à outrance génère aussi une pollution sonore qui pèse durement sur la qualité de vie des citadins. La voiture, c'est enfin une dépense considérable pour les ménages alors même qu'elle n'est effectivement utilisée en moyenne que 4 % de sa durée de vie³ (le reste du temps, elle stationne).

Ce raisonnement efficacité/coûts/avantages vaut d'ailleurs pour tous les modes : il n'est pas plus raisonnable de vouloir développer les transports en commun dans tous les villages de France que de vouloir supprimer la voiture dans tous les centres-villes. Le développement de toute la gamme

2. Mark Goldberg, Dan Crouse, Nancy Ross et France Labrèche, « Postmenopausal breast cancer is associated with exposure to traffic-related air pollution in Montreal, Canada », *Environmental Health Perspectives*, n° 118, octobre 2010.

3. Source : Club Qualiparking. <http://www.qualiparking.com/>

des usages des modes de déplacement, voiture comprise, doit s'adapter aux réalités de nos concitoyens et aux spécificités des territoires. Pour cela, les élus doivent consentir à une coordination plus exigeante des politiques de déplacement, impliquant parfois de nouvelles contraintes, mais dont on attend aussi qu'elle contribue à l'amélioration de l'efficacité de tous les services. L'heure n'est plus à la simple gestion des flux de mobilité, c'est-à-dire à l'adaptation de la voirie à l'augmentation continue de la circulation automobile, comme cela a longtemps été le cas. Il s'agit désormais de se pencher sur l'origine, sur la génération des flux de déplacement, c'est-à-dire sur l'aménagement du territoire, sur la répartition des zones d'activités et des zones résidentielles, sur les choix d'implantation d'équipements publics... C'est bien tout un modèle de développement urbain et périurbain qu'il nous faut repenser.

Ces dernières années, les mentalités ont beaucoup évolué : le développement de la pratique du vélo dans les villes, de la marche à pied, du covoiturage* et de l'utilisation, certes

* Les mots suivis d'une astérisque sont expliqués dans le glossaire page 91.

encore balbutiante, de la voiture partagée, sont autant de signes d'une évolution favorable de l'opinion. D'année en année, les sondages confirment cette tendance. Toutefois, la bonne volonté seule est souvent insuffisante. L'évolution des pratiques de mobilité dépend donc également de l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre de transport⁴.

La droite a saisi l'occasion du Grenelle de l'environnement pour s'emparer habilement du sujet « transports ». Elle a formulé, avec les associations et les élus, des objectifs louables et même – pourquoi ne pas le dire ? – ambitieux. Des annonces ont été faites (nouvelles lignes TGV, métro circulaire du Grand Paris...), quelques décisions ont été prises, mais les réalisations concrètes sont très en deçà de ce que l'on était en droit d'attendre. La taxe carbone a purement et simplement été abandonnée et la taxe poids lourds est reportée d'année en année. D'autres décisions auront des effets désastreux pour l'avenir et creuseront les déséquilibres

Paris-province, comme la suppression de la taxe professionnelle, le gel des dotations ou encore le mode de financement choisi pour le réseau Grand Paris.

Cet essai entend proposer de nouvelles pistes d'action pour que le Parti socialiste ne laisse pas à d'autres le privilège de penser l'avenir de la mobilité. Au passage, il entend contribuer à d'autres débats fondamentaux comme l'aménagement du territoire, l'évolution du périmètre des services publics, l'action économique, le soutien à l'économie sociale et solidaire ou encore le rapport des citoyens à la propriété.

Permettez-nous, enfin, cette invitation : le temps de la lecture, quittez votre costume d'automobiliste. Il est très difficile de réfléchir convenablement aux problèmes de la mobilité urbaine lorsque l'on se trouve au volant d'un véhicule construit pour rouler à 150 ou 200 km/h, et réduit par les contraintes urbaines à se déplacer entre 15 et 30 km/h, vitesse moyenne des automobiles dans les villes européennes. La vitesse potentielle de la voiture pousse tous les usagers à miser sur une vitesse relativement élevée,

4. Sondage CSA pour le GART et de l'UTP, septembre 2010.

afin d'économiser cette ressource rare qu'est le temps. D'autant qu'en parallèle, il impose à la collectivité un gaspillage de cette autre ressource rare qu'est l'espace. En outre, il est source de pollution et de nuisances. 15 ou 30 km/h, c'est finalement une vitesse accessible par d'autres modes de transports, exception faite de la marche à pied. Ainsi, vous pourrez utilement observer comment les nouvelles mobilités appellent le soutien à de nouveaux services publics, dans un cadre juridique rénové et éco-responsable.

LES NOUVEAUX VISAGES DE LA MOBILITÉ

En trente ans, la mobilité totale des Français a augmenté de 90 % et elle a changé de nature. La mobilité longue distance a plus que doublé. En 2010, la voiture est toujours très largement le mode de déplacement favori des français. Dans 68 % des ménages, on compte autant de voitures que d'adultes. La part des déplacements en transports collectifs se maintient à 5 % et elle est, pour les trois quarts, le fait des enfants, des étudiants, des chômeurs et des seniors (on parle alors de « clientèle captive »).

Nouveaux modes de vie, nouvelles pratiques

La part de la mobilité liée à la consommation et au temps libre occupe désormais une place prépondérante. La vie sociale qui, hier encore, était dominée par les rythmes de travail s'est progressivement structurée autour des rythmes de temps libre, de loisirs, de vacances.

Les habitudes ont également changé dans les déplacements domicile-travail. A Toulouse par exemple, 10 % des actifs travaillant en ville résident hors de l'aire urbaine.

Nombreux sont ceux à habiter Montauban ou Carcassonne. Les Franciliens n'ont plus le monopole des trajets à rallonge pour se rendre au travail. D'une manière générale, le temps passé dans les transports s'est allongé : dans les grandes agglomérations françaises, on passe en moyenne une heure par jour « sur la route ». En trente ans, la distance parcourue a fortement augmenté, et les citadins se sont adaptés, soit en optimisant leurs déplacements (ils profitent d'un même trajet pour remplir plusieurs missions, aller faire leurs courses, se rendre sur leur lieu de travail, faire du sport), soit en investissant dans d'autres activités pendant leurs trajets (travail, lecture).

Ces évolutions ont largement « profité » à la voiture, celle-ci étant la solution idéale – de prime abord tout du moins – pour répondre à cette nouvelle réalité. Ainsi, entre 1990 et 2008, la circulation routière a augmenté de 30 % et la circulation autoroutière de 80 %, alors que sur la même période le PIB par habitant n'augmentait que de près de 20 %, et le nombre d'habitants de 10 %⁵.

5. Sources : Ministère du Développement durable, *Etat de l'environnement en France*, 2010 ; INSEE.

Ces changements ne sont pas anodins. On ne se déplace pas de la même manière à la campagne ou en ville, de la campagne à la ville, selon la densité des espaces parcourus, selon la nature du déplacement (trajet quotidien, départ pour les congés d'été, ...). On ne peut donc plus parler d'un territoire mais des territoires de la mobilité. Pour les pouvoirs publics, cela implique une vision à plusieurs échelles : l'espace-temps de la vie quotidienne n'est pas celui de la vie professionnelle, qui diffère également de l'espace-temps de la vie en vacances. Penser « mobilité durable » suppose d'admettre qu'il faille adapter l'offre aux aspirations diverses des usagers. En d'autres termes, tous les modes ne sont pas pertinents pour tous les territoires, pour toutes les missions et pour tous les moments de la journée. Aujourd'hui, il n'est pas rare de devoir, au cours d'un même trajet, emprunter deux ou trois modes différents.

Les déplacements s'articulent d'autant mieux que les réseaux le permettent. Les pôles d'échanges multimodaux (c'est-à-dire des connexions entre un mode et un autre organisées de façon à fluidifier les parcours individuels)

sont donc au moins aussi importants que la nature du matériel roulant et l'étendue des services. La rame de métro, la station de bus ou la gare deviennent des lieux de rencontres, d'échanges, de services, parfois même de divertissement. C'est au cœur de la ville que le vélo, la marche et les transports en commun sont les plus pertinents. En zone périurbaine, la voiture raisonnée et l'extension de services collectifs diversifiés peuvent offrir des solutions tout à fait performantes.

Dans les cœurs de ville

En ville, 60 % des déplacements en moyenne se font en voiture particulière, 27 % par la marche à pied, 9 % en transport en commun, 2 % en vélo et 2 % en deux-roues motorisés⁶. Dans les grandes agglomérations, la part des transports en commun peut atteindre 15 %, et même 20 % à Paris.

En ville plus qu'ailleurs se pose la question du partage de l'espace public. Les transports en commun et le vélo sont

logiquement appelés à s'y développer. Sous réserve d'un bon taux de remplissage – car la question des coûts est bien évidemment indispensable à prendre en compte –, les transports en commun en site propre (TCSP)* – tramways, métro, bus sur voies dédiées – offrent à la collectivité des performances bien meilleures que la voiture individuelle, tant en termes de vitesse qu'en termes d'émissions de gaz à effet de serre, de polluants atmosphériques ou encore de nuisances sonores. Encore faut-il pour cela que l'offre puisse être compétitive avec l'usage de la voiture.

Les plus récentes enquêtes ménages-déplacements montrent que là où les transports collectifs offrent une réelle alternative à l'usage de la voiture, le report modal est une réalité : le nombre de déplacements en voiture stagne, voire diminue au profit des transports collectifs. A Lille par exemple, la part de marché des transports publics⁷ est passée entre 1998 et 2006 de 6 % à 8 %. A Lyon, elle est passée de 14 % à 15,3 %. A Strasbourg, où une politique volontariste

6. Chiffres Ademe, 2010.

7. Exprimée en nombre de déplacements.

de mobilité urbaine est menée depuis vingt ans à l'initiative de la gauche, la part modale des déplacements en automobile est, dans les dernières enquêtes ménages, en dessous de 50 %.

L'amélioration de l'offre, en quantité comme en qualité, explique toujours cette embellie. Ce n'est pas un hasard si les agglomérations qui ont été les plus efficaces dans l'utilisation maîtrisée de la voiture en ville⁸ sont précisément celles qui ont choisi très tôt les solutions les plus audacieuses. Nantes a opté pour le tramway au début des années 1980, suivie par Grenoble et Strasbourg. Dans ces villes, la pression automobile s'est révélée moins forte qu'ailleurs⁹.

Reste que pour espérer répondre aux scénarios les plus optimistes qui prévoient une multiplication par quatre de

8. En la matière, la prudence sémantique s'impose. En effet, depuis le début des années 1980, la part de la voiture dans le total des déplacements n'a cessé d'augmenter. Pendant longtemps, les collectivités volontaristes étaient satisfaites quand elles obtenaient de limiter la progression du nombre de déplacements automobiles, et les premiers plans de déplacements urbains (PDU) affichaient des objectifs de maîtrise de la progression, et non de limitation du nombre de déplacements en valeur absolue.

9. Entre 1983 et 1992, quand, dans les autres villes, la progression de la part de la voiture était de 10 %, elle n'était que de 6 % à Grenoble et 5 % à Strasbourg. Source : *Rapport n°6 Transports collectifs urbains*, Institut Veolia Environnement.

la fréquentation des transports en commun d'ici 2030, il faudra que la capacité des systèmes suive. Si le gouvernement Fillon a prévu, dans le cadre du Grenelle, 1 500 kilomètres de voies supplémentaires de TCSP, il s'est cependant complètement défaussé sur les collectivités qui devront déboursier entre 80 et 90 % des 18 milliards d'euros nécessaires à ce développement¹⁰.

En même temps, nous n'avons plus le choix : congestion automobile, pollution atmosphérique et saturation des réseaux de transport nous obligent à investir massivement.

L'apport des nouvelles technologies

Aujourd'hui, les individus les plus mobiles sont aussi les plus connectés grâce à leurs terminaux mobiles. Accompagnant ce mouvement, les autorités organisatrices adoptent des systèmes d'information en temps réel. Nous assistons au passage d'une simple signalétique spatio-temporelle (horaires et lieux de passages des bus) à de véritables systèmes de guidage, intégrés aux outils portables

10. Source : GART.

et permettant aux usagers d'évaluer en temps réel le mode de transport le plus efficace à emprunter.

Progressivement, les transports en commun deviennent aussi des lieux de vie. Les opérateurs prévoient dès la conception du matériel que l'on pourra y écouter la radio, lire les informations voire encore y réceptionner un colis postal. Pour rivaliser avec la voiture « confort », les transports en commun parient sur l'utile.

Les transports en commun se veulent aussi de plus en plus pratiques. Les réseaux, auparavant construits en étoile et affichant des fiches horaires pointillistes (peu voire jamais respectées...), font place aux lignes-navettes qui circulent à des rythmes variables mais réguliers (toutes les deux minutes, toutes les cinq minutes, toutes les demi-heures...).

Sous réserve de transporter les usagers dans de bonnes conditions de confort (ce qui, il faut l'admettre, est loin d'être toujours le cas, en particulier en région parisienne), les

évolutions récentes améliorent incontestablement l'attrait des transports collectifs, y compris pour les conducteurs.

Marche et vélo ont le vent en poupe

Dans les cœurs de ville, l'usage du vélo est aussi en plein essor. Les efforts pour développer les infrastructures adaptées comme les pistes cyclables ou les parcs de stationnement d'une part, et une offre souple de vélo en libre-service d'autre part, ont permis de doubler – voire tripler – le nombre de trajets effectués en vélo ces dernières années¹¹. A l'instar de la marche, c'est un mode de déplacement fiable¹² et peu exigeant en termes d'espace et de prix. C'est à plusieurs agglomérations de gauche que l'on doit l'éclosion du vélo en libre-service. La Rochelle, puis Rennes et Lyon¹³ plus récemment, ont osé proposer, au prix de montages juridiques créatifs, des systèmes innovants de location de vélo.

11. Données Club des villes cyclables.

12. Il a été établi que pour des déplacements allant jusqu'à 5 km, le vélo est le mode de transport le plus rapide. Source : Ademe.

13. Les vélos jaunes furent mis en service dès 1974 à La Rochelle ; à Rennes, le vélo à la carte a été créé en 1998, concept partenarial repris en 2005 à Lyon pour le Vélo'v et permettant la mise à disposition d'une quantité impressionnante de vélos répartis dans toute la ville. Ce partenariat a été depuis reproduit dans la majorité des grandes agglomérations et des capitales européennes.

Un nouveau rapport à la voiture

Après une grande vague de piétonisation des centres-villes entamée dans les années 1980, les collectivités de gauche ont expérimenté des zones à vitesse réduite dans les villes, où les piétons et les cyclistes sont devenus prioritaires sur la voirie. D'autres agglomérations commencent enfin à limiter activement l'usage individuel de la voiture, comme à Grenoble récemment, dans le cadre du projet de requalification de la Caserne de Bonne, où une place de stationnement a été construite pour deux logements¹⁴.

Face à ces nouvelles contraintes, le rapport à la voiture individuelle évolue. Posséder une voiture ne veut plus dire aujourd'hui que l'on ignore les autres modes. La moitié des usagers quotidiens de TER sont propriétaires d'au moins un véhicule. Nous sommes en train de passer, de façon très

14. Notons que rares sont celles toutefois qui osent affronter une interdiction totale de la voiture, bien que de telles expériences aient fait leurs preuves dans d'autres pays. Par exemple, dans le quartier Vauban à Fribourg (Allemagne), les habitants ne possèdent pas de voiture, la circulation y est interdite et les rares places de stationnement sont destinées aux voitures partagées. Aux Pays-Bas, les quartiers pauvres en voiture autorisent une circulation à 30 km/h mais ne prévoient aucune place de stationnement public et seulement une place privative pour deux logements privés. Dans notre pays, les expériences de ce type peinent à s'imposer.

lente et même balbutiante, de la notion de *propriété* à la notion d'*usage* de la voiture. Dans les grandes villes, les services nouveaux reposant sur la promotion de l'usage sans possession de la voiture se développent.

La progression de l'autopartage* – ou voiture en libre-service – en témoigne. La voiture partagée est née en France de l'imagination de quelques associations militantes dont les membres achetaient des voitures en commun pour en optimiser l'usage. Aujourd'hui, plusieurs systèmes existent dans les grandes villes. Ils proposent, après abonnement, d'avoir accès à une voiture en libre-service, par simple réservation sur Internet. Le système permet de libérer le citoyen d'une partie des contraintes liées à la possession d'un véhicule : l'obligation d'assurance, le stationnement, l'approvisionnement en carburant. Signe que le service rencontre son public, plusieurs loueurs traditionnels de véhicules proposent ce type d'offres à Paris.

D'autres services, comme les taxis ou les mototaxis, paraissent pouvoir se développer dans les grandes agglomérations.

Peu à peu, les frontières entre le transport en commun et le transport individuel ou encore entre le service public et l'activité privée deviennent floues. Les manières de se déplacer évoluent au gré des humeurs des citoyens, de leurs activités et de leurs exigences professionnelles, de leur capacité à inventer de nouvelles formes de vie collective. Et, partout où les élus ont fait preuve de volontarisme, les comportements individuels ont évolué. C'est la preuve qu'en matière de déplacements, les politiques publiques peuvent orienter les choix individuels sans avoir nécessairement recours à la contrainte.

En deçà d'une certaine densité, le recours aux modes doux* est beaucoup moins adapté et donc plus rare. L'efficacité des transports en commun dépend de la densité des espaces desservis, de la distance entre les gares et de la vitesse. Cela détermine en partie l'intérêt du recours aux transports collectifs face à l'usage automobile individuel (appelé aussi « autosolisme »). Selon la physionomie des territoires, les lignes de TCSP ou les pistes cyclables peuvent s'avérer efficaces ou, à l'inverse, inutilement coûteuses.

La périphérie des villes : la zone de pertinence de la voiture

En périphérie des villes, les mobilités sont plus dépendantes de la voiture individuelle. Comment pourrait-il en être autrement, alors que les zones pavillonnaires ont été conçues pour des ménages et leur(s) voiture(s) ?

Dans ces quartiers moyennement denses où la voiture est reine, il peut paraître compliqué de changer les habitudes. Quelques collectivités s'y essaient malgré tout, en invitant les habitants à recourir au covoiturage ou en proposant des lignes de transports à la demande (TAD)* pour les occasions particulières.

Le périurbain semble en effet particulièrement adapté au développement du covoiturage. En général spontanée, cette pratique de mise en relation de deux ou plusieurs personnes qui s'entendent pour effectuer un trajet commun échappe à toute réglementation. Elle se développe du fait d'initiatives éparées, provenant d'institutions, publiques et privées, le

plus souvent quand elles cherchent à limiter le stationnement sur leurs sites. Le covoiturage est « la » mesure phare des plans de déplacements d'entreprises qui financent des enquêtes et des animateurs pour inciter les salariés ou les étudiants à voyager ensemble. Des acteurs plus inattendus parfois font du covoiturage une extension de leur activité : c'est le cas du réseau Radio France Bleu, de sociétés ou d'associations sur Internet, qui profitent de leurs canaux classiques de diffusion d'information pour mettre en relation offres et demandes.

La « voiture collective », c'est aussi, comme à Moissac¹⁵, la voiture qui réinvente l'autostop : des panneaux signalent des points d'arrêts sur lesquels les autostoppeurs inscrivent leur destination visible depuis la route pour les automobilistes. Il s'agit souvent pour les collectivités de faire renaître des solidarités oubliées tout en les sécurisant. Dans le même temps, en mutualisant les voitures « vides », on transforme l'usage de la voiture. Après tout, une voiture avec quatre personnes à l'intérieur, c'est déjà un transport en commun... On assure

15. Covoiturons sur le pouce, Moissac. <http://environnement.moissac.fr>

par ailleurs l'optimisation de toutes les infrastructures, notamment celle des parcs de stationnement attenants aux stations de TCSP, les fameux parcs-relais¹⁶ qui demeurent encore trop rares dans notre pays, et quasi-exclusivement l'apanage des nouveaux tramways¹⁷.

L'optimisation des déplacements à la campagne : le défi de la péréquation

Les réseaux ruraux sont utilisés par des usagers « captifs », le plus souvent âgés, jeunes ou dont les ressources ne permettent pas de se déplacer par leurs propres moyens. Pour eux, la question de l'accès aux services publics est essentielle, parfois vitale. Mais cela engendre inévitablement un coût pour la collectivité. Nonobstant quelques expériences ici ou là, c'est en milieu rural que l'équation du transport

16. Signalisés par P+R, signalétique harmonisée pour « park and ride » ou « parc-relais », encore appelés parcs de stationnement incitatifs au Québec, ces parcs permettent le stationnement aux abords d'une station de transports collectifs.

17. Le coût de construction d'une place de stationnement couverte peut atteindre 15 000 euros selon la taille de l'ouvrage. Souvent, les autorités organisatrices de transport urbain ont intégré les coûts de réalisation des parcs-relais dans le coût global, profitant ainsi des ressources supplémentaires d'investissement fournies par le « Versement transport ». Pour les communes d'accueil en effet, il est toujours plus rentable d'accueillir des entreprises, voire du logement, plutôt que de consacrer une partie du foncier au stationnement. En lier la réalisation à la construction des nouvelles lignes a permis de dépasser un certain nombre d'obstacles, pas seulement financiers.

public est la plus hasardeuse. En effet, si certaines petites villes desservies par les TER ou le TGV bénéficient de leur proximité relative de la capitale régionale, l'irrigation par les transports en commun des villages voisins fait souvent défaut, faute de demande. Certains départements parmi les plus urbanisés et les plus industrialisés, comme l'Isère, tirent leur épingle du jeu.

Mais d'une manière générale, il faut faire preuve de créativité pour maintenir un service en milieu rural et ne pas laisser entièrement le champ libre à la voiture individuelle. Certains réseaux de cars, destinés à assurer le transport des écoliers et des collégiens, ont su bâtir des offres attractives pour d'autres publics¹⁸. Dans ces cas-là, les expériences destinées à soutenir (voire à créer) la demande sont indispensables. Parfois, le succès de lignes saisonnières a conduit à la création de lignes régulières. Ailleurs, les acteurs locaux ont déniché des débouchés plus inattendus. En Gironde par exemple, les bus du département se sont

18. Les départements détiennent la compétence de transports scolaires, qu'ils assurent parfois conjointement avec les autorités organisatrices urbaines.

adaptés pour assurer les liaisons entre la capitale régionale et les sites touristiques, très fréquentés par les jeunes dès l'arrivée des beaux jours. En région Champagne-Ardenne en revanche, par souci d'optimisation, les systèmes de transports à la demande fonctionnent avec des navettes d'une dizaine de places, sur réservation, 24 heures à l'avance. Quand la faiblesse de la demande ne permet pas la création de services réguliers classiques, le maintien du service exige une adaptabilité accrue et parfois même des porte-à-porte.

Qu'il s'agisse de transports urbains ou de services en milieu diffus, dans les villes ou en milieu rural, pour espérer quelque résultat, les collectivités doivent consentir à des efforts financiers colossaux. A Strasbourg, entre 1988 et 2009, la part des transports en commun dans les déplacements est passée de 7,4 à 12,5 % mais l'effort financier a été particulièrement conséquent : 1,2 milliard d'euros a été investi dans le développement d'infrastructures nouvelles¹⁹. Ces énormes investissements génèrent, par ailleurs, une

19. Soit une dépense de 240 millions d'euros pour obtenir un point de report modal en faveur des transports collectifs.

augmentation substantielle des coûts de fonctionnement. Il est indispensable d'en tenir compte au moment où se font les choix d'investissement pour obtenir le meilleur rapport possible entre le niveau d'investissement et l'amélioration de la fréquentation induite. Pour optimiser ces dépenses, il faut non seulement optimiser l'allocation des ressources des collectivités, mais aussi lever les blocages et les freins qui empêchent certains services de se développer pleinement. Un diagnostic sans concession s'impose.

Des blocages structurels

Aujourd'hui, les politiques publiques de transports sont relativement rigides. Les responsabilités sont figées dans un cadre et des pratiques préjudiciables aux innovations. Ainsi par exemple, les délégations de service public n'autorisent que rarement à modifier des lignes, à en créer de nouvelles ou à en supprimer pendant la durée d'un contrat²⁰. *A fortiori*, la création de services *ad hoc* est très compliquée. La réactivité des pouvoirs publics à un événement non

prévu comme l'implantation d'une grande entreprise sur un site ou un chantier important est limitée, alors que de tels événements sont justement susceptibles de générer des flux de déplacements difficiles à maîtriser.

Un cadre d'action publique inadapté pour les nouveaux services de mobilité

Le cadre juridique dans lequel évoluent les acteurs du transport bride le développement des nouveaux services. A l'exception du transport à la demande (TAD) qui fait partie intégrante du service public de transport au sens de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, les autres modes alternatifs de déplacement motorisés comme le covoiturage, la voiture partagée ou encore l'usage d'un véhicule avec chauffeur (à l'exception du secteur du taxi) ne peuvent bénéficier du soutien des collectivités publiques qu'au prix d'une action volontariste et en partie risquée du point de vue du droit. A Strasbourg, le service de mise à disposition de vélos en location a été contesté, lors de sa mise en place, par les loueurs de cycles de la ville

20. Dans le domaine des transports, les contrats sont en grande majorité des délégations de service public, et dans une moindre mesure, des marchés publics.

pour concurrence déloyale. Les services de covoiturage sont parfois contestés par les entreprises de transports en commun qui s'estiment lésées. Les entreprises qui assurent directement le transport de leurs salariés ou qui les incitent à covoiturer frôlent l'illégalité quand elles ne se conforment pas aux obligations légales imposées à toute entreprise de transports.

En outre, le covoiturage n'offre pas les garanties de sécurité qu'attendent à la fois les conducteurs et les usagers. Sa généralisation pose en effet la question de la responsabilité respective des organisateurs, des conducteurs et des assurés²¹, ainsi que la question de la professionnalisation potentielle de certains conducteurs, qui pourraient progressivement s'apparenter à des quasi-taxis.

Pour l'autopartage, les obstacles sont ailleurs²². Ce service représente une forme de concurrence pour le taxi et les loueurs traditionnels ; les opérateurs ont dû adapter leur

offre pour exister. Ils s'adressent désormais à des utilisateurs occasionnels mais réguliers, qui utilisent une voiture au moins deux fois par semaine. Pour les autres, le taxi ou la location classique demeurent plus intéressants. Ils ont en quelque sorte dû « partager le gâteau » avec les loueurs traditionnels.

Dans les deux cas – covoiturage et autopartage – le fait de ne pas figurer explicitement dans la loi rend l'action des collectivités complexe. A Paris, au lieu d'un système d'autopartage unique et lisible, il existe cinq opérateurs, qui disposent tous de leur propre réseau de stations, les systèmes n'étant pas interopérables* les uns avec les autres. Paris compte 112 stations, mais un utilisateur n'a accès au mieux qu'à la moitié d'entre elles. La collectivité n'a pas les moyens d'imposer l'interopérabilité des différents systèmes. Tout au plus peut-elle consentir à des aides indirectes à destination des opérateurs qui répondent aux critères définis dans le label qu'elle a élaboré²³. Pourtant,

21. De ce point de vue, les systèmes qui fonctionnent avec contrat semblent aujourd'hui plus sécurisants que les systèmes informels.

22. Sur le plan juridique, il s'agit d'un régime de louage classique.

23. Le label autopartage a été inspiré de la charte de l'autopartage signée par le GART et l'Ademe en 2005. Sa création avait été prévue dans la proposition de loi Ries votée à l'unanimité au Sénat en 2006, laquelle fut reprise en partie dans le cadre du second volet législatif du Grenelle de l'environnement, en 2009.

au Québec, au Royaume-Uni ou encore aux Pays-Bas, les systèmes sont mis en cohérence. Il est par ailleurs démontré qu'un service d'autopartage peut être rentable : en effet, avec plus de 70 000 clients, 2 350 véhicules et 1 200 emplacements couvrant l'ensemble du territoire national, la coopérative suisse Mobility fonctionne sans aides directes de l'Etat. Sur ce point, notre pays prend du retard, faute de volontarisme au plus haut niveau.

Des résistances sectorielles

D'autres aspects réglementaires mériteraient d'être dépoussiérés. Aujourd'hui par exemple, il n'est pas possible de commander une voiture avec chauffeur pour un trajet programmé, sans passer par une société de taxis. Alors qu'il existe une réglementation nationale spécifique, cette activité commerciale est découragée par l'Etat. Les voitures de petite remise (c'est leur nom) sont des voitures avec chauffeur, louables sur commande qui ne sont pas autorisées à stationner ni à prendre en charge les clients directement sur la voie publique comme le font les taxis. Dans la plupart des départements, les agréments ne sont plus délivrés

par les préfetures, sous différents prétextes. En fait, le déplacement programmé est une activité très rentable pour les grosses sociétés de taxis. C'est donc surtout pour ce qu'elle représente de concurrence pour les taxis que la petite remise est drastiquement limitée par les pouvoirs publics. Cela dit, la pénurie d'offre de taxis dans les grandes villes est pénalisante. Dans la capitale, le premier rapport Attali l'avait pointée du doigt en 2008²⁴.

Cela suggère au minimum de réfléchir à des solutions. Les entreprises de petite remise assurent déjà quelques déplacements touristiques (visites, aéroports, etc.). Elles pourraient utilement se diversifier pour répondre à d'autres types de demandes spécifiques, comme les personnes âgées ou handicapées, celles qui voyagent en famille. Aujourd'hui, cette offre est notoirement insuffisante et, quand elle existe, elle est méconnue alors que les taxis sont moins adaptés pour y répondre et qu'ils la délaissent au profit de courses plus rentables.

24. La réforme du secteur des taxis, un temps envisagée, a été très rapidement enterrée.

Des résistances administratives

D'autres services publics souffrent parfois des rigidités de notre administration territoriale. Combien de systèmes de transport à la demande pourraient, par exemple, améliorer leur rentabilité en franchissant les frontières départementales ou régionales ? Les expériences innovantes, restées exceptionnelles, illustrent les difficultés auxquelles se heurtent les bonnes volontés. Par exemple, l'expérience de gare autoroutière conduite dans l'Essonne, qui permet à des voyageurs de prendre un bus empruntant l'autoroute A10 pour se rendre à la gare TGV-RER de Massy, n'a jamais été reproduite, pas plus que l'usage de la bande d'arrêt d'urgence par les bus, expérimentée à Grenoble.

La force des habitudes

De manière plus surprenante, les blocages sont parfois dus, tout simplement, à la force des habitudes. Il n'est en effet pas toujours facile de bousculer les idées reçues. Le cas de la desserte des zones commerciales, situées en périphérie des villes, est révélateur.

Les lignes de transports en commun y sont rares. A première vue, c'est vrai qu'il est difficile de ramener son « plein de courses », un téléviseur ou un meuble en bus ! Pourtant, les études montrent que la fréquentation n'implique pas nécessairement l'achat, *a fortiori* l'achat d'un bien volumineux ou lourd. Pratiquement toutes les enseignes développent des services de livraison. Pourquoi dès lors continuent-elles de voir dans l'accessibilité en voiture (et donc le nombre de places de stationnement) le seul moyen d'augmenter leur chiffre d'affaires ? Pourquoi, alors que les expériences de navettes régulières ont fait leur preuve pour pourvoir aux besoins de déplacements des salons, congrès et autres marchés, les grandes enseignes n'ont-elles jamais investi dans les transports en commun ? De fait, elles continuent de contribuer activement à la création de voirie ou d'échangeurs routiers, mais jamais à l'extension de lignes de bus ou de tram.

Or, il suffit de se promener dans certaines de ces zones le samedi après-midi pour saisir la cause de leur relative et récente désaffection : on frise souvent la saturation ! Faute

d'avoir su maîtriser les hausses de fréquentation, et à cause de politiques de création de voiries et de places de stationnement déraisonnables, la thrombose menace aujourd'hui l'équilibre de certains de ces espaces.

S'adapter aux changements

Les usagers, devenus des « navigateurs dans la ville », s'adaptent à ces contraintes et révisent leurs exigences. Ainsi, de plus en plus, ils privilégient le confort et le prix au mépris de la vitesse. C'est pourquoi, à l'aune de ces nouveaux comportements, il faut s'appuyer sur les pertinences idéales de chaque mode pour bâtir les politiques publiques les plus efficaces.

Porteur de nombreux espoirs, le Grenelle de l'environnement n'aura permis que de modestes avancées pour favoriser le covoiturage et l'autopartage, sans toutefois en faire des services d'intérêt général susceptibles d'être soutenus ou organisés par les collectivités. Le gouvernement s'est contenté d'effets d'annonce et de petites mesures, à la portée limitée.

Dans un tel contexte, toutes les initiatives, aussi adaptées soient-elles, trouvent rapidement leurs limites. Sans leur prêter toutes les vertus, il faut admettre que la clarification du champ des politiques de la mobilité durable comme la désignation de chefs de file sont une première étape indispensable à la mise en place de régulations efficaces.

LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Les lois de décentralisation et la LOTI de décembre 1982 forment le cadre juridique de l'organisation du transport de voyageurs. La charge de l'organisation du service public est répartie entre l'Europe, qui définit les grands principes, l'Etat, les régions, les départements et les autorités urbaines. Depuis 1982 toutefois, plusieurs évolutions ont changé la donne. La création des plans de déplacements urbains (PDU*) notamment, mais aussi le transfert aux régions des transports régionaux de voyageurs ont, avec le retrait progressif de l'Etat et la montée en charge des départements et des communautés de communes rurales, contribué à dessiner un paysage parfois difficile à saisir.

Le constat : une gouvernance segmentée

Les régions sont responsables des transports régionaux et sont, à ce titre, autorisées à substituer une liaison routière à une liaison ferroviaire jugée trop coûteuse. Les départements sont responsables des transports scolaires, assurent

des liaisons pour désenclaver les territoires ruraux et en délèguent parfois la charge aux communautés de communes. Enfin, les autorités urbaines²⁵ sont en charge des transports urbains, tram, bus, métro, mais aussi de l'élaboration du plan de déplacements urbains censé organiser le transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. A l'exception de l'Ile-de-France où un syndicat (le STIF) regroupe depuis 1959 l'ensemble des collectivités compétentes, il n'existe aucune obligation de mise en cohérence des offres dans les régions. En matière d'organisation, toutes les décisions reposent donc sur le volontariat.

La compétence « transport public » est probablement l'une des plus éclatées qui soit. La réforme des collectivités votée par la droite a esquivé les vrais problèmes. Ce n'est pas un hasard si dans le cadre de la réforme des collectivités, la future répartition des responsabilités fait l'objet d'un

25. La plupart du temps regroupant des communes au sein d'une communauté urbaine ou d'agglomération, mais il existe aussi quelques syndicats mixtes.

rapport d'information particulier²⁶. Sans préjuger des conclusions de cette réflexion, ni s'inscrire artificiellement dans une réforme des collectivités dans laquelle les socialistes ne peuvent pas se reconnaître (et sur laquelle ils reviendront s'ils devaient revenir au pouvoir), nous souhaitons affirmer ici que, sans doute, la bonne volonté des élus locaux ne suffira pas.

En matière de mobilité comme dans d'autres domaines, l'intérêt communal peut ne pas correspondre à l'intérêt de l'échelon départemental ou régional. Par exemple, lorsqu'il s'agit de prolonger une ligne de tramway au-delà des limites de la ville dense, la plupart des maires ont intérêt à réclamer l'implantation d'une station. Malheureusement, plus les stations sont nombreuses, plus le projet est coûteux et moins le tram est performant dans sa vitesse commerciale. Les objectifs poursuivis conditionnent forcément les arbitrages. Comment reprocher au maire qui n'a pas eu gain de

cause de s'opposer au projet dès lors qu'il doit rendre des comptes à ses administrés ? L'appartenance à une même famille politique n'est pas toujours un gage de bonne coordination, et les oppositions créent souvent des blocages rédhibitoires.

Dans le domaine technique aussi, les chefs de file manquent terriblement. En matière de billettique et de tarification par exemple, il ne suffit pas de créer des offres communes pour que, instantanément, les machines se mettent à fonctionner au diapason. Dans certains cas, privilégier tel système sur tel autre peut être lourd de conséquences d'un point de vue technique, économique... et politique. De la même manière qu'on ne fait pas circuler un TGV sur une voie de tram, on ne peut pas toujours décider simplement d'opter pour tel ou tel système informatique, *a fortiori* quand celui-ci dépend d'options industrielles relevant des seuls constructeurs. Souvent, la volonté de coordination n'apparaît qu'une fois les systèmes mis en place – il est alors trop tard.

26. Confié par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat à Yves Krattinger, sénateur de la Haute-Saône.

La question de savoir qui sera le chef de file est évidemment au cœur du problème. Dans l'état actuel de notre Constitution, aucune collectivité ne peut exercer la moindre forme de tutelle sur une autre²⁷. Chacune est responsable de l'exercice de sa compétence, comptable de sa bonne gestion et de ses résultats devant ses électeurs. En matière de transport, cela signifie qu'aujourd'hui les régions ne peuvent imposer aux départements ou aux agglomérations un choix d'investissement ou de tarification. La loi prévoit tout au plus des possibilités de coopération – les syndicats mixtes de coopération – pour assurer la mise en coordination de l'offre. Malheureusement, ils ne sont pas très nombreux sur le territoire et atteignent rarement la taille critique permettant la mise en œuvre d'une offre globale. Dès lors, comment assurer la meilleure gouvernance du système ? Quels rôles peuvent jouer l'Etat, les régions, les départements et les autorités organisatrices urbaines pour optimiser leurs services respectifs ? Faut-il continuer à

inciter, ou l'urgence dicte-t-elle désormais de contraindre ? Peut-on imaginer des systèmes de coordination efficaces sans instaurer de tutelle d'une collectivité sur une autre ?

Au niveau de la région comme de l'agglomération, des progrès sont à faire pour clarifier et réduire les circuits de décision. Mettre en place une gouvernance efficace doit avoir pour horizon de permettre une véritable coordination des politiques de mobilité.

Comment mieux répartir les compétences ?

Doter les agglomérations de tous les outils nécessaires à l'exercice de leur mission

Les autorités organisatrices de transport urbain (qui sont le plus souvent les intercommunalités urbaines, communautés urbaines ou communautés d'agglomération) doivent devenir de véritables autorités organisatrices de la mobilité durable (AOMD), c'est-à-dire qu'elles doivent avoir la main sur l'ensemble de la chaîne de la mobilité. Cela suppose au moins deux réformes : d'abord, le rattachement

27. Les élus locaux n'ont jamais tiré parti de la faculté ouverte en 2003 d'organiser des compétences avec chef de file, lesquelles auraient pourtant trouvé dans le domaine des transports un champ tout à fait adapté à de telles expérimentations. Cf. article 72 de la Constitution.

à leur profit de missions actuellement dévolues aux communes comme le stationnement, le vélo, la gestion de la circulation ou encore la régulation du transport de marchandises ; enfin, toujours à leur profit, la reconnaissance d'une compétence générale dans le domaine de la mobilité et d'une capacité d'expérimentation.

Réorganiser les compétences « stratégie de voirie » et « stationnement »

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le stationnement en ville n'est pas un problème, mais une solution.

Le stationnement est un élément essentiel de la politique de mobilité. Construire un parking en centre-ville, c'est bien sûr inciter les individus à prendre leur voiture pour s'y rendre. Réduire le nombre de places disponibles, c'est favoriser l'usage d'autres modes. Malheureusement, les politiques se heurtent à une difficulté de taille : le montant de l'amende de stationnement est généralement le même, selon que l'infraction se situe sur la place d'un paisible village ou d'une métropole congestionnée... En d'autres termes, si la compétence de gestion appartient aux com-

munes, celles-ci ne disposent pas de tous les leviers d'action²⁸. Aujourd'hui, les autorités organisatrices urbaines ne peuvent pas conduire des politiques de promotion de l'usage des transports alternatifs au moyen de la gestion ciblée du stationnement.

Par exemple, elles ne peuvent toujours pas fixer librement le montant des amendes, et elles ne perçoivent pas le produit des pénalités pour le stationnement sur voirie publique. A l'inverse, quand une agglomération finance la construction d'un parc-relais attendant au tramway sans pouvoir agir sur la voirie, elle prend le risque de politiques inefficaces. Prenons un exemple : en finançant mille nouvelles places de stationnement en périphérie urbaine, on « libère » potentiellement la ville de mille véhicules. Si, parallèlement, on ne réduit pas les capacités pénétrantes des axes routiers, ces mille places « libérées » se remplissent rapidement de mille nouveaux véhicules...

28. En dépit d'un accord général et de plusieurs propositions de réformes, issues des rangs parlementaires de droite comme de gauche, le gouvernement n'a jamais accepté de décentraliser la compétence ni de dépenaliser les amendes. Suite au Grenelle de l'environnement, un groupe de travail a été installé, présidé par Louis Nègre, premier vice-président du GART.

Refonder le dispositif pour confier la stratégie de développement de la voirie et du stationnement aux autorités organisatrices urbaines aurait d'autres mérites. Cela permettrait d'envoyer un « signal prix » aux automobilistes, en fixant des tarifs d'amende adaptés et dissuasifs, cohérent d'un parc à l'autre et d'un quartier à l'autre. Cela permettrait d'adapter les tarifs en fonction des comportements comme cela se pratique par exemple à Montpellier, où certaines places de stationnement sont d'autant moins onéreuses que la voiture compte trois, quatre voire cinq passagers²⁹. Plus généralement, passer du principe d'une taxe à celui d'une redevance pour occupation de l'espace public (c'est-à-dire adapter le prix du stationnement à la nature et à la qualité du service rendu à l'utilisateur plutôt que faire payer un prix identique à tous les contribuables) s'inscrit dans une logique d'affichage de la rareté de l'espace et du souci d'économie qui doit prévaloir désormais en ville.

29. Un gardien ou une caméra peut assurer ce comptage.

Travailler sur le transport de marchandises

Relativement délaissé, le secteur du transport de marchandises consomme pourtant 50 % du gazole et produit un quart du CO₂ émis en ville. Il n'est soumis qu'aux dispositions réglementaires adoptées par les préfetures ou les mairies, dans la limite de ce que le code de la route autorise (c'est-à-dire bien peu). Bien qu'il figure parmi les thèmes des plans de déplacements urbains, les outils de mise en œuvre des orientations décidées à l'échelon intercommunal sont du ressort des maires. Considéré comme le nerf de l'activité économique, il est souvent mis de côté³⁰. A l'instar des nouveaux usages de la voiture, il n'est pas considéré comme participant à l'intérêt général³¹.

Certaines agglomérations ont tenté des solutions pragmatiques pour réduire ou optimiser les livraisons finales de

30. C'est aussi un secteur précaire : les petites entreprises, sous-traitantes des commissionnaires, sont très sensibles aux aléas de la conjoncture économique et les conditions de travail y sont souvent difficiles.

31. Il n'est pas dans notre propos ici d'aborder en détail la question du transport de marchandises, qui pourrait à elle seule faire l'objet d'un essai. Mais, à l'instar de l'œuvre accomplie dans le secteur des transports urbains de voyageurs, alors atomisé en de nombreuses petites sociétés sans encadrement public en 1982, nous pensons qu'il serait possible d'imaginer une forme de régulation qui viserait à améliorer l'efficacité économique du secteur en développant les innovations et la qualité de service.

marchandises dans les centres-villes. Elles animent des espaces de livraison, en postant des agents qui garantissent l'usage des places de livraison aux livreurs. Elles prennent aussi en charge de véritables espaces logistiques urbains, sortes de gares de transfert qui permettent de décharger les marchandises sur un lieu unique et mutualisé, pour faire assurer les derniers kilomètres par un seul et même prestataire³².

Cependant, faute de reconnaissance de l'intérêt général de la régulation du transport de marchandises en zone urbaine, les acteurs locaux doivent se contenter d'interventions indirectes, sans aucune capacité de peser sur les stratégies des entreprises, ce qui limite évidemment les effets ressentis en termes de nuisances.

L'exercice des compétences voirie, stationnement, marchandises, est un minimum. La création d'une compétence

32. Aux échelles départementales et régionales aussi les collectivités consacrent de l'argent à la création et à la gestion de zones logistiques, de zones multimodales de transfert, voire au développement de certains modes alternatifs de fret comme la voie fluviale, plus rarement le fer. Enfin, certaines s'investissent en appui aux opérateurs ferroviaires de proximité, créés par la loi de 2009.

générale de mobilité serait une étape supplémentaire pour compléter la gamme des outils des agglomérations.

Faciliter l'expérimentation et l'exploration des pistes nouvelles de mobilité

Sans l'audace et les possibilités juridiques, les collectivités n'auraient jamais pu accompagner l'éclosion des nouveaux usages de la voiture ou du vélo partagés³³. Une fois reconnu dans la loi le caractère d'intérêt général des nouveaux usages de la voiture individuelle, la compétence générale « mobilité » au sens large permettrait d'accompagner les évolutions des mentalités, de pouvoir mieux répondre aux demandes qui se font jour – avec, en ligne de mire, la création d'activités économiques et de possibles gisements d'emploi. La mobilité durable est un domaine qui se prête à une grande créativité, et qui fait sens dans la quasi-totalité des autres domaines d'action publique. En matière de développement économique ou d'aménagement,

33. C'est d'ailleurs vrai de nombreux services à la personne, pas seulement dans le domaine des transports.

il est d'autant plus facile de contraindre l'aménageur à de fortes densités ou à la limitation du stationnement que l'accessibilité à la ville est grande. La souplesse d'action des agglomérations et l'existence d'agents dédiés à l'animation de ces politiques sont une condition de leur réussite. Une telle évolution permettrait d'imposer aux opérateurs privés des normes d'interopérabilité ou des grilles tarifaires adaptées aux exigences sociales définies par les élus.

Pour parfaire l'ensemble, les autorités organisatrices urbaines devraient pouvoir expérimenter, en particulier dans le domaine de l'usage des routes. Là, les agglomérations n'ont en général que des pouvoirs très limités. Plusieurs outils échappent aujourd'hui aux autorités urbaines : elles ne peuvent pas mettre en place des tarifications incitatives, elles ne sont pas assurées de leur légitimité à restreindre le stationnement à certaines catégories de véhicules, elles peuvent à peine encadrer la création et l'extension des places de stationnement privées. Avec la liberté d'expérimentation, des solutions nouvelles pourraient émerger, y compris en matière de financement.

*L'expérimentation du péage urbain*³⁴

Le péage urbain a pour objectif de mieux réguler la circulation automobile et de limiter les émissions de gaz à effet de serre. Comme tout dispositif de tarification, il peut être juste ou générer des inégalités, il peut être efficace ou produire des effets pervers. Tout dépend de sa conception et de sa finalité.

Il est tout d'abord utile de rappeler que le péage urbain existe déjà dans les faits à travers le stationnement payant. De plus, en distinguant le stationnement résidentiel (qui dispose d'un tarif préférentiel) du stationnement « ordinaire », on rend nécessairement plus difficile aux habitants de la périphérie l'accès à la ville-centre. Ceux qui comparent le péage urbain à un nouvel octroi tout droit ressurgi du Moyen-Age se gardent bien de rappeler cette évidence.

34. Le principe de l'expérimentation a été introduit dans la Constitution en 2003 (article 72) mais il n'a donné lieu à aucune mise en œuvre concrète, notamment parce que l'expérimentation doit être validée par un vote au Parlement. Plus récemment, l'article 65 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 du Grenelle 2 autorise sous des conditions plus drastiques que celles prévues dans la Constitution l'expérimentation des péages urbains.

Dans les faits aujourd'hui, nos politiques tarifaires ne sont pas toujours très justes ni toujours très équitables. Elles sont rarement progressives. Dans la région parisienne par exemple, ceux qui paient le plus cher sont aussi ceux qui habitent le plus loin et qui ont accès au réseau le plus dégradé. Inversement, les ménages qui ont les moyens d'habiter à Paris – et ils sont de moins en moins nombreux... – paient relativement peu cher l'accès à un réseau très dense et particulièrement efficace. Est-ce très équitable ? Malgré des efforts sensibles depuis leurs prises de responsabilités respectives, les élus régionaux et les élus parisiens, faute de marge de manœuvre budgétaire, peinent à renverser la logique d'un système tarifaire dont les fondements remontent aux années 1960. Les différents tarifs de stationnement, avec le stationnement résidentiel, forment ensemble un système tarifaire dissuasif pour les habitants des communes périphériques.

Contrairement à ce qu'en disent ses détracteurs, le péage n'est pas un concept monolithique. Il peut prendre plusieurs formes : péage de réseau sur les voies rapides d'accès

au centre-ville, péage de cordon à l'entrée de ville ou péage de zone proportionnel au temps passé dans la zone de centre-ville. Le péage urbain n'aboutit pas nécessairement à la citadelle imprenable laissant les habitants des banlieues derrière des murailles infranchissables. Là où il a été expérimenté en Europe, à Londres ou à Stockholm, il a rendu la circulation plus fluide et a augmenté la vitesse moyenne des déplacements.

Toutefois, il est vrai qu'il ne peut pas y avoir péage partout, *a fortiori* de la même manière. Un système de tarification de l'usage de la route n'est raisonnable que là où les capacités des transports en commun permettent un report modal ou un report de trafic (pour dérouter des poids lourds par exemple). Il serait inimaginable d'instaurer un péage à Paris sans avoir d'abord résolu le problème de la capacité du système de transports en commun. C'est la raison pour laquelle l'expérimentation est une bonne chose. Autorisée par le Grenelle 2 en juin 2010, elle n'offre malheureusement pas les garanties de souplesse nécessaires. Le gouvernement y a consenti à reculons en

encadrant le dispositif de conditions de mise en œuvre décourageantes. C'est d'autant plus dommage que la ressource générée serait susceptible d'alléger la charge du contribuable, qui supporte en moyenne près de 75 % de la charge d'exploitation des services de transport.

La création de l'autorité organisatrice de la mobilité durable dans les agglomérations suppose d'avoir confiance dans les élus, car elle génèrera nécessairement des bouleversements dans la répartition des compétences entre les communes et leur groupement. Pour réussir, elle suppose évidemment la redéfinition d'un pacte intercommunal solide, qui s'appuie sur une légitimité accrue que l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires devrait apporter.

Renforcer le rôle d'armature structurante du réseau de TER

Après une phase d'expérimentation entamée en 1997, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a prévu la généralisation de la « régionalisation ferroviaire », c'est-à-dire du transfert de la compétence de transports ferroviaires régionaux au profit des régions. En dix ans, elles ont

considérablement modernisé le matériel et amélioré l'offre. Leurs politiques tarifaires sont attractives, ce qui a contribué à l'augmentation importante de la fréquentation³⁵.

Mais les régions font face aujourd'hui à des difficultés, à la fois financières et techniques, pour donner une nouvelle dimension à leurs réseaux. Difficultés financières, parce qu'elles sont, comme toutes les autres collectivités, victimes du désengagement de l'Etat et du tarissement de leurs ressources. Leur effort financier, hors Ile-de-France, représente déjà plus d'un milliard et demi d'euros par an³⁶. Or elles ne bénéficient d'aucune ressource supplémentaire pour faire face aux enjeux de la création de lignes nouvelles³⁷. Dans le même temps, elles sont appelées à cofinancer la réalisation de la plupart des lignes à grande vitesse. Difficultés techniques aussi, parce qu'elles sont confrontées

35. + 27 % de voyageurs/km entre 2002 et 2007. Source : Cour des comptes, *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, rapport public thématique, novembre 2009.

36. Chiffres : Association des Régions de France.

37. Les régions réclament depuis plusieurs années, par l'intermédiaire de leurs associations représentatives, le GART et l'ARF, de bénéficier d'une part additionnelle au versement transport et/ou d'une part du produit de la TIPP. Cf. communiqués de presse GART et ARF.

aux contraintes inhérentes au partage des infrastructures. Il leur est impossible d'augmenter librement le nombre de rotation d'un TER s'il emprunte les mêmes voies que le TGV et les trains de marchandises. Or, sans le concours et l'accord de l'Etat, elles se trouvent aussi dans la quasi-impossibilité de créer de nouvelles infrastructures. Difficultés de gestion enfin parce qu'elles demeurent tributaires des choix de la SNCF, qui est leur prestataire unique et obligatoire, et dépendantes de la politique tarifaire de Réseau ferré de France (RFF), directement décidée par l'Etat³⁸.

L'ouverture à la concurrence ou le desserrement des contraintes ?

Cette forte dépendance fait peser des menaces sur le maintien du niveau de l'offre. Dans son rapport thématique de 2009³⁹, la Cour des comptes déplorait le mauvais bilan écologique et économique du maintien de certaines lignes

ferroviaires en milieu rural, estimant qu'elles pourraient être judicieusement remplacées par des solutions routières. Mais il y a plus grave. La même institution voyait dans l'ouverture à la concurrence « un facteur d'amélioration des conditions d'exploitation des transports régionaux ». Certaines associations commencent par ailleurs à réclamer la régionalisation des infrastructures, estimant que l'entretien des lignes ferroviaires du réseau par les régions vaudrait mieux qu'une régénération défailante et des péages incontrôlables⁴⁰.

Quelques régions ont effectivement manifesté le souhait de procéder à des appels d'offres plus librement, estimant que cela permettrait d'adapter les cahiers des charges à la variété des territoires et des besoins.

Le cadre actuel est rigide. La loi prévoit que l'exploitation des réseaux régionaux fait l'objet de conventions entre les régions et la SNCF. Or, depuis l'adoption du règlement européen sur les obligations de service public applicable en

38. RFF perçoit en échange de l'attribution de l'usage du réseau des péages, qui sont calculés au kilomètre parcouru et qui pèsent directement sur les charges d'exploitation des services.

39. Cour des comptes, *op. cit.*, 2009.

40. Cf. certaines prises de positions de la FNAUT dans les régions.

2009, un débat s'est engagé pour savoir si la France était obligée de transformer ces conventions, qui confèrent un monopole à la SNCF, en contrats soumis aux règles classiques de la mise en concurrence. La droite voit dans cette ouverture la suite logique du processus engagé par la loi SRU. Une partie de la gauche y voit le début de la privatisation de la SNCF. Les deux interprétations sont évidemment des caricatures. Dans l'urbain, l'ouverture régulée opérée en même temps que la décentralisation en 1982 a été bénéfique en termes de services rendus au public. Aujourd'hui, les problèmes résident plutôt dans la capacité des collectivités à peser dans les négociations et à contrôler et sanctionner efficacement les manquements à l'exécution des contrats par les prestataires privés⁴¹.

Cela dit, si d'aventure la Commission européenne venait à avoir gain de cause et à contraindre la France à une telle ouverture, les problèmes posés seraient nombreux. A ce

41. Nous ne nions pas les problèmes rencontrés par les collectivités dans le cadre des contrats avec des prestataires privés. En 2005, les trois principaux groupes de transports urbains avaient été sanctionnés pour entente et soumis à de fortes amendes (décision 05-D-38 du 5 juillet 2005 du Conseil de la concurrence). Nous estimons seulement ici que l'ouverture à la concurrence n'est pas nécessairement les prémices de la privatisation de la SNCF.

moment-là, il faudra absolument avoir réfléchi en amont aux modalités de transfert des personnels, à la propriété du matériel roulant, ou encore à l'utilisation par les nouveaux exploitants des services en gare – sans quoi, le risque de désorganisation est considérable.

En vérité, contrairement à la droite⁴², nous pensons que cette solution n'aurait qu'un effet marginal sur le véritable problème : celui des ressources.

Les ressources : pistes à creuser

Dans le cadre de la loi Grand Paris, un nouveau réseau devrait être financé grâce à la création de nouvelles taxes, en particulier sur les constructions de bureaux, et à la cession des créances de l'Etat auprès des entreprises automobiles aidées dans le cadre du plan de relance. Le principe de taxation des plus-values immobilières a d'ores et déjà été intégré dans le cadre de la loi Grenelle II.

42. Le sénateur UMP Grignon devait publier un rapport sur la question en juin dernier. Compte tenu de la tension politique générée par la réforme des retraites, le rapport n'a pas été publié. Néanmoins, une version provisoire diffusée de manière confidentielle pendant l'été 2010 propose la poursuite du mouvement de régionalisation et la suppression des conventions Régions-SNCF au profit de l'application pure et simple du code des marchés publics.

La taxation des espaces consacrés au stationnement constitue aussi une piste qui mérite d'être explorée. L'extension du versement transport, au-delà des périmètres des transports urbains, est, de notre point de vue, incontournable à terme⁴³.

D'une manière générale, les redevances d'occupation et d'utilisation du domaine public sont assez peu fréquentes dans notre pays. Les redevances dues par les sociétés d'autoroute, les redevances urbaines pour le stationnement (stationnement payant) ou l'usage des infrastructures (péages urbains), les redevances publicitaires ou encore la création d'un livret d'épargne infrastructures, sur le modèle du Livret A⁴⁴, offrent des possibilités d'évolution assez larges. Notre propos n'est pas ici d'inventer « la » réforme du financement des services de transports : pour cela, des simulations sont indispensables. Nous suggérons seulement

43. Un amendement récent à la loi de finances rectificative 2010 vient de faire passer le plafond du versement transport pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants de 0,6 à 0,9 pour leur permettre d'investir dans les TCSP.

44. Proposition de la Fédération nationale des travaux publics de 2009, relayée par le dépôt d'une proposition de loi par Eric Ciotti, visant à créer un livret d'épargne pour financer les infrastructures locales, le 8 avril 2009.

à ce stade qu'à la participation proportionnée des entreprises, des usagers et des contribuables soit accolée la tarification des usages individuels de la route et de l'espace, au besoin, après des expérimentations locales⁴⁵.

Coordonner les autorités organisatrices sur des territoires larges

Une fois les compétences des agglomérations et des régions clarifiées, il est possible d'envisager les évolutions structurelles en termes de gouvernance. Les pistes ne manquent pas. Pour résoudre les effets négatifs des mille-feuilles institutionnels, commencent à émerger ici ou là des structures, plus ou moins formelles, destinées à assurer la coordination de l'ensemble des décisions. La loi permet la création des syndicats mixtes (solution peu exploitée), mais d'autres régions ont préféré opter pour des solutions souples. En Alsace, la gouvernance partagée passe par le comité de coordination des autorités organisatrices de

45. Ceci dans le cadre d'une réforme globale des finances locales avec pour ligne de mire l'autonomie des collectivités et la péréquation.

transports (CoCoAOT). Sans être parfaitement satisfaisantes, ces solutions permettent de bâtir des consensus et d'avancer vers la production de diagnostics et stratégies communs.

L'urgence du changement impose la conduite de politiques publiques plus rapides et volontaristes à toutes les échelles. C'est pourquoi il est temps de créer, dans toutes les régions, un acteur unique dont la mission première serait de favoriser le report modal.

Nos lois – et en particulier la loi sur les sociétés publiques locales⁴⁶ (SPL) – permettent d'envisager la création, dans chaque région, de sociétés aux capitaux entièrement publics dont la mission serait de mettre en place et d'exploiter un système de billettique unifié à horizon de cinq ans. A titre subsidiaire, ces sociétés pourraient aménager des lignes nouvelles prévues dans un plan régional de développement de l'offre, sorte de schéma national des infrastructures adopté

au niveau régional et qui serait approuvé par une conférence des exécutifs⁴⁷. Véritables sociétés d'aménagement régionales, elles assureraient une fonction régulatrice des décisions prises par les collectivités sur leurs territoires.

Les autorités organisatrices de la mobilité durable, réunies au sein des organes décisionnaires de ces SPL d'aménagement et d'infrastructures, devront enfin s'appuyer sur un cadre législatif rénové, incitatif et contraignant.

Aujourd'hui, l'Etat détient encore quelques clés : d'abord pour assainir le système de ses pesanteurs et de ses dettes (notamment en ce qui concerne le système ferroviaire) ; ensuite en tant que législateur, pour infléchir les pratiques des collectivités, en faveur d'une véritable politique de maîtrise de la génération des flux de déplacements.

47. Prévues par l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, créées 2004, ces conférences réunissent les présidents de conseils régionaux, généraux et d'EPCI et sont convoquées au moins une fois par an. Sous leur forme actuelle, elles sont critiquées de toutes parts. Le rapport de la mission sénatoriale « Faire confiance à l'intelligence territoriale », publié dans le cadre des travaux préparatoires à la réforme des collectivités territoriales, proposait leur remplacement par des conseils régionaux des exécutifs aux réunions obligatoires et régulières et aux compétences de coordination élargies.

46. Adoptée à l'initiative de Daniel Raoul au nom du groupe socialiste du Sénat.

LES RÉFORMES INDISPENSABLES

On ne peut se pencher sur l'avenir des politiques publiques des transports sans s'interroger sur le rôle de l'Etat, en tant que donneur d'ordre, régulateur et pourvoyeur de fonds d'une part, en tant que législateur d'autre part.

L'organisation du service public de transports de voyageurs ne peut faire l'économie d'une régulation au niveau national. La politique de la droite a été désastreuse en la matière. Au niveau routier la gestion échappe désormais complètement à l'Etat. La décentralisation des routes nationales en 2004 au « profit » des départements, suivie de la privatisation des sociétés d'autoroutes en 2005 l'ont affaibli pour un bénéfice financier plus que discutable⁴⁸. L'Etat ne dispose plus que d'une capacité très marginale à influencer la gestion des flux routiers. Le processus de réalisation (actuellement en cours) d'un schéma national des

infrastructures de transport dépourvu de toute perspective de financement n'est pas de nature à rassurer les promoteurs d'une régulation accrue.

La droite n'a pas hésité à reculer sur la taxe poids lourds après l'échec cuisant aux élections régionales de mars 2010 : pour elle, l'éco-redevance n'avait aucune vertu régulatrice, c'était une proposition d'affichage. En période de disette budgétaire, il est pour ainsi dire impossible d'envisager une renationalisation des sociétés d'exploitation des autoroutes.

Il n'est pas pour autant impossible pour l'Etat de recouvrer une forme de pouvoir de contrôle et d'orientation stratégique s'il s'en donne les moyens. L'agence française de financement des infrastructures de transports (AFITF) pourrait voir ses missions élargies, au-delà du simple financement des infrastructures⁴⁹, au pilotage et à la coordination des orientations tarifaires et au contrôle de la bonne exécution des missions des sociétés d'autoroutes.

48. « A l'occasion de la privatisation des sociétés d'autoroutes, l'Etat n'a pas pris la précaution d'adapter les formules tarifaires au nouveau statut privé des entreprises. Il a ainsi omis de se doter d'un instrument qui lui aurait permis de protéger les intérêts du consommateur après la cession », cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2008, p. 25.

49. Rappelons cependant que le besoin de financement annuel net de l'AFITF s'élève à quatre milliards d'euros, et que l'éco-redevance qui devait la financer n'a pas encore été mise en place.

Encore faut-il croire aux vertus de la régulation et agir activement en ce sens.

Résorber la dette de RFF

Dans le secteur ferroviaire, il en va un peu autrement. Il appartient encore à l'Etat d'orienter la stratégie des outils de régulation dont il dispose : Réseau ferré de France, qui assure la gestion du réseau ferré national, et la SNCF, qui demeure une entreprise publique à laquelle il est possible d'imposer des orientations. La stratégie de l'Etat à l'égard de ces deux acteurs fondamentaux du système est toutefois très défailante.

De notre point de vue, il faudra impérativement trouver les moyens de résorber la dette de RFF, qui obère les capacités du système à se régénérer et à se développer, et qui impose une charge trop importante aux utilisateurs du réseau *via* des péages trop élevés⁵⁰. Cette dette s'élève aujourd'hui à environ 28 milliards d'euros et, compte tenu

50. Péages qui, bien qu'ils rapportent 3,2 milliards d'euros en 2009, ne permettent de couvrir qu'une petite moitié des coûts.

des difficultés budgétaires actuelles et structurelles, elle s'aggrave d'année en année.

Nous ne devons pas hésiter à revenir sur la répartition des responsabilités et des recettes opérée en 1997 lorsque la droite a très largement favorisé le gestionnaire des gares (SNCF) au détriment du gestionnaire du réseau nouvellement créé (RFF). Maintenant qu'il est démontré que le modèle économique du TGV assure une croissance de plus de 6 % par an⁵¹ à la SNCF et que les recettes d'exploitation des actifs immobiliers des gares lui offrent de bonnes perspectives, pourquoi ne pas imaginer une ressource transitoire destinée à combler la dette du partenaire RFF⁵² ?

Cette dette comblée, c'est toute la chaîne du transport ferroviaire qui respirerait.

51. Croissance du chiffre d'affaires constatée entre 2000 et 2009, Rapport du Boston Consulting Group, cité par *Les Echos* le 16 novembre 2010.

52. Même si la SNCF est déjà l'objet de taxes spécifiques (200 millions d'euros par an environ), sur le résultat ou sur chiffre d'affaires TGV, notamment destinées en 2011 à soutenir les lignes interrégionales.

La révolution de l'urbanisme de la mobilité durable

La proposition pour un urbanisme de la mobilité durable inspire tous les praticiens de la ville. Il s'agit de penser l'urbanisme par rapport à la politique de mobilité et réciproquement, de façon à maîtriser la génération des flux.

L'idée qu'il fallait lier urbanisme et déplacements s'est imposée grâce à l'élaboration des premiers plans de déplacements urbains en 1996, renforcés par la loi SRU en 2000. Le ministère des Transports a longtemps animé un programme de coordination des politiques publiques, nommé « interface urbanisme déplacements », censé permettre la diffusion des bonnes pratiques en ces matières. Plus de dix ans après, il semble évident que certaines règles du droit de l'urbanisme ne sont plus adaptées. Par exemple, le code de l'urbanisme prévoit un plancher minimal de construction de places de stationnement, ce qui interdit toute création d'immeubles d'habitation sans parking. De même, il n'existe aucune limitation à la création de parcs de stationnement pour les grandes surfaces alors que ce sont souvent de

véritables « aspirateurs à voiture ». Il faudra changer ces règles⁵³.

Rendre la desserte des quartiers obligatoires

Certaines des bonnes pratiques pourraient sans dommage devenir des obligations. Ainsi, il n'est pas obligatoire aujourd'hui de prévoir la desserte d'un quartier avant son ouverture à l'urbanisation. En conséquence, les habitudes de déplacements s'installent avant même que les bus ou le tram ne desservent le quartier. Il en va de même pour toutes les zones industrielles ou économiques. Il n'est pourtant pas difficile de prévoir la concomitance de l'ouverture à l'urbanisation et de la desserte en transports en commun, au besoin en prévoyant une montée en charge progressive du service. Au début de la décennie, l'agglomération de Montpellier s'est distinguée en prolongeant une ligne de tram au-delà de toute urbanisation dans la perspective de la création et de la densification de la zone d'activité Odysseum. Elle fait toujours figure d'exception.

⁵³. Ces propositions font régulièrement l'objet d'amendements socialistes dans les débats auxquels elles peuvent être rattachées au Parlement.

Cette réflexion sur la maîtrise de la génération des flux de déplacements est pourtant incontournable. Que l'on crée des routes ou des parcs de stationnement, des zones commerciales ou des campus universitaires, chaque décision d'aménagement génère son lot de déplacements individuels. Les projets urbains, quels qu'ils soient, devraient donc prévoir un volet « mobilité durable » et anticiper un développement qui ne repose pas exclusivement sur l'augmentation de la fréquentation par l'usage de l'automobile.

Pour la ville de demain, nous pouvons proposer de conditionner toute ouverture à l'urbanisation à l'existence d'un projet de desserte du nouveau quartier⁵⁴. Cette condition permettrait d'orienter en amont les pratiques de déplacement des citoyens. Associée à l'obligation de construire les terrains déclarés constructibles et à des mécanismes de régulation permettant une implantation équilibrée des

54. A l'époque, la loi rendait impossible l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones si un travail en vue de l'adoption d'un Schéma de cohérence territoriale n'était pas engagé, et ce pour toutes les communes situées dans un périmètre de quinze kilomètres autour de la ville-centre.

commerces et des services dans la ville⁵⁵, cette règle formerait l'armature d'une ville renouvelée, dense et fonctionnelle.

Construire une ville qui autorise les habitants d'un quartier à trouver près de chez eux un panier de services et de commerces de base participe pleinement de cette approche. A Strasbourg en 2009, 55 % des déplacements quotidiens effectués en ville étaient inférieurs à trois kilomètres, soit une distance tout à fait accessible à pied ou à vélo. La marge de manœuvre est donc considérable. Parallèlement, la recherche de synergies entre la construction de logements et le développement des transports publics est seule de nature à assurer en amont une accessibilité de tous à la ville. La Communauté urbaine de Bordeaux a lancé par exemple en mai 2010 un appel d'offres lié à l'élaboration de stratégies urbaines pour la production de 50 000 nouveaux logements en lien avec les axes de transports publics dans lequel elle assume clairement vouloir « produire des

55. Cf. les 41 propositions du Forum des idées du parti socialiste, *Pour une nouvelle société urbaine*, 6 novembre 2010.

logements nouveaux sur des sites situés dans l'aire d'influence des lignes de transports »⁵⁶.

Une fois nos villes émaillées de stations et de gares devenues de véritables lieux de services et de rencontres et dotées de services de mobilité alternative, on estime que le nombre de déplacements en voiture individuelle pourrait se stabiliser, voire diminuer, au profit d'autres formes de solidarité.

Des réformes sociales et éco-responsables

La seule action réelle menée par la droite depuis 2007 a consisté à faire adopter le service minimum dans les transports, dispositif d'encadrement du droit de grève qui n'a pas eu les conséquences négatives que ses détracteurs redoutaient au moment de son adoption. Un rapport parlementaire de 2009 pointe de rares contournements de la loi et ses auteurs ont même estimé qu'elle avait eu « un impact généralement reconnu comme positif sur le dia-

logue social et la conflictualité », de même qu'un impact « positif sur le service assuré aux usagers, tant en termes d'information que de circulation des trains »⁵⁷. Reste qu'elle n'avait en aucune manière pour objectif de promouvoir l'usage des transports publics et des déplacements alternatifs. Les réformes les plus fondamentales sont devant nous.

Maintenant que les discours se ressemblent de plus en plus, du fait que les agglomérations de droite ont adopté les solutions proposées par celles de gauche⁵⁸, la gauche peine à formuler des propositions à la fois innovantes, séduisantes et réalistes, qui la distinguent de la droite. Les transports semblent pour beaucoup être une politique presque neutre, à l'instar de l'assainissement ou de la gestion des feux rouges.

57. Jacques Kossowski et Maxime Bono, *Rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, 4 mars 2009.

58. Parmi les plus célèbres de ces villes inspirées, Bordeaux est sortie de sa léthargie avec les recettes qui avaient fait le succès du tram de Strasbourg. Francis Cuillier, Grand Prix d'urbanisme 2006, avait dirigé l'agence d'urbanisme de Strasbourg avant de prendre les rênes de l'agence d'urbanisme de Bordeaux.

56. Appel d'offres n°AO-1023-2519 du 28 mai 2010.

On assiste parfois à une certaine surenchère. Ainsi, on a entendu des candidats socialistes aux dernières élections régionales reprendre à leur compte des propositions parfois simplistes, au premier rang desquelles la gratuité pour tous dans les transports.

Plaider pour la gratuité totale du service – ou pour un tarif unique à un euro – ne suffit pas à faire une politique de gauche. Treize autorités organisatrices urbaines et quelques départements ont adopté cette politique tarifaire. Seulement, des études ont montré que si « à très court terme, la gratuité des transports en commun peut faire exploser la fréquentation », celle-ci diminue ensuite⁵⁹. La gratuité n'assure pas un report modal durable, elle prive en revanche la collectivité d'une ressource précieuse. En fait, la gratuité de tous les services des transports risque même de renforcer l'inégalité entre ceux pour qui elle représente une aide réelle et ceux pour qui elle n'est qu'une sorte de « cadeau ».

En 2000, la majorité socialiste avait adopté le principe de l'obligation de mise en place de tarifs sociaux dans les transports. Faute de l'avoir rendue indolore pour les collectivités (en prévoyant par exemple la compensation intégrale du manque à gagner par l'Etat), cette mesure n'est pas appliquée partout. Il faudra faire appliquer la loi.

La gratuité des transports n'est pas nécessairement le meilleur signal adressé aux usagers, à tout le moins dans les grandes agglomérations. Il faut d'abord avoir à l'esprit que, dans notre pays, l'usage des transports ne paie généralement au mieux que le tiers du coût global. Sachant que le volet transport représente souvent plus du quart du budget total de la collectivité, on admettra qu'il est difficile d'aller au-delà, tout particulièrement dans le contexte budgétaire contraint dans lequel évoluent les collectivités locales ! C'est la raison pour laquelle chacun devrait participer à l'effort collectif en fonction de ses capacités contributives. Par exemple, à Strasbourg, la Communauté urbaine a mis en œuvre une tarification solidaire depuis le 1^{er} juillet 2010. Elle consiste à appliquer des réductions tarifaires sur le

59. Predit, Rapport du programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres, 2006.

prix de l'abonnement mensuel en fonction du quotient familial. Les personnes les plus en difficultés peuvent ainsi bénéficier d'une réduction pouvant aller jusqu'à 90 % de l'abonnement. Une tarification très symbolique puisqu'elle est de l'ordre de deux euros par mois⁶⁰. Mais, en contrepartie, plus de 30 000 gratuités ont été supprimées pour un total d'abonnements d'environ 100 000. L'accès au service public du transport suppose un effort de la part de l'utilisateur, proportionnel à ses revenus.

Mais ce débat sur le prix des transports en commun en élude un autre : celui du juste prix de l'usage individuel de la voiture. Une voiture consomme de l'espace et elle coûte cher. Quand elle ne compte qu'un seul passager, son efficacité économique est dérisoire. Certes, la possession d'un véhicule particulier relève de l'obligation en grande banlieue, mais que dire du particulier qui en possède trois en centre-ville ?

Pour que les transports en commun deviennent réellement attractifs et que les usagers se portent sur les modes de transport les plus adaptés en fonction de leur besoin et de leur localisation, il faudra adopter des mesures qui orientent les comportements en amont. La tarification différenciée de l'usage des routes participe de cette entreprise ; la taxation de la possession surnuméraire de voitures aussi ; et avec eux tous les encadrements qui visent à dissuader les usagers de se déplacer seuls quand ils peuvent se déplacer à plusieurs.

60. Avec l'extension au reste de la France de l'obligation faite à l'employeur de rembourser 50 % des trajets aux salariés, obtenue par la gauche en décembre 2008 après des années de bataille parlementaire, le prix des transports en commun est devenu très compétitif.

CONCLUSION

Le Grenelle de l'environnement aurait pu être une occasion de rattraper le retard pris. Or, s'il a permis quelques avancées, les textes du gouvernement ont fait l'impasse sur un certain nombre de sujets importants. La question du financement des autorités organisatrices de transport n'a pas été abordée ; le développement de nouvelles infrastructures de transport reste essentiellement à la charge des collectivités dont les marges de manœuvre ont été sans cesse réduites par le gouvernement depuis plusieurs années. A ces demi-mesures sont venues s'ajouter de vraies reculades, en particulier sur la mise en œuvre d'une fiscalité fondée sur le principe « pollueur/payeur » destinée à répercuter sur le mode routier le coût réel de son empreinte environnementale. Au final, le Grenelle n'aura été qu'une occasion manquée. Nous sommes pourtant à la croisée des chemins.

En Europe, 70 % de la population vit en milieu urbain. La Commission européenne a estimé que les embouteillages représentaient une perte de 2 % du PIB dans les pays de

l'Union⁶¹. Pour espérer tirer leur épingle du jeu de l'économie mondiale, nos villes doivent demeurer agréables à vivre et accessibles.

Résoudre les problèmes posés par les déplacements dans nos territoires et en particulier en ville n'est pas tant affaire de solutions techniques que de courage politique. Moins spectaculaires que la construction d'une rocade routière ou d'un tramway, les décisions qui visent la réduction de la pénétration automobile dans la ville et la diminution de l'offre de stationnement sont aussi importantes – sinon plus – pour réduire la pression automobile en ville. Mais réduire les gabarits routiers alors que dans tous les esprits, les rocades, les quatre-voies ou les ponts font figure de seuls remèdes depuis cinquante ans, c'est difficile.

Strasbourg l'a fait dans les années 1990. Aujourd'hui, c'est la seule agglomération où la part de la voiture est passée

sous la barre des 50 %. Les embouteillages monstres y sont rares, même si les problèmes dans la périphérie de l'agglomération et dans les flux des « pendulaires » restent lourds. D'autres progrès doivent être réalisés qui combineront la compétence des transporteurs et la technicité des spécialistes des technologies de l'information. Mais ces progrès ne donneront pas pleinement satisfaction si les politiques ne font pas preuve de créativité.

Créativité juridique, créativité financière. La gauche, en cette matière, s'est toujours montrée bien meilleure que la droite. Elle est porteuse de valeurs de services au public aux antipodes de l'approche libérale qui tend à assimiler les politiques urbaines à de simples gestions de réseaux.

Elle devra être au rendez-vous, demain, pour faire évoluer la notion de services publics, pour soutenir la création des services innovants, associant à notre projet collectif toutes les initiatives privées, coopératives et mutualistes qui concourent à la réalisation des objectifs d'intérêt général dans le respect et le soutien des plus faibles. Pour cela,

61. Commission européenne, *Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne*, Livre vert, 1995.

nous sommes prêts à améliorer le code des marchés publics et les conditions de la participation des habitants.

« Les municipalités, les conseils généraux, les conseils régionaux, quelle que soit leur appartenance politique, comme cela a été le cas dans tous les pays qui ont choisi la décentralisation avant nous, créeront par leur action concurrente et stimulante les conditions d'un nouveau développement économique, social et culturel de la France » : c'est en ces termes que Gaston Defferre décrivait la diversité d'actions que ferait naître la décentralisation le 27 juillet 1981 lors de son discours devant l'Assemblée nationale. Dans le domaine des transports, la décentralisation a été plus qu'un succès : une véritable révolution.

Par l'émulation et les échanges, les collectivités ont contribué à faire progresser les services publics. Il est temps de franchir un nouveau cap en faveur de la mobilité durable, en espérant qu'elle changera la ville au moins autant que les transports collectifs l'ont fait en trente ans. Pour des villes du XXI^{ème} siècle riches et accueillantes, les politiques

de mobilité durable initiées dans nombre de villes et d'agglomérations de gauche constituent un impératif catégorique.

Glossaire

Autopartage : (ou *carsharing* en anglais) est un système dans lequel une société, une agence publique, une coopérative ou une association met à la disposition des membres du service d'autopartage une flotte de véhicules.

Covoiturage : se dit de l'utilisation conjointe et préméditée (à la différence de l'auto-stop) d'un véhicule par un conducteur non professionnel et un ou des passagers, dans le but d'effectuer un trajet commun.

Interopérabilité des systèmes de transport : capacité que possède le système de transport à fonctionner avec d'autres et ce sans restriction d'accès.

Modes doux : parfois aussi appelés « modes actifs », rassemblent les moyens de déplacement utilisant uniquement l'énergie humaine. Ces modes ont l'avantage de ne pas consommer d'énergie autre que calorique.

Plan de déplacements urbains (PDU) : imposé par la Loi sur l'Air à toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants, le PDU détermine, dans le cadre d'un périmètre de transport urbain, l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. Son objectif est d'assurer un équilibre entre les besoins de mobilité des habitants et la protection de leur santé et de l'environnement.

Transport à la demande (TAD) : mode de transport public appartenant à une famille de services qui peut inclure aussi les taxis traditionnels ou collectifs, les bus scolaires.

Transport en commun en site propre (TCSP) : un transport en commun qui emprunte une voie ou un espace qui lui est réservé. Il est généralement caractérisé par une fréquence de passage élevée, gage de rapidité, de fluidité et de régularité.

COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-011-3

© EDITIONS FONDATION JEAN JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW
REALISATION : REFLETSGRAPHICS

Roland Ries
Claire Dagnogo

Mobilité durable, la nouvelle révolution des transports

La question des transports est aujourd'hui au carrefour des réflexions qui visent à rendre la vie plus économe, plus facile et plus écologique.

Roland Ries et Claire Dagnogo dressent dans cet essai un état des lieux très complet et inédit des solutions existantes, depuis le bus en site propre jusqu'au vélo en libre-service ou la voiture partagée.

Ils s'appuient sur le bilan des nombreux projets innovants mais méconnus menés par les collectivités locales pour faire une série de propositions innovantes autour de deux exigences centrales : mieux coordonner les actions et mieux anticiper les besoins.

www.jean-jaures.org

ISBN : 978-2-36244-011-3

6 €