

Questions sur l'avenir des transports urbains

par Robert TAMMAN

Ingénieur des Ponts-et-Chaussées, Cetur

LA FIN D'UNE DECENNIE MOUVEMENTEE

Envahissement de l'automobile, réalisation de grandes voies rapides, généralisation des plans de circulation, renouveau des transports collectifs, création de métros, ces dix dernières années ont probablement été parmi les plus fertiles en événements de l'histoire des transports urbains. En liaison avec l'évolution de la société, de nouvelles formes de mobilité sont apparues, de nouveaux groupes sociaux participent à l'usage de l'automobile, tandis que ceux qui en demeurent exclus disposent de transports collectifs améliorés pour effectuer leurs déplacements. Certes, le bilan n'est pas entièrement positif et dans bien des cas l'essor de l'automobile s'est fait au dépens d'un environnement de plus en plus bruyant, pollué, visuellement dégradé, dans lequel le piéton et le cycliste n'y retrouvent guère leur compte. Ce qui était le lieu du vécu et de l'expression du citadin, l'espace public, est peu à peu devenu territoire de l'automobiliste.

Parmi cette profusion de bouleversements, trois phénomènes saillants doivent être retenus, car ils déterminent en 1981 la physionomie essentielle des transports urbains.

Le premier fait important est que les villes françaises en dépit des fortes pressions à la motorisation, ont relativement bien "digéré" l'automobile. Après une phase difficile au début des années soixante-dix, pendant laquelle le mot d'ordre "adapter la ville à l'automobile" faisait craindre le gigantisme d'aménagements

à l'américaine, les quelques investissements réalisés et les mesures d'organisation de la circulation ont permis aux agglomérations d'accueillir la voiture particulière, y compris dans les centres, sans que l'architecture urbaine en souffre trop. En juste retour des choses, quelques mesures de restriction salutaires sont venues imposer à l'automobile de s'adapter à son tour à la ville.

Le deuxième élément marquant réside dans le maintien des transports collectifs en tant que mode de déplacement à part entière. Alors qu'on les disait condamnés par l'automobile, ceux-ci ont réussi à survivre, voire même à se développer fortement, et ils apparaissent aujourd'hui tout aussi irremplaçables que la voiture particulière. Pour des raisons d'équité sociale certes, mais aussi pour des impératifs d'urbanisme, et aujourd'hui d'énergie, il est vital que les transports urbains continuent à offrir au citadin une réelle alternative, et ce qui était naguère encore présenté comme un archaïsme ou une utopie est aujourd'hui devenu nécessité.

Le troisième évènement de la décennie soixante-dix, sans doute le plus déterminant, est que l'Etat, après avoir largement initié le processus d'"injection" de l'automobile dans la cité et la réalisation des voies rapides, est parvenu peu à peu à intéresser les responsables locaux à la gestion des transports urbains et à leur passer le relais, notamment par le biais des plans de circulation. Peu soucieux de se laisser impliquer dans une gestion qui risquait d'être coûteuse en hommes et en temps, mais qui n'en était pas moins nécessaire pour permettre le développement de l'automobile, l'Etat a largement réussi à impliquer dans la conduite de ce secteur, des responsables locaux prêts à en accepter le jeu. Encore celui-ci apparaissait-il simple à ces derniers et ne semblait-il pas susciter des conflits trop nombreux: pour l'essentiel il s'agissait de faire preuve d'efficacité aux yeux des administrés, en améliorant la circulation et en faisant fonctionner davantage de bus. Par ailleurs, les impulsions nouvelles dans ce secteur demeuraient largement commandées par l'Etat lui-même : création du versement-transport, subventions en faveur des transports collectifs, des plans de circulation, actions en faveur des deux roues, protection contre le bruit, contrôle de l'augmentation des tarifs puis des salaires dans les réseaux de transport public, etc.

Au début des années 80, une transition paraît s'opérer: moins de crédits pour investir, des systèmes dont la gestion est de plus en plus coûteuse, un carburant de plus en plus cher dont le robinet menace à tout instant de se fermer, des revendications plus vives en faveur de l'environnement, des conflits entre modes de plus en plus aigus, une automobile dont le prestige s'effrite, même si elle ne demeure pas moins nécessaire... Les données fondamentales sur lesquelles reposaient les politiques de transport urbain depuis dix ou quinze ans semblent basculer. Nombreux sont ceux qui craignent une régulation du système de plus en plus délicate, et qui se demandent par la même occasion si les structures de décision locales y suffiront. A un moment où l'on s'interroge sur les stratégies de planification des transports urbains, il faut se préoccuper du cadre général dans lequel va s'insérer cette planification, et de l'avenir des principaux enjeux mis en cause. On mesure du reste la part importante qu'occupent les transports urbains dans l'économie

nationale, et l'intérêt de réfléchir sur leur avenir lorsqu'on sait qu'ils consomment plus de 10% du volume de produits pétroliers importés en France (11 millions de Tep par an).

La réflexion présentée ici cherche à repérer plus précisément quelles sont les questions essentielles qui commandent l'avenir, à les organiser en les hiérarchisant, à en étudier les interactions éventuelles.

Il ne s'agit donc pas d'une prospective présentant des scénarios d'évolution plus ou moins fictifs, mais plutôt d'un repérage des incertitudes qui peuvent recouvrir une rupture ou une divergence dans l'avenir du secteur, et, lorsque c'est possible, des indices sur des tendances qui semblent devoir se prolonger. Lacunaire et interrogative, cette note s'efforce d'instaurer un débat sur un futur qu'on ne sait éclairer qu'avec la lumière du présent. A ce titre, elle est peut-être surtout significative des doctrines actuelles et des préoccupations de l'heure : nos schémas actuels d'interprétation ne sont plus ceux qu'ils étaient il y a quinze ans, et ils seront très certainement caduques en l'an 2000. Nul ne sait dire ce qui guidera les questions qu'on posera dans vingt ans sur les transports urbains.

La première partie s'efforce de mettre en scène les principales contraintes qui délimitent le champ à l'intérieur duquel évolueront les transports urbains (démographie, urbanisme, emplois, technologie, modes de vie) et surtout de localiser quelles sont les "bifurcations" à partir desquelles plusieurs évolutions sont possibles.

La seconde partie traite des individus et des changements éventuels de leurs pratiques, dans le cadre des phénomènes déjà cités. Celles-ci conditionnent en effet largement l'usage des divers modes de transport, et ceci même si l'offre elle-même exerce une rétroaction sur les caractéristiques de la demande. Bien plus qu'un produit des techniques, ces pratiques à long terme sont déterminées par tout un processus d'insertion sociale, qui façonne parallèlement le système de transport.

La troisième partie enfin évoque les domaines qui sont les plus perméables à l'action des hommes, et de ce fait sujets au maximum d'incertitudes. Il s'agit de l'organisation même des transports urbains, en particulier de ses enjeux essentiels que sont les moyens financiers, l'espace, les institutions, et dont la résultante donne la physionomie du système. C'est évidemment là que les questions seront les plus ouvertes et inviteront le responsable à réfléchir sur les actions à entreprendre. A ce niveau, le lecteur cherchera en vain un tableau des transports urbains brossés à l'an 2000 et nous le renverrons à sa propre imagination ou à ses propres desseins.

I - INCERTITUDES ET SOCIETE

En dépit de certaines tendances de l'évolution sociale déjà manifestes, les facteurs qui commandent les déplacements des ménages ont un avenir difficile à prévoir. L'incertitude peut se ramener essentiellement à trois interrogations, portant sur le marché du travail, l'organisation de l'espace urbain et le coût de l'énergie.

1. - Le marché du travail

L'aggravation du chômage et la précarisation croissante de l'emploi pour une fraction importante de la société, si elles se poursuivent, auront à terme des implications matérielles et morales que toutes les perspectives actuelles s'accordent à reconnaître. Que ce soit par le biais de l'évolution des revenus, du sentiment d'appartenance à la société productive, ou l'importance accordée au travail comme valeur sociale, les difficultés de l'emploi pèsent sur le comportement des individus d'une façon telle que c'est bien là une des questions majeures qui affectent le futur. Outre les conséquences sur l'économie nationale et les ressources que les institutions peuvent dégager au bénéfice des transports, les déplacements mêmes des individus devraient être sensiblement modifiés selon que le marché du travail évolue favorablement ou non. Et ceci pour plusieurs raisons, directes ou indirectes :

- diminution des ressources pouvant être consacrées à l'automobile, pour ceux qui sont victimes d'une baisse de pouvoir d'achat,
- mobilité résidentielle sans cesse plus difficile pour ceux qui sont de moins en moins solvables, d'où ségrégation spatiale croissante entre ceux qui ont les moyens de poursuivre le cursus de leur habitat et les autres,
- besoins de retrouver dans sa famille, son logement, son quartier, la sécurité que ne procure pas le travail, et attention accrue portée à l'espace local, pouvant déboucher sur des revendications d'amélioration des services et des espaces publics,
- importance accordée à la proximité de zones d'emploi susceptibles d'offrir de nombreuses possibilités de travail, et priorité donnée aux déplacements domicile-travail.

Une telle incertitude remet ainsi en cause la place même de l'activité travail dans l'existence de l'individu. Certes la réduction du temps de travail et la multiplication des activités annexes, qui semblent relever d'une tendance à long terme, ne rendent pas entièrement caduque la société de loisirs qui paraissait naguère promise à tous. Mais une situation de chômage prolongé et massif peut dérégler de nombreux comportements et, soit qu'elle aboutisse à valoriser les impératifs de la production, soit qu'elle incite à rejeter le travail comme moyen d'accomplissement social, elle tend

à modifier les rapports de l'individu avec son environnement urbain. Les déplacements se voient ainsi investis d'une valeur très différente selon les activités auxquelles ils concourent.

2. - L'organisation de l'espace urbain

Un fait semble s'imposer de façon quasi certaine à l'horizon 2000 : le net ralentissement de l'augmentation du nombre des ménages et, corrélativement de la croissance démographique urbaine : alors qu'on comptait en moyenne 280 000 ménages nouveaux par an entre 1971 et 1975, il n'y en aurait plus que 94 000 ou 130 000 par an entre 1996 et 2000, selon les hypothèses de décohabitation. Simultanément les "nouveaux habitants" des villes passeraient de 185 000 par an (période 1975-1980) à 75 000 par an (période 1996-2000). On en pressent déjà les conséquences quant à la croissance du volume global des déplacements urbains.

Ceci ne signifie pas pour autant que les aires urbaines cesseront de s'étendre : leur développement sera surtout le fait de migrations entre agglomérations (croissance des villes moyennes et des villes ayant de fortes capacités de création d'emplois) et de mutations entre quartiers. En effet, même si la croissance urbaine doit se ralentir, la construction neuve, entretenue par le souci de mieux se loger, restera un phénomène important destiné à modifier encore la physionomie des espaces : au rythme actuel de 400 000 logements construits par an environ, ceci suppose qu'en dix ans le parc immobilier aura augmenté de 20%. En réalité, la question est de savoir où seront implantés les nouveaux logements et comment se feront les glissements de catégories sociales dans l'espace urbain.

Jusqu'alors la croissance urbaine résultait d'un double phénomène de stagnation démographique, voire de dépopulation des quartiers centraux, et d'essor continu des banlieues, où l'habitat individuel peu dense prenait le pas sur les immeubles collectifs. Les possibilités d'évolution future sont multiples : va-t-on vers un prolongement de la tendance actuelle, avec un dépeuplement croissant des zones d'habitat ancien, surtout des proches banlieues où les conditions de vie sont les plus dégradées? Plusieurs modèles peuvent alors organiser le développement des zones périphériques qu'on songe à la marée pavillonnaire à l'américaine ou aux lotissements d'"habitat groupé à la française". Ou bien peut-on assister à un réinvestissement de formes urbaines plus traditionnelles, en particulier dans les centres villes où les efforts de réhabilitation seraient poursuivis? Certains croient discerner dans certains faits présents des indices de cette dernière évolution, sans qu'on sache si elle est contrainte (coût du transport en périphérie, coût trop élevée des maisons individuelles et impossibilité de changer de résidence) ou désirée (refuser l'isolement du péri-urbain, maintenir un modèle culturel "latin", etc.).

La réponse à de telles questions semble en bonne partie dépendre de l'évolution du marché du travail et du revenu des différentes couches sociales. Le chômage et l'emploi précaire, tout en renforçant le besoin d'une certaine sécurité dans le logement,

rendent peu solvables les ménages qui les subissent et leur interdisent de franchir le seuil toujours plus élevé de l'accession à la propriété. La mobilité résidentielle et la poursuite d'un cursus de l'habitat resteraient ainsi réservées aux couches sociales disposant d'un revenu à la fois suffisant et régulier. On voit alors une ségrégation se renforcer entre des laissés pour compte, réduits à améliorer dans la mesure de leurs moyens leur logement des quartiers périphériques (grands collectifs, banlieue ancienne) ou péri-centraux (zones dégradées, à faible loyer) dans lesquels ils se trouvent confinés, et ceux qui peuvent accéder à de meilleurs logements, soit dans les centres, soit dans les espaces péri-urbains. Ceci n'est bien évidemment qu'une vision extrême, qui permet cependant de situer un des enjeux de l'évolution économique, une telle ségrégation, quel que soit son profil, étant loin d'être neutre vis à vis des déplacements.

La question de la mobilité résidentielle et de la répartition sociale sur l'espace urbain incite en outre à s'interroger sur l'avenir des bassins d'emploi et de leur configuration. Sur ce point, les mécanismes de leur formation restent encore trop obscurs pour qu'on puisse reconnaître ce qui va déclencher de nouvelles évolutions. Leurs limites continueront-elles à s'élargir, leurs territoires à s'interpénétrer, en relation avec la nécessité de rechercher toujours plus loin un emploi? Ou bien les rigidités de l'appareil de production renforceront-elles leur cloisonnement? Il semble tout au moins que la tendance constatée depuis quinze ans à une déconcentration des activités secondaires et tertiaires vers les quartiers périphériques, et surtout les zones d'habitat récent, doive se prolonger, et ceci en raison de plus grandes disponibilités foncières et souvent d'un accès meilleur en automobile.

Quant aux commerces, l'amélioration par la télématique des techniques de distribution devrait permettre un essaimage des points de vente, allant même jusqu'aux livraisons à domicile, mais il n'est pas démontré que les points de grande concentration commerciale perdent de leur attraction, compte tenu des activités annexes qui s'y développent souvent.

3. - Le coût de l'énergie

Les transports sont pour l'essentiel dépendants du pétrole, et plus de 40% du carburant consommé par ce secteur l'est en milieu urbain. Ceci ne devrait guère changer dans les vingt ans à venir. Dans l'attente d'une reconversion des moteurs à l'électricité, au méthanol ou mieux à l'hydrogène, qui en l'an 2000 devrait encore rester confidentielle, on peut espérer à cet horizon une diminution de 30% de la consommation totale du parc automobile, à effectifs constants, et ceci par des améliorations techniques du moteur à essence (utilisation des céramiques, micro-processeurs réglant le débit d'injection selon la conduite, meilleur rendement de la chaîne de combustion, etc.). Par ailleurs, des mesures d'amélioration de la circulation peuvent permettre ponctuellement des économies d'énergie (5%, semble-t-il, grâce aux systèmes de régulation). Mais pour l'essentiel les innovations technologiques demeureront mineures, et le citoyen devra compter avec un coût du carburant sans cesse accru pour faire usage de son automobile.

En dehors même d'une rupture des approvisionnements pétroliers qui imposerait la mise en place d'un dispositif de crise, avec de nombreuses mesures coercitives (rationnement d'essence, restrictions de circulation et de stationnement, usage collectif de l'automobile, report sur les transports collectifs, la marche à pied, les deux-roues, etc.) la question est de savoir si la hausse du prix du carburant sera suffisamment "douce" pour permettre un ajustement progressif et spontané de l'utilisation de l'automobile, ou si elle débouchera sur des réactions de contestation vive, imposant une intervention régulatrice des pouvoirs publics. Il faut savoir cependant que le prix du litre d'essence n'a guère fait que retrouver en 1980 le niveau de 1962, en francs constants, et qu'il faut 8,9 mn de travail nécessaires en 1980 pour acheter un litre d'essence, alors qu'il en fallait 21 en 1960. La marge des hausses acceptables et acceptées devrait encore rester assez grande.

II - PRATIQUE DE DEPLACEMENTS ET MODES DE TRANSPORT

Comment de telles incertitudes peuvent-elles conduire à modifier la physionomie actuelle des déplacements? Elles semblent affecter aussi bien les motivations de la mobilité que l'usage des modes et plus généralement l'attitude des usagers vis à vis des systèmes de transport.

1. - Les ressorts de la mobilité

Il est évidemment difficile de déduire quelle sera la mobilité de l'an 2000 à partir des conjectures qu'on peut tracer dans l'environnement social: les facteurs explicatifs sont en effet fondés sur des corrélations actuelles entre les caractéristiques des ménages et leurs déplacements, qui souvent masquent des ressorts mal connus.

A première vue, de nombreux phénomènes font penser que la croissance de la mobilité se poursuivra, alors même que la population urbaine totale devrait se stabiliser :

- augmentation en nombre et en proportion de la population d'âge actif (20-64 ans), celles-ci passant de 55,5% en 1980 à 57,3 ou 59,5% en 2000 selon les hypothèses de natalité,
- extension du taux d'activité féminine,
- insertion plus grande des personnes âgées,
- autonomie croissante de l'individu au sein du ménage, et ceci même si la cellule familiale reste un lien d'épanouissement privilégié,
- développement des activités exercées hors de l'école ou du lieu de travail.

Une idée souvent répandue consiste à croire que la télématique à terme rendra inutile nombre de déplacements et se substituera en partie au transport. C'est sans doute vrai pour quelques activités bien précises : démarches administratives, demande de renseignements, commande de biens divers, travail à domicile (dont le développement est encore très contesté), etc. Mais le précédent du téléphone incite à être prudent : en multipliant l'information dont dispose l'individu, la télématique lui procurera sans doute d'autant plus de raisons de se déplacer.

En fait, la question est de savoir quels types de mobilité seront développés, car de ceux-ci dépend le choix des modes de transport utilisés. C'est alors que les incertitudes précédemment invoquées interviennent avec plus ou moins de force.

L'évolution récente a été marquée par une diminution de la proportion des déplacements domicile-travail, en particulier du fait des pratiques de journée continue qui évitent le retour au domicile à midi, tandis que les déplacements pour d'autres motifs (achats, loisirs, visites, etc.) se développaient fortement, surtout en fin de journée à la sortie du travail. La réduction du temps de travail devrait renforcer cette tendance. Mais une situation économique dégradée pourrait à la longue avoir de profondes conséquences sur ceux qui subissent les difficultés d'emploi, soit que les problèmes de revenus obligent à restreindre les activités de loisirs et les dépenses de transport (utiliser moins souvent l'automobile différer son renouvellement ou l'achat d'une seconde), soit que la priorité accordée aux exigences du monde du travail, oblige à repenser les contraintes du trajet domicile-travail : face aux risques de chômage et dans un contexte de mobilité résidentielle difficile, de moins en moins de salariés hésitent à effectuer une heure de transport pour aller travailler. Ceci peut déboucher sur des revendications vis à vis des employeurs ou des pouvoirs publics afin qu'ils améliorent le système de transport collectif et qu'ils en réduisent le coût supporté par l'utilisateur.

Parallèlement, la dispersion croissante des activités secondaires et tertiaires sur l'aire urbaine tend à allonger les déplacements et surtout à multiplier ceux qui sont faits d'un quartier périphérique à un autre, en relation étroite avec l'extension de l'habitat péri-urbain. Depuis 10 ans, la proportion de ce type de déplacement est passée de 50 à 60% environ. Ainsi les déplacements sont de moins en moins polarisés vers le centre, et ceci quelle que soit leur nature (travail, achat loisirs). L'interrogation sur le rythme futur de l'urbanisation péri-urbaine affecte directement une telle tendance : la poursuite d'un fort développement de l'habitat pavillonnaire devrait sinon multiplier les déplacements périphériques (les résidents de ces zones ont tendance à grouper leurs activités sur des chaînes de déplacements, de façon à éviter de trop longs va-et-vient vers le domicile), du moins à rendre le recours à l'automobile d'autant plus nécessaire, au détriment de la marche à pied (les habitants du centre se déplacent en moyenne 3 fois plus à pied que ceux de la périphérie). Dans l'hypothèse d'une mobilité résidentielle au contraire plus difficile, on peut s'attendre tout de même à un accroissement des déplacements de périphérie du fait de la déconcentration des activités : le problème

est alors de savoir quel rôle dans ce cas les transports collectifs peuvent continuer à jouer pour structurer les déplacements domicile-travail.

En définitive, c'est la croissance même de la mobilité qui peut se trouver remise en cause par ces facteurs, auxquels s'ajoute celui du coût de l'énergie, sur lequel nous reviendrons plus loin. Dans l'hypothèse où la société demeure marquée par les difficultés de l'emploi, avec un ralentissement des mutations urbaines, on constatera probablement un "gel" de la mobilité dans son ampleur, les déplacements domicile-travail demeurant un souci fondamental; si en revanche les villes continuent à connaître de profondes transformations, c'est l'éclatement d'une mobilité "tous azimut", celle des activités de loisir et d'achat, celle de la périphérie, qui devrait se poursuivre, fortement encadrée néanmoins par la contrainte du coût de l'énergie.

2. - Le transport collectif, le transport individuel... et les autres.

En 1980, près de 70% des ménages sont équipés au moins d'une automobile, 17% en possèdent deux (respectivement 56% et 8% en 1970). Cette progression considérable s'est accompagnée d'un doublement en dix ans du nombre des déplacements urbains effectués chaque jour en automobile. On mesure immédiatement combien l'hypothèse d'une stagnation des revenus pour une fraction importante de la population, jointe à celles d'un ralentissement des extensions péri-urbaines et de fortes hausses du prix de l'essence, peut affecter un tel phénomène. Dans cette situation, les évolutions possibles sont très diverses; des récentes enquêtes font penser que l'automobile serait délaissée lorsqu'il existe des stratégies de rechange moins coûteuses que son usage (ne pas pratiquer l'activité initialement prévue, aller à pied ou en deux-roues lorsque le trajet est court, utiliser les transports collectifs lorsqu'ils existent, peut-être même se grouper à plusieurs pour effectuer en "co-voiturage" le déplacement, en particulier vers le travail). En revanche, elle continuerait d'être utilisée lorsqu'aucune de ces possibilités n'existe, et surtout lorsqu'elle est associée à une activité de "liberté" jugée indispensable (sortie de week-end par exemple).

A l'inverse le développement des activités extérieures au monde du travail et l'"éparpillement" prolongé des agglomérations renforceront l'usage de l'automobile, et ce d'autant plus que les nouvelles zones d'habitation seront moins bien structurées. Le chiffre de 125 véhicules pour 100 ménages proposé par l'INSEE à l'horizon 2000 pourrait ainsi être atteint sans difficulté (dans certains quartiers péri-urbains, on rencontre d'ores et déjà des taux de motorisation supérieurs).

L'avenir des transports collectifs dépendra sans doute pour une bonne part de celui de la motorisation et des contraintes qui pèseront sur l'usage de l'automobile : le transport en commun a jusqu'à présent peu "mordu" sur l'ensemble des conducteurs et s'est le plus souvent trouvé en position défavorable dans la concurrence qui l'oppose au transport individuel. De façon plus précise, plusieurs questions restent posées :

- on sait que le développement récent de l'usage des transports collectifs dans les villes de province résulte pour une part essentielle d'un "boom" de la mobilité de ceux qu'on nomme les "captifs" : enfants, personnes âgées, femmes ne disposant pas de voitures, ménages à très bas revenus. D'une certaine façon leur mobilité a tendu à rattraper celles des automobilistes, en particulier pour les déplacements d'achats et de loisirs. N'est-on pas arrivé à un plafond pour ce type d'usagers? De 1980 à 1990, le nombre des personnes âgées d'âge actif (65-74 ans) va diminuer : ensuite ce sera celui des enfants d'âge scolaire (13 millions en 1980, 12,5 ou 11 millions en 2000). De même le phénomène de bimotorisation et l'élévation du niveau de vie pour les plus bas revenus pourraient restreindre le nombre des captifs. Que restera-t-il dès lors du rôle joué dans l'usage croissant des bus par une clientèle dont la mobilité ne pourra augmenter indéfiniment?

- la possibilité d'attirer des automobilistes dépend en grande partie des contraintes qui pèsent sur eux : celle du coût du carburant d'abord, celle de l'usage des quartiers centraux (embouteillage, stationnement difficile). Elle dépend aussi de la capacité des réseaux à s'adapter à une carte des déplacements moins polarisée, où de plus en plus nombreux sont les trajets effectués en périphérie, soit que les activités s'y transfèrent, soit que l'habitat s'y étende. Il n'est pas sûr que la structure classique en lignes radiales des réseaux soit celle qui s'y ajuste le mieux. Il faut pour cela des services suffisamment diversifiés et une organisation des quartiers nouveaux qui le favorise. A ce niveau, la réponse appartient aux institutions,

- enfin il apparaît vital pour les transports collectifs qu'ils continuent d'assumer ce pour quoi ils sont en partie financés par les entreprises et qui constituait une vocation originelle fondamentale : les déplacements domicile-travail. A moins d'en faire un service pour seuls inactifs, c'est là une fonction qui leur procure une forte légitimité aux yeux du public et des responsables. Comment celle-ci va-t-elle évoluer au cours des prochaines années? N'y-a-t-il pas risque à voir les centres investis par les catégories sociales de revenu élevé, qui sont les moins enclines à "emprunter" les transports collectifs, alors même que les moins solvables, en proche ou lointaine banlieue, trouvent ceux-ci inutilisables pour gagner un emploi situé en périphérie?

Dans les grandes agglomérations, la réponse à cette question dépendra sans doute de la politique urbaine menée, mais certainement pour une bonne part de la création par les responsables de systèmes de transports collectifs rapides et les grandes envergures (trolleybus articulés, lignes express, et surtout tramway) pouvant offrir une véritable solution alternative à l'automobile. Déjà sur Lyon et

Marseille, on mesure combien le métro peut bénéficier à une clientèle élargie, comprenant une proportion plus grande d'hommes et d'actifs que dans les bus. Economique en énergie, peu nuisant, retirant à l'automobile une large fraction de la voie publique, le tramway ou "métro léger" est dès maintenant envisagé sur Nantes, Grenoble, Strasbourg, et pourrait l'être ailleurs au cours des prochaines années.

Quant aux villes de moins de 100 000 habitants qui ont encore des services de bus peu développés, elles devront favoriser vigoureusement leur essor, si elles veulent pouvoir offrir un recours à des automobilistes en mal de carburant. L'abaissement du seuil du versement-transport pourrait les y aider.

Entre l'automobile privée et le transport collectif il semble y avoir place pour des formules intermédiaires qui, tout en satisfaisant plusieurs demandes à la fois, le fassent au plus près possible des domiciles. L'attention portée aux espaces du quartier et aux rapports de voisinage, le besoin de pratiquer des loisirs, certaines formes d'activité en groupes, ou tout simplement le coût trop élevé de l'essence devraient donner essor à des systèmes de transport intermédiaire : taxi collectif, minibus à la demande ou appelés à partir de bornes, "co-voiturage", usage collectif de minibus pour se rendre au travail. Certes de gros obstacles juridiques, financiers et sociologiques sont encore à surmonter mais le succès de certaines expériences laisser penser qu'il s'agit là d'une formule d'avenir particulièrement bien adaptée aux quartiers périphériques où le fonctionnement des lignes de bus se révèle trop coûteux.

Enfin, la marche à pied et les deux-roues pourraient bien être à l'horizon 2000 les principaux bénéficiaires de difficultés énergétiques et économiques, à condition que les politiques de transport urbain soient fortement révisées en leur faveur et répondent aux préoccupations de sécurité et d'agrément des piétons et cyclistes.

De tels changements sont certes tributaires dans leur mise en oeuvre de l'action des responsables, mais ils dépendent surtout de l'adaptation possible des pratiques de déplacement à de nouvelles données économiques.

3. - L'attitude des usagers

Les années soixante et soixante-dix ont été caractérisées par un remarquable consensus autour de l'automobile, consensus à la fois social (de la part des automobilistes, et derrière eux toute la société), économique (autour de l'industrie automobile) et technique (pouvoir des ingénieurs). Les politiques de transport mises en oeuvre répondaient alors largement à une telle aspiration, visant à favoriser l'automobile, l'augmentation constante de son usage étant conçue comme un "besoin" des usagers.

Des contraintes sont apparues peu à peu cependant, empêchant d'adapter complètement la ville à l'automobile : congestion des

centres, soucis de préserver certains espaces publics, attention plus grande portée à ceux qui n'ont pas accès à la voiture particulière, etc. Sans que des mesures vraiment coercitives aient été prises, il semble que les comportements se soient adaptés à un contexte plus rigide. C'est ainsi que sur certaines voies très circulées on parle d'une "auto-régulation" des conducteurs, qui modifient d'eux-mêmes leurs déplacements en fonction des difficultés de circulation ou de stationnement.

Le problème pour les années futures est de savoir si ce processus d'adaptation des comportements jouera suffisamment pour répondre à un niveau de contraintes spatiales (peu de nouvelles infrastructures), économiques (des déplacements sensiblement plus coûteux) ou énergétiques (éventuelles restrictions de carburant) sensiblement accru. Le consensus général en faveur de l'automobile pouvait s'accommoder de contraintes à la marge et les accepter comme un intérêt bien compris. Dès lors que celles-ci conduiraient à bouleverser le système, en particulier à remettre fondamentalement en cause l'usage de l'automobile, le consensus pourrait être menacé d'éclatement et déboucher sur des résistances obligeant les responsables à faire réellement oeuvre de coercition (interdictions de circuler, rationnement etc.) . Sans doute acceptable provisoirement une telle situation créerait de graves tensions si elle se prolongeait, suscitant des revendications difficiles à gérer. Dans l'hypothèse par exemple d'une crise énergétique grave, d'importants transferts de l'automobile vers les transports collectifs, les deux-roues ou la marche à pied seraient nécessaires, générant en tout état de cause des allongements considérables de la durée des déplacements ou des réductions analogues de leur portée. Ceci supposerait alors un changement radical par rapport à une histoire marquée par une amélioration générale des vitesses de déplacement en milieu urbain.

Les processus d'autorégulation sont limités dès lors qu'on remet en cause l'économie générale du système. Insuffisants ils peuvent provoquer un grippage de celui-ci et impliquer les responsables dans une gestion permanente des conflits. Les revendications qui s'expriment désormais de plus en plus en valeur d'une amélioration des espaces publics (rues à priorité piétonne, aménagements qualitatifs, mesures de sécurité, lutte contre le bruit) et qui rejettent la place trop grande accordée à l'automobile, donnent d'ores et déjà une idée des contradictions possibles à résoudre. On conçoit dès lors à quel point la gestion des systèmes de transport peut se révéler délicate pour les institutions, dans la mesure où l'expression univoque des "besoins", qui confortait naguère le rôle de l'automobile, fait place à une confrontation de multiples points de vue nécessitant des arbitrages permanents.

III - INSTITUTIONS ET CONFLITS

Face à des contraintes qui risquent d'être plus gênantes, et à des comportements plus éclatés, quelles sont les possibilités de réponse du système de transport? Comment en assurer le commandement?

La rareté croissante des ressources, telle qu'elle est prévisible, pour les années à venir, suggère trois types de question :

1. - Vis à vis des moyens financiers

Une limitation de l'effort d'investissement en matière de voirie urbaine paraît plus que probable au cours des dix prochaines années, compte tenu des réalisations déjà effectuées et des priorités économiques, qui devraient libérer de moins en moins de ressources financières : le niveau d'investissement atteint en 1980 (un total d'environ 1,6 milliards de francs, de la part de l'Etat pour les agglomérations de province, contre 3 milliards FF 80 en 1975*) devrait être un plafond. Un tel rythme de réalisation ne devrait se révéler insuffisant qu'au cas où un développement à grande échelle de l'habitat péri-urbain entretiendrait une forte croissance de la mobilité automobile. A l'égard des transports collectifs, il est possible que les arguments invoqués plus haut (II.2) justifient une poursuite de l'effort d'investissement, afin de doter, dans la foulée de Lyon, Marseille et Lille, d'autres villes de province d'un réseau d'infrastructures lourdes. Une telle tendance serait renforcée par le besoin d'améliorer l'accès et donc le rôle de la ville centre, alors même que les possibilités d'accueil de l'automobile sont limitées. Par ailleurs, en permettant d'accroître sensiblement l'offre à un coût marginal beaucoup plus faible que celui des bus classiques, et de limiter ainsi la croissance des coûts de production, de tels systèmes ont à terme une justification financière et celle-ci pourrait bien être une incitation majeure à des créations locales pour des responsables préoccupés des "déficits" de leur réseau et de leur image de marque d'investisseur.

Car le problème essentiel demeurera celui de l'accroissement des charges de fonctionnement, tant du côté voirie (technicité plus grande de l'exploitation, gestion des nouveaux investissements, attention plus grande portée à l'entretien des espaces publics) que du côté transports collectifs (dépenses de personnel, d'énergie). Face à de telles dérives qui impliqueront des contraintes accrues sur les budgets communaux, force sera aux gestionnaires locaux de mettre en place un contrôle plus rigoureux des dépenses, sous peine de voir leur politique elle-même remise en cause par leurs administrés. Ce poids de plus en plus important des dépenses de fonctionnement devrait avoir pour effet tout d'abord de relancer la réflexion sur une stratégie cohérente d'investissement, ensuite d'imposer une gestion plus rationnelle de la voirie, permettant en particulier des gains de productivité pour les réseaux de transport collectif, enfin d'obliger les responsables à tenir un discours de plus en plus étayé vis à vis des contribuables locaux afin de justifier de telles dépenses.

(*) Voir annexes jointes

2. - Vis à vis de la gestion des espaces publics

Les investissements de voirie devenant de plus en plus restreints , l'offre devrait se stabiliser et donner lieu à une répartition de plus en plus difficile entre les modes et les usages. L'exemple des problèmes de stationnement dans les centres montre bien la nécessité d'arbitrages entre les résidents, les personnes qui viennent y travailler et celles qui s'y rendent pour ses activités de courte durée (achats, affaires, démarches administratives, etc) Le stationnement payant, qui favorise ces derniers, est une solution actuellement très répandue que d'autres préoccupations pourraient bien remettre en cause, en particulier celle de maintenir des habitants dans les quartiers centraux et leur permettre l'usage de l'automobile. Il s'agit alors pour le responsable de définir des priorités dans la satisfaction des revendications.

Ces choix seront d'ailleurs d'autant plus délicats que les objectifs se diversifient (accès aux commerces, environnement, lutte contre le bruit, économies d'énergie, sécurité) et s'avèrent parfois contradictoires. Le but n'est plus seulement d'assurer une fluidité de trafic sur les axes centraux, mais de répondre à des desseins d'urbanisme portés par les groupes sociaux de plus en plus variés. D'où la nécessité déjà mentionnée d'une gestion plus fine des conflits, au niveau de la rue ou du quartier par exemple, tout en maintenant une cohérence globale. D'où aussi des négociations de plus en plus coûteuses en temps et en moyens, mais dont les effets à terme pourront s'avérer très positifs par suite du processus de concertation engagé.

Simultanément, la gestion de l'espace public aura tendance à devenir un problème non plus circonscrit aux espaces centraux, mais prenant en considération les quartiers périphériques : réhabilitation des banlieues, des grands ensembles, aménagements des centres secondaires dans les zones péri-urbaines, amélioration des itinéraires de transit, etc.

Les responsables de la voirie disposeront de moyens techniques de plus en plus performants, notamment les systèmes de régulation du trafic qui assurent une gestion dans le temps de certains conflits graves (saturation) et peuvent se prêter à plusieurs objectifs. Leur développement renforcerait le pouvoir du technicien, qui devrait alors s'appuyer sur un recueil de données et un outil de diagnostic en temps réel adéquats, souvent coûteux .

Ainsi, le problème pour les gestionnaires du système sera de parvenir à une résolution des conflits en termes de répartition spatiale, en répondant à deux démarches souvent difficiles à concilier : d'une part utiliser au mieux des appareils techniques sans doute efficaces pour certains objectifs, mais occultant souvent les enjeux; d'autre part instaurer une discussion avec les intéressés afin d'aboutir à une affectation de la voirie entre modes qui respecte les équilibres locaux. Gestion technique ou gestion politique des espaces publics, tel est le dilemme qui de plus en plus se présentera aux élus et vis à vis duquel les solutions adoptées pourraient bien être fort diverses.

Ajoutons enfin que cette gestion des espaces publics et leur répartition entre les modes, ou selon les usages, constituent un problème d'autant plus saillant que les contraintes externes, soit économiques, soit énergétiques, imposeront des choix plus brutaux, bouleversant l'ordre actuel. Le système de décision sera-t-il alors capable de s'affronter à de tels choix?

3. - Vis à vis des instances de décision

L'Etat a eu au cours des précédentes décennies un rôle moteur à la fois d'initiateur technique et d'investisseur financier. Sa politique de décentralisation le conduit actuellement à développer un processus de désengagement, qui à terme devrait "rendre le pouvoir" aux responsables locaux. Mais le désengagement ne peut être complet; il se heurte à plusieurs limites.

La première réside dans l'absence de prise en compte locale de certains objectifs dépassant le seul cadre urbain, tels que la continuité des itinéraires interurbains ou les économies d'énergie. L'intervention de l'Etat continuera d'être nécessaire pour assurer leur réalisation.

La deuxième limite est financière. Certes, des ressources financières accrues alliées à un découplage possible des procédures de subvention actuelles, peuvent donner aux collectivités locales davantage de liberté pour leurs opérations légères; mais elle ne seront jamais suffisantes pour supplanter la participation de l'Etat dans les investissements lourds: voies rapides, métros, tramways, etc. Quant aux ressources directes du versement-transport, une modification des circuits actuels de financement sera sans doute difficile, étant donnée la réticence croissante des entreprises à réaliser un effort fiscal supplémentaire. Alors que le coût du carburant et les frais de personnel ne cesseront d'augmenter, les usagers des transports collectifs seront-ils prêts à supporter, moyennant quelques réductions sociales, une tarification plus proche de la vérité des prix? Ou faudra-t-il en appeler davantage encore aux contribuables locaux? Une politique de rattrapage tarifaire semble souhaitée par de nombreux responsables de réseaux. Mais ils devraient être aussi de plus en plus avertis de la nécessité de faire payer, à travers un budget local, les bénéficiaires indirects du réseau: automobilistes, commerçants, entreprises, etc. Il est enfin possible qu'à terme, la pénurie énergétique aidant, des ressources spécifiques autres que le "versement-transport" soient dégagées en faveur des transports collectifs (% de la taxe sur les carburants, comme cela se fait en RFA).

La troisième limite réside enfin dans l'éclatement des structures locales de décision, partagées entre une commune centrale en perte de vitesse, des communes périphériques de plus en plus nombreuses et peuplées, des autorités d'agglomération multiples (voirie, transport collectif) et parfois impuissantes. Les orientations actuelles sont d'ailleurs contradictoires, tantôt centrifuges (permettre aux communes périphériques d'organiser leurs propres services de transport collectif), tantôt centripètes (renforcer les pouvoirs de l'autorité inter-communale en matière de circulation, voire même de police).

En l'état présent de découpage communal et du chevauchement des organismes responsables, il faut se demander si la décentralisation favorisera la prise de décision locale. Certes les actions de portée communale pourront être entreprises avec davantage de liberté par les élus, sous réserve qu'ils disposent de techniciens compétents. Mais pour les politiques qui concernent l'ensemble de l'agglomération, il est à craindre que les négociations nécessaires pour mettre d'accord tous les intervenants ne ralentissent leur émergence et leur mise en place.

Sans doute celles qui verront le jour seront issues de la concertation et pourront apparaître d'autant plus légitimes, mais, étant donné le contexte politique local souvent difficile, le problème posé est bien celui de l'existence ou non d'une véritable politique d'agglomération.

Ceci n'est guère important si le contexte évolue peu. En revanche, si l'urbanisme ou l'environnement économique et énergétique subissent de profonds changements, l'inaptitude des structures institutionnelles locales à mettre en place des solutions rapides se manifesterá de façon évidente, appelant soit l'intervention de l'Etat soit une concentration locale accélérée des pouvoirs de décision entre les mains d'une autorité d'agglomération renforcée.

Compte tenu de ces difficultés touchant la décentralisation, il est probable qu'un double processus de régulation du système continuera de fonctionner. A côté d'un ensemble de problèmes pris en charge et résolus au niveau local par les responsables et techniciens des communes (exploitation de la voirie, gestion des transports collectifs, aménagement des espaces publics), coexisteront des stratégies d'exception par lesquelles l'Etat se réservera un droit d'intervention : création de métro, tramway, réalisation de voies rapides, contrats de développement de transport collectif. En lui permettant d'encadrer le rythme d'évolution du système et de préserver certains grands objectifs, le maintien de telles stratégies apparaîtra d'autant plus nécessaire qu'il favorisera l'instauration des équilibres locaux et assurera la survie des gestions locales.

Visant à moderniser les structures de décision locale, la loi de réforme des collectivités locales ne devrait pas entraîner d'inflexion majeure pour les politiques de transport urbain par rapport à la période 1970-1980 : des actions centrales, massives et ponctuelles, et une gestion décentralisée des conflits perpétueront un double jeu dont les deux tactiques continueront de se conforter mutuellement.

*

* *

Se déplacera-t-on mieux dans les villes en l'an 2000 qu'en 1980?

Considérant les améliorations constantes apportées actuellement à la gestion de la voirie et à celle des transports collectifs, certains envisagent cette question avec optimisme: il suffirait de poursuivre la construction des voies rapides de contournement, de développer les systèmes de régulation, de revaloriser les espaces publics et l'environnement sonore, tout en maintenant l'image d'un réseau de transport collectif dynamique au bénéfice des captifs. Ces mesures représentent l'arsenal essentiel des politiques de transport dans les agglomérations françaises. Et le ralentissement de la croissance démographique urbaine peut renforcer l'idée que les problèmes ne changeront guère d'ampleur.

C'est sans doute vrai pour une grande partie des villes, notamment pour les plus petites où les phénomènes sont d'une complexité réduite. Pour les plus grandes cependant il semble bien que l'équilibre que cherchent à maintenir de telles politiques soit très fragile et qu'il risque d'être remis en cause dans de multiples scénarios d'évolution.

L'éventualité d'un étalement prolongé et mal structuré de l'habitat péri-urbain, porte en elle le danger d'une dépendance entière vis à vis de l'automobile et d'une importante perte d'efficacité et d'utilité des transports collectifs. Si le modèle d'un habitat peu dense à l'américaine se répand, c'est la possibilité même de proposer des modes de déplacement alternatifs et de gérer ainsi la ville selon les circonstances qui se trouve compromise.

Un contexte d'énergie rare ou très chère rendrait manifeste l'insuffisance de moyens de transport susceptibles de se substituer à l'automobile avec un confort et une rapidité comparables. Les difficultés économiques pesant sur les dépenses de transport des ménages et la mobilité résidentielle imposeraient un usage plus sobre à l'automobile et recours plus fréquent aux transports collectifs, en particulier sur les trajets domicile-travail.

L'équilibre actuel apparaît donc susceptible de nombreux bouleversements, et il suffit de peu de choses pour que les politiques de transport urbain menées jusqu'à présent se révèlent inadaptées à une situation nouvelle. Il n'est pas sûr qu'alors les responsables auront les moyens de recourir à des stratégies de rechange sans effectuer de brutaux réajustements, et il faut se demander si des mesures ne devraient pas être prises d'ores et déjà afin de permettre des adaptations plus "indolores" :

- investir dans des systèmes de transport collectif modernes, rapides et structurants,

- préparer des transferts de mode vers la marche à pied, les deux-roues et les moyens semi-collectifs,
- tenir compte des contraintes de déplacement dans les urbanisations nouvelles,
- arbitrer l'usage des espaces centraux en préservant leur qualité,
- affermir des autorités d'agglomération capables de concevoir et mettre en oeuvre des politiques cohérentes, en mobilisant les ressources nécessaires à leurs choix.

Tout ceci ne se fera pas sans surmonter de solides antagonismes, sans non plus y préparer les esprits. C'est sans doute là une raison supplémentaire pour orienter les comportements de façon incitative en période calme et investir tant qu'il en est encore temps, afin d'éviter qu'à terme des désajustements trop importants n'imposent de brutales réaffectations de moyens. La hausse actuelle du coût de l'essence ne serait-elle pas en définitive un atout pour favoriser une telle mutation des pratiques et faire apparaître la nécessité de nouvelles solutions?

ANNEXE n°1 - INVESTISSEMENTS DE LA COLLECTIVITE (millions de francs 1980)

VOIRIE URBAINE	VIème Plan					T O T A L	VII ème Plan				T O T A L	
	1971	1972	1973	1974	1975		1976	1977	1978	1979		1980
. <u>Etat</u>	2800	3281	3210	3372	3054	15 717	2342	2191	1885	1626	1572	9 616
dont subven- tions au administrations locales	514	454	452	394	594	2 408	760	615	503	-	-	1 560(.)
. <u>Administrations Locales</u>												
dépenses di- rectes (hors subventions)	3816	4405	4893	4913	4815	22 802	5924	4747	4013	-	-	24 473
fonds de concours ver- sés à l'Etat	905	818	996	659	1282	4 660	1 475	983	810	-	-	5 447 (.)
. Total du fi- nancement Etat et Administrations Locales	7 521	8504	9099	8944	9211	43 179	9741	7921	7211			39 536

(.) Estimations

- . Les dépenses de l'Etat en matière de voirie urbaine sont issues des postes 53.20.60, 53.21.30 et FSIR 01.60 (nomenclature budgétaire 79) pour la voirie nationale, et 63.50.20, FSIR 02.20 et FSIR 03 (id.) pour la voirie locale, à laquelle il faut ajouter le poste 55.41.30 pour la voirie locale des villes nouvelles.
- . Les Administrations locales comprennent : les établissements régionaux, les départements et services départementaux, les communes, les groupements de collectivités.

En l'absence de système de prévision des dépenses des Administrations locales pour 1979 et 1980, on fait l'hypothèse que le total VIIème Plan est égal au 5/3 des montants 76.77.78

ANNEXE N° 2 - INVESTISSEMENTS DE LA COLLECTIVITE (millions de francs 1980)

TRANSPORTS COLLECTIFS	<u>VIème Plan</u>					T O T A L	<u>VIIème Plan</u>					
	1971	1972	1973	1974	1975		1976	1977	1978	1979	1980	T O T A L
Etat	284	316	409	406	753	2 198	951	622	602	817	682	3 674
dont subventions												
. aux adminis- trations locales	0,9	0,02	1,6	-	100	103	787	122	63			1 620
. à la SNCF (banlieue)	-	-	66	47	111	224	98	63	141	159	151	612
. à la RATP	268	250	308	304	276	1 406	323	361	305	247	271	1 507
. aux réseaux TC de province	11	8	6	86	367	478	173	119	127	368	261	1 048
<u>Administrations locales</u> (dépenses directes hors sub- ventions de l'Etat)	26	94	82	257	433	942	381	661	451			2 488 (.)
<u>SNCF (banlieue)</u> (hors subventions Etat)	379	517	598	921	1063	3 538	1182	1320	1349	981	1134	5 965
<u>RATP</u> (hors subventions Etat)	1614	1619	2089	2027	1984	9 333	2087	2111	2017	2048	2268	10 531
<u>Réseaux TC de Province</u> (hors subventions Etat)	221	237	236	898	1191	2 783	1363	1466	868	1181	1159	6 037
TOTAL	2240	2843	3414	4539	5474	18 794	5964	6180	5287			28 695

(.) Estimations

. Les dépenses de l'Etat en matière de transports collectifs urbains sont issues des postes 63.90.60 et 63.90.70 (nomenclature budgétaire 1979)

. le PAP N°21/3 représentait pour le VIIème Plan une enveloppe de 2750 MF (1975)