Transports et développement durable : vers des politiques innovantes en milieu urbain

Les grands enjeux du développement durable posent de redoutables défis aux responsables des politiques de transports. En milieu urbain, la contradiction s'aggrave entre la dispersion de l'habitat et la mobilité d'une part, et la volonté de limiter la pollution, la congestion, les émissions de gaz à effet de serre d'autre part. Des politiques de transports résolument innovantes supposent la remise en question des perspectives à long terme et, même, des modes de vie. Ce qui nécessite l'ouverture d'un débat public, lui-même alimenté par des visions novatrices de la ville du futur. Comment conduire un tel débat ?

par **Michel Rousselot**

Les pouvoirs publics (Etat, régions, autorités d'agglomération) ont toujours été très impliqués dans l'organisation et la gestion des trans-

ports. Les politiques de transports ont évolué jusqu'à maintenant de façon relativement continue, même si des exigences nouvelles s'affirmaient, notamment dans la lutte contre la congestion et contre la pollution.

De nouvelles approches du développement urbain

Aujourd'hui, de nouveaux enjeux considérables s'imposent, notamment ceux de la maîtrise des changements climatiques, par limitation des émissions de gaz à effet de serre. Des objectifs ambitieux sont déjà affichés pour le moyen terme, découlant du protocole de Kyoto. Mais les perspectives du long terme sont à peine concevables : réduction de 70 à 80 % des émissions de gaz carbonique, découplage de la croissance économique et des activités de transports qui sont aujourd'hui intimement liées. Est-ce possible ? Certainement pas sans remises en question fondamentales de certaines politiques, ni sans ruptures dans certaines organisations, dans certains modes de vie, notamment en milieu urbain. On ressent bien, dans ce contexte, les limites des approches sectorielles classiques pour l'éclairage et la préparation des politiques de transports en milieu urbain.

Certes ces approches ont fait des progrès. Des avancées significatives ont été faites dans la prise en compte et l'évaluation des effets externes des transports, à plus ou moins long terme, notamment lorsqu'il s'agit d'éclairer le choix des grands investissements. Des recommandations concrètes ont été

émises au Commissariat général du Plan par le groupe de travail présidé par Marcel Boiteux [1]. De même, les projections de l'offre et de la demande de transports bénéficient des résultats d'analyses plus détaillées et de prévisions techniques et statistiques plus éclairantes. Mais, si nous voulons nous projeter plus loin encore, et c'est indispensable pour évoquer les objectifs très ambitieux cités ci-dessus, alors nous voyons se transformer les points de vue. Une publication récente du Conseil général des Ponts et Chaussées, « Mobilités : le temps des controverses » [2], montre la dynamique de la mobilité urbaine étroitement liée à sa diversification, diversité des motifs de déplacement, diversité des localisations, diversité des modes de déplacement... et ce n'est qu'un début ! Cette mobilité s'exprime dans un cadre contraignant. Les travaux de Marc Wiel [3] montrent les déterminismes induits par le marché foncier dans l'aire urbaine, ce marché foncier étant lui-même modelé par la fiscalité locale et par un réseau d'infrastructures solidement implanté dans le temps. Où sont alors les degrés de liberté des planificateurs cherchant à promouvoir le développement durable ? Des pistes de réflexion ont été ouvertes par un travail collectif d'élaboration de scénarios contrastés de politiques de transports, décrivant, dans leurs grandes lignes, leurs contenus et leurs principaux outils [4]. Un séminaire organisé en janvier 2003 par le Centre de prospective et de veille scientifique du ministère de l'Équipement sur le thème « Automobile, environnement et société à l'horizon 2010-2020 » a esquissé plusieurs scénarios possibles pour ce long

terme [5]. Il en résulte qu'il faut se projeter résolument plus loin et envisager des changements profonds des modes de vie dans un cadre urbain lui-même renouvelé. C'est une démarche à la fois transversale et sociétale, un acte résolument politique. Il faut engager des réflexions prospectives à suffisamment long terme, portant sur des structures urbaines modifiées, sur de nouvelles implantations de l'habitat et de l'emploi et, en définitive, sur de nouvelles pratiques urbaines et, même, sur de nouveaux modes de vie. Parmi ces futurs possibles, il faudra dégager une vision de la ville en développement durable.

Le débat public sur l'avenir de la ville

De telles réflexions ne peuvent être monopolisées par un petit groupe d'experts. Elles touchent aux modes de vie et engagent des choix politiques : elles relèvent donc du débat public. Des opportunités se présentent pour l'organisation de tels débats. La conférence de Rio, qui avait promu le concept de développement durable, avait recommandé que soient élaborés à différents niveaux des « Agenda 21 », programmes d'actions de toutes natures à engager pour le développement durable. C'est ainsi que de nombreuses agglomérations urbaines dans différents pays (mais encore assez peu en France) ont engagé des démarches d'élaboration de leurs agenda 21, essentiellement fondées sur des débats publics. Dans le même esprit, la loi « Solidarité et renouvellement urbain » a défini le contenu et les conditions d'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) dans les grandes agglomérations urbaines. Ces schémas dessinent l'avenir à long terme des agglomérations dans le cadre du développement durable et sont soumis au débat public.

Ces débats publics doivent faire clairement apparaître et objectiver les contradictions des évolutions en cours et doivent permettre de les dépasser en for-

mulant une vision de la ville à long terme, un véritable projet de développement durable. Ces évolutions, notamment les implantations de plus en plus dispersées des logements, spécialement des maisons individuelles en périphérie, des activités, des équipements, spécialement des grands équipements commerciaux... sont implicitement et même explicitement souhaitées par de larges fractions de la population parce que répondant à leurs aspirations à de plus grands espaces pour la vie familiale, à la liberté associée à la possession d'une automobile, à l'acquisition d'une maison individuelle, à une plus grande ouverture des choix d'activités, de formation, de loisirs... Mais elles ne sont pas sans conséquences vis-à-vis d'autres enjeux émergents et de plus en plus valorisés ; et d'ailleurs, certaines catégories de la population urbaine expriment d'autres préférences, en matière de localisations des logements, de pratiques sociales de proximité : la « dépendance automobile » n'est pas une fatalité, comme le montrent certains résultats de la recherche « Automobile et modes de vie urbains : quel degré de liberté ? » du Predit 2 [6].

Le débat public doit donc expliciter les conséquences des évolutions en cours en termes de dépeuplement et de dispersion des centres-villes et de leurs activités caractéristiques, de consommations d'espaces périphériques, d'accentuation de la motorisation des ménages, d'usage de la voiture individuelle et, par voie de conséquence, de congestion, de pollutions et d'autres nuisances, plus généralement de dégradation des conditions de vie. Il doit, notamment, définir et délimiter le risque de « dépendance automobile » généralisée. A la limite, on va – sans l'avoir voulu *a priori* – vers une ville éclatée, composée d'unités de plus en plus homogènes et distinctes les unes des autres, vers l'affaiblissement de la communication et des échanges autour de valeurs communes, vers une perte d'identité et de dynamisme. A cette vision inquiétante du futur de la ville s'ajoute une prise de conscience de

plus en plus partagée de la responsabilité des générations actuelles dans l'augmentation de la présence dans l'atmosphère de gaz à effet de serre et de leurs conséquences sur les changements climatiques que risquent de subir les générations futures.

Expliciter et projeter dans l'avenir ces contradictions, c'est déjà prendre conscience de la schizophrénie qui habite chacun d'entre nous, c'est montrer qu'il faut exprimer des préférences fortes et claires et leur donner une expression collective. La synthèse est à faire autour de valeurs émergentes d'une vie collective urbaine au contenu diversifié, recentrée, dynamique et solidaire. Voici quelques axes à explorer dans cette vision de la ville future :

- à partir d'une vision novatrice des activités économiques et culturelles de la cité, revoir l'organisation et le fonctionnement de la centralité en dotant un nombre limité de centres de fonctions multiples ;
- organiser l'accès à ces centres et leur interconnexion par des transports collectifs et par les modes doux ;
- regrouper et densifier les localisations de logements et d'activités nouvelles autour des pôles et des axes principaux de ce réseau ;
- diversifier les activités de services (éducation et formation, commerces de proximité, activités culturelles, sportives, de loisirs...) et les rendre plus accessibles ;
- encourager toutes les formes de la vie sociale de proximité ;
- organiser et faciliter les déplacements multimodaux ;
- relativiser les valeurs attachées à la possession de l'automobile et en promouvoir un usage partagé.

Le rôle de la prospective dans le débat public

Les ambitions de cette réflexion et de ce débat public sont grandes. Ils doivent être à la fois novateurs et réalistes. La méthode de travail a beaucoup d'importance. Il faut articuler des travaux d'experts avec un processus de formation, de maturation, d'expression d'une pensée collective. On peut imaginer, par exemple, le processus suivant.

Le débat public est d'abord consacré à une analyse de la situation actuelle et de l'évolution en cours. Il est nourri par des informations classiques sur l'évolution de la population, de l'emploi, des localisations de logements et d'activités, des déplacements par divers modes, etc. Les représentants de la population expriment leurs problèmes actuels et leurs inquiétudes pour l'avenir. Cette expression spontanée est cependant confrontée avec des informations fournies par les experts sur les mêmes thèmes à partir d'enquêtes et de sondages. Mais la problématique reste encore assez traditionnelle (congestion, nuisances, dysfonctionnements des centres anciens...) et l'horizon pas très éloigné.

C'est alors que cette vision doit être déstabilisée par l'irruption dans le débat de scénarios à long terme résolument prospectifs préparés par les experts. Des scénarios « au fil de l'eau » doivent mettre en évidence le caractère non durable à long terme des perspectives évoquées précédemment, même corrigées par les politiques actuellement envisagées. Des scénarios alternatifs doivent présenter d'autres visions contrastées de la ville du futur, en esquissant les grandes lignes des politiques qui les rendraient possibles. On peut s'inspirer des orientations des scénarios décrits dans les deux documents cités ci-dessus [5] et [6].

Le débat public doit alors prendre un tournant décisif. A moins d'un rejet global, il doit transformer et dépasser les enjeux exprimés par la première phase, prendre en compte les intérêts des générations futures, formuler de nouveaux objectifs, en définitive dessiner une vision ambitieuse de la ville du futur.

Retour aux politiques de transports

Il devient alors possible de revenir à un travail sectoriel d'élaboration de politiques de transports. Ces politiques doivent être parfaitement cohérentes avec la vision de la ville du futur, elles doivent contribuer à sa réalisation effective. Leurs contenus sont à préciser en termes de modifications des infrastruc-

tures existantes et de créations d'infrastructures nouvelles, de promotion de nouveaux services de mobilité (transports collectifs adaptés aux demandes diversifiées, véhicules partagés...), de nouvelles modalités de gestion des systèmes de transports existants et notamment d'informations multimodales, de tarifications, de contrôles d'accès, d'organisation des modes doux alternatifs, etc. Cette élaboration de politiques est structurée et quantifiée par l'utilisation de modèles de prévision et d'évaluation des flux de transports. Ces modèles sont nourris d'hypothèses novatrices, aussi bien du côté de l'offre que de la demande. En particulier, les modalités d'affectation des flux entre différents modes doivent tenir compte de préférences nouvelles exprimées lors du travail de réflexion prospective sur la ville future. Un certain nombre de contraintes peuvent être introduites concernant les capacités de cer-

taines infrastructures, les possibilités de stationnement, les zones piétonnes. Les élasticités des différentes demandes sont à revoir pour tenir compte des changements de comportements attendus. Une question délicate est celle de la cohérence entre certaines prévisions de trafics et les hypothèses tarifaires correspondantes. La pertinence des modèles usuels peut être mise à rude épreuve, nécessitant des ajustements plus ou moins importants.

En définitive, la question clé est celle de la faisabilité de certains scénarios de la ville future. Un retour au débat public est sans doute nécessaire afin de confronter les options retenues en première phase avec leurs traductions concrètes dans le monde des transports, avec les prévisions chiffrées correspondantes, avec les tarifications qu'elles impliquent, avec les restrictions d'accès et d'usage nécessaires. Il ne faut pas sous-estimer en particulier la difficulté des problèmes de financement des infrastructures et des nouveaux services de mobilité. Elles imposent le recours à de nouvelles formes de tarification, tout en assurant le difficile équilibre des coûts d'usage respectifs de la voiture particulière et des transports collectifs. Ce nouveau débat doit permettre de

mieux cadrer la vision du futur et de mieux poser la question de l'acceptabilité d'un certain nombre de composantes de la nouvelle politique des transports. Aussi peut-on imaginer une convergence progressive vers une plus claire vision de la ville future et de l'ensemble des politiques et, notamment, des politiques de transports qui la sous-tendent, tout en évitant deux écueils majeurs, celui du conservatisme et celui de l'irréalisme.

Conjuguer technique et politique

Il faut revenir maintenant sur les modalités du débat public. Les développements précédents soulignent son importance stratégique. Sa dimension politique est indéniable, même si un certain encadrement technique est

La « dépendance automobile » n'est pas une fatalité

assuré. Il est nécessaire d'y faire collaborer efficacement les

citoyens et les experts (notamment ceux de l'économie des transports et ceux de la prospective). Pour réussir le débat public, on doit se défaire d'une certaine vision simpliste qui le réduit à quelques réunions avec toutes les parties prenantes. Si ces réunions sont indispensables, notamment d'un point de vue juridique, elles doivent être combinées avec d'autres formes de communication et de concertation. Il faudra effectuer des enquêtes dans les différentes composantes de la population pour observer de façon aussi objective que possible la perception des enjeux de la vie collective urbaine, les comportements de mobilité et leurs évolutions. Certains thèmes tels que des hypothèses novatrices sur l'organisation des activités et de la mobilité urbaine, tels que l'acceptabilité de mesures de tarification ou de contraintes d'accès pourront faire l'objet de discussions approfondies avec des « panels » de citoyens, d'usagers, particulièrement représentatifs de certaines composantes de la population ou de certains comportements émergents. En injectant les résultats de telles démarches au bon moment dans les réunions de concertation, on peut

les dépassionner, leur donner une tournure résolument prospective et porter à maturation une vision de la ville future. Cette recherche de nouvelles formes efficaces de débats publics peut s'inspirer de nombreux exemples étrangers, notamment dans les pays nordiques et anglo-saxons.

Un engagement résolu

Les responsables des politiques de transports en milieu urbain sont confrontés à de nouveaux enjeux et défis qui sortent du commun. Les voici obligés d'explorer

Les politiques de transports doivent être parfaitement cohérentes avec la vision de la ville du futur

des champs nouveaux de réflexion et d'action, de formuler des propositions novatrices. Pour y parvenir, il faut s'engager résolument :

- dans l'analyse socio-politique des transformations actuelles de la vie urbaine ;
- dans l'exploration du long terme par des réflexions prospectives audacieuses ;
- dans l'élaboration concertée de projets d'aménagement et de développement durable, appuyés sur des politiques de transports novatrices ;
- dans la conduite de débats publics ambitieux et constructifs.

C'est beaucoup demander mais le développement durable est à ce prix. ●

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Commissariat général du Plan. Transports : choix des investissements et coût des nuisances. Rapport du groupe présidé par Marcel Boiteux. La documentation Française. Juin 2001.
- [2] Mobilités : le temps des controverses. Collection « Les cahiers du Conseil » N° 7, Janvier 2003.
- [3] La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée. Marc Wiel. Collection Architectures+Recherches. Editions Mardaga. 1999.
- [4] Mobilité urbaine : cinq scénarios pour un débat. Yves Crozet, Jean-Pierre Orfeuil, Marie-Hélène Massot, le groupe de Batz. Collection « Notes du CPVS » N° 16.
- [5] Automobile, environnement et société à l'horizon 2010-2020. Séminaire des 21 et 22 janvier 2003. Dossiers CPVS N° 6 avril 2003.
- [6] Automobile et modes de vie urbains : quel degré de liberté ? Vincent Kaufmann, Christophe Jemelin, Jean-Marie Guidez. PREDIT 1996 2000. La documentation Française. Juin 2001.