

Des politiques de transport public aux politiques globales de déplacements

par Chantal Duchêne*

Depuis les années 1950, la façon qu'ont les Français de se déplacer a beaucoup changé, sur fond de montée en puissance de la « voiture pour tous » mais aussi de la « voiture partout et tout le temps ». Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays (Allemagne, Pays-Bas, Suisse), la plupart des villes françaises dotées de réseaux de tramway avant la deuxième guerre mondiale les ont démantelés : seules les villes de Saint-Etienne, Lille et Marseille ont conservé, chacune, une ligne.

d'une non-politique du transport urbain...

En dehors de Paris, et de son métro, le transport collectif n'a plus été assuré que par des autobus (ou trolleybus), exploités par des entreprises le plus souvent privées. Du fait de la progression de la possession d'automobiles, les exploitants de lignes d'autobus se trouvaient confrontés à deux phénomènes qui allaient en s'amplifiant, renforçant leurs effets l'un l'autre : les embouteillages et la désaffection du public.

A la fin des années soixante, la circulation automobile était en pleine croissance, et le fossé grandissait entre la qualité offerte par l'automobile et celle des transports collectifs. Ainsi, en 1968, le slogan « métro, boulot, dodo » était significatif de cette image du transport collectif, conçu comme aliénant, la voiture apparaissant, elle, comme le symbole de la liberté. En 1970, le Président Georges Pompidou déclare : « la ville doit s'adapter à la voiture ».

La situation des transports collectifs était alors gravement dégradée : la rentabilité des entreprises diminuait sérieusement. Elles s'enfonçaient dans un cercle vicieux : par manque de financement, elles ne renouvelaient que peu le matériel, et les vieux autobus attiraient de moins en moins de clientèle. Même dans la région parisienne, où les transports collectifs étaient sous la responsabilité de la RATP, entièrement financée sur budgets publics, le manque de financement freinait les investissements. Pour faire face au développement de la région parisienne et mettre en œuvre les infrastructures de transport collectif prévues au schéma directeur d'Ile-de-France élaboré par Paul Delouvrier (1), le législateur a alors décidé, en 1971, d'instituer un nouvel impôt, payé par les employeurs, principaux bénéficiaires des services de transport collectif qui assuraient les déplacements de leur personnel : le « versement transport » était né.

* Secrétaire générale
du GART

(1) Cf R. Chenu,
Paul Delouvrier ou
la passion d'agir (entretiens),
Le Seuil, Paris, 1994.

Le premier choc pétrolier obligea les pouvoirs publics à se préoccuper de maîtrise de l'énergie : la possibilité de prélever le versement transport est alors ouverte, en

1973, aux agglomérations de plus de 300 000 habitants, puis progressivement généralisée à des agglomérations de taille moindre. Cette ressource est enviée par bien d'autres pays car, en France, le versement transport a réellement permis le renouveau du transport public, permettant aux collectivités locales d'avoir les moyens nécessaires pour participer à son financement. Il s'agit d'une ressource perçue, au niveau local, par les villes ou structures intercommunales qui, dans le cadre de plafonds fixés par le législateur, en votent le taux. Il est payé par tous les employeurs publics ou privés d'établissements de plus de neuf salariés.

Munies de cette nouvelle ressource financière, les collectivités locales s'intéressent de plus en plus nombreuses aux transports publics, qui deviennent un sujet de politique locale, notamment après les élections municipales de 1977. Il est clair que c'est au niveau local qu'il convient d'agir : pour échanger entre elles, les collectivités locales créent, en 1980, le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART).

...à sa progressive reconnaissance

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), adoptée fin 1982, à l'initiative du ministre des transports, Charles Fiterman, consacre ce rôle des collectivités locales, autorités organisatrices de transport public urbain. Il convient de noter que cette loi fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus entre la gauche et la droite. Elle pose le principe d'un droit au transport. Elle définit les transports publics comme un service public local, dont l'organisation est faite sous la responsabilité des collectivités locales. Pour exploiter les services, elles peuvent, soit le faire sous leur propre responsabilité, en régie, soit recourir à une délégation de service public à une entreprise. Cette loi introduit aussi la notion de Plans de Déplacements Urbains.

Alors que, pour les services de l'Etat, le renouveau des transports publics devait passer par des solutions techniques innovantes, pour les collectivités locales, cette volonté de renouveau s'accompagne de l'idée qu'il faut réintroduire le transport public dans la ville. Après la solution métro classique adoptée par Marseille et Lyon, le métro automatique VAL développé à Lille, des agglomérations pionnières redécouvrent les vertus du tramway. Il faut saluer le courage politique de ceux qui ont pris ces décisions : Alain Chenard à Nantes, Hubert Dubedout à Grenoble.

Le tramway a donné une image nouvelle du transport public : il a concouru à sa réhabilitation avec une grande force symbolique et a aussi permis une restructuration de l'espace public. D'autres agglomérations ont prouvé que le renouveau des transports publics pouvait aussi se faire sans infrastructures lourdes de type ferré : Dijon a ouvert la voie des politiques globales de déplacements et de la recherche de cohérence entre ces politiques et celles d'aménagement ; Lorient – d'où venait d'ailleurs le premier président du GART, Jean Lagarde, maire de Lorient, président du SIVOM – a montré ce que pouvait être une politique de développement des transports publics dans des agglomérations de taille moins importante.

Dès 1983, six agglomérations, dont Nantes, Grenoble, Lorient, précédemment citées, ont accepté d'être des sites pilotes pour la mise en œuvre des premiers plans

de déplacements urbains. Entre 1983 et 1986, quarante-cinq agglomérations ont commencé à mettre en œuvre non plus seulement des politiques de développement des transports publics, mais des politiques globales de déplacements, s'intéressant à l'ensemble des modes, en recherchant une cohérence avec les politiques d'aménagement et d'urbanisme. Après les élections municipales de 1989, il apparaît clairement que c'est dans cette voie qu'il convient de se diriger.

Le législateur a pris en compte les pratiques de ces agglomérations avant-gardistes, et a ainsi permis qu'elles se diffusent ailleurs. La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), adoptée fin 1996 à l'initiative de la ministre de l'environnement, Corinne Lepage, a marqué un tournant : elle a pris acte de la préoccupation de l'opinion sur la qualité de l'air. S'inscrivant dans une logique de protection de la santé publique, cette nouvelle approche a eu des effets importants pour le transport public ; il ne s'agit plus seulement d'assurer à tous le droit au transport, et donc de développer une offre pour ceux qui ne disposent pas d'autres moyens pour se déplacer ; le transport public devient aussi le moyen de préserver et d'améliorer la qualité de la vie en ville. Ce qui veut dire qu'on ne s'adresse plus à un public captif mais qu'on doit mettre en œuvre un moyen de transport pour tous.

La LAURE assigne aux Plans de Déplacements Urbains, qu'elle rend obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, de définir des mesures permettant la réduction du trafic automobile et de développer l'usage des transports publics, de la marche et du vélo. Elle s'intéresse, et c'est une nouveauté, au stationnement, outil régulateur de la demande de déplacements en automobile, et aussi aux transports de marchandises qui, supports de la vie économique, occupent une place de plus en plus importante dans les agglomérations.

Les lois d'aménagement du territoire et des institutions, adoptées en 1999 et 2000 – loi pour l'aménagement durable du territoire (LOADT), à l'initiative de Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, loi sur l'intercommunalité, à l'initiative de Jean-Pierre Chevènement, loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), à l'initiative de Jean-Claude Gayssot – intègrent les déplacements comme partie intégrante du projet d'agglomération. Le transport public devient une compétence obligatoire des communautés d'agglomérations, ce qui permet de traiter de façon cohérente urbanisme, logement et transport.

La loi SRU permet un pas de plus vers la décentralisation des transports publics locaux : les régions deviennent autorités organisatrices des transports ferrés régionaux (2) et, avec l'entrée de la région au sein du conseil d'administration du syndicat des transports (STIF) et les contrats passés entre cet organisme et les exploitants, l'Ile-de-France entre petit à petit dans le droit commun des transports. Les syndicats mixtes vont permettre aux collectivités organisatrices de coopérer, en matière de tarification, d'information, de lieux d'échange, pour offrir aux voyageurs des transports publics de bout en bout.

Le transport public est aujourd'hui reconnu comme un outil indispensable pour un développement durable et solidaire des villes. Dans un sondage réalisé pour la semaine du transport public, en septembre 2001 (3), 87% des personnes interrogées

(2) Ce qu'avaient expérimenté six d'entre elles à partir de 1998.

Le plan de déplacements urbains (PDU)

Le plan de déplacements urbains (PDU) est une démarche de planification. L'objectif poursuivi est de créer les conditions d'une évolution de la mobilité compatible avec la notion de développement durable, à travers « un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie » (1).

C'est la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) (2) qui a initié cette démarche PDU, mais l'absence de décret d'application a limité son élaboration à quelques agglomérations « pilotes ». La Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE) (3) a rendu obligatoire l'élaboration d'un PDU pour les 70 autorités organisatrices compétentes dans les 58 agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les objectifs du PDU sont listés, au premier rang desquels la diminution du trafic automobile. Le PDU est soumis à enquête publique et devient opposable aux tiers. Enfin, les PDU devaient être approuvés pour le 13 juin 2001 (4). La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) (5) renforce le pouvoir prescriptif des PDU et lie davantage cette démarche avec d'autres documents de planification : Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). De nouveaux objectifs sont ajoutés, comme la sécurité routière. Les PDU devront être mis en conformité avec la loi SRU avant le 13 décembre 2003.

L'objectif réglementaire de diminution du trafic automobile est ambitieux car il s'applique à l'ensemble du périmètre de transport urbain qui comprend souvent des zones périphériques de faible densité et de forte croissance de la circulation. Pour réussir cette inversion de tendance, les agglomérations program-

ment, avec plus ou moins de cohérence et de volontarisme, une panoplie de mesures.

En matière de voirie tout d'abord : le trafic de transit est détourné vers des itinéraires de contournement de l'agglomération, ce qui n'est pas sans poser de problème car l'allongement des déplacements est facteur d'émission supplémentaire de gaz à effet de serre ; les voies d'accès à la ville centre ainsi libérées peuvent être requalifiées en boulevards urbains faisant plus de place aux modes doux (vélo et marche) et aux transports publics. L'usage de la voiture en hyper-centre est rendu plus difficile par la mise en place de zones piétonnes ou voies mixtes ouvertes aux transports publics. Les zones 30 sont multipliées dans les quartiers résidentiels.

En matière de transports publics ensuite : les réseaux s'articulent autour de projets de lignes de tramway ou bus en site propre. Des objectifs d'amélioration de la qualité du service (vitesse, fréquence, accessibilité, information...) sont mis en avant.

Au-delà de ces quelques mesures « phares », les PDU ont permis de traiter des thèmes jusqu'ici objets de peu d'attentions : le transport de marchandises en ville, la marche, le stationnement, les plans de déplacements d'entreprises et d'établissements publics. La prise de conscience de l'impact des transports sur l'environnement est réelle, même si peu abordent le problème de l'effet de serre. Surtout, la concertation entre acteurs des déplacements urbains et avec la population a permis l'émergence d'une culture commune de l'enjeu des déplacements et de la nécessité d'une mise en cohérence des projets de chacun. La loi SRU va maintenant obliger à articuler beaucoup plus étroitement les stratégies en matière d'urbanisme et de déplacements ; c'est l'enjeu principal de la prochaine génération de PDU.

(1) Article 28 de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI), tel qu'amendé par la loi LAURE.

(2) Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982.

(3) Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996.

(4) Au 13 juin 2001, deux tiers des PDU « obligatoires » étaient finalisés. Plus de 25 PDU « volontaires », c'est-à-dire mis en place dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants, étaient par ailleurs engagés.

(5) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

déclarent que « les transports publics en ville, c'est l'avenir ». Elles sont 76 % à se prononcer pour leur développement, même au détriment des automobilistes. 81 % sont d'accord pour limiter la circulation en centre-ville et 59 % pour limiter le stationnement, avec 73 % de personnes qui pensent qu'il faut réprimer plus sévèrement le stationnement interdit. La bataille de l'opinion est en passe d'être gagnée, en tous les cas dans les centres-villes des agglomérations importantes.

Le problème demeure au-delà, en banlieue et dans le périurbain ainsi que dans les agglomérations de plus petite taille, comme le montre une enquête, réalisée avec la SOFRES, sur la dépendance à l'automobile, à l'occasion du congrès du GART de novembre 2001. Or, une des grandes questions que nous devons affronter, est la réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre : réduire par deux ces émissions, comme cela est nécessaire, va demander des efforts importants.

des priorités à élargir

Les Français sont aujourd'hui conscients que la qualité de la vie, la lutte contre la ségrégation sociale et spatiale, la prise en compte de l'effet de serre imposent une nécessaire maîtrise de la consommation énergétique et passent donc par la réduction de la place de l'automobile. Les élus des collectivités territoriales se doivent donc de leur offrir une réelle alternative avec les transports publics et cela à un coût acceptable pour ces collectivités.

Outre la meilleure coordination entre les politiques de déplacement et celles d'aménagement, il faut améliorer, dans les années qui viennent, la qualité de l'offre en termes de fréquence, d'amplitude de service, mais aussi de confort, en proposant des solutions innovantes et adaptées aux différents types de territoires. Les lignes armatures, épingles dorsales des villes, ont le plus souvent été l'objet de beaucoup d'investissements : c'est la qualité de l'ensemble des réseaux, en pensant à leur capillarité, qui doit maintenant être travaillée.

Ce développement de la qualité de service est nécessaire mais a aussi un coût important pour les finances publiques. Le versement transport, qui représente environ 40 % du financement des transports publics, n'est pas loin d'atteindre ses limites. Aujourd'hui entré dans les mœurs, il doit faire de plus en plus l'objet d'un dialogue permanent entre les autorités locales qui le perçoivent et les entreprises qui le versent, sur le territoire, afin de concourir de façon positive au développement des agglomérations. Les plans de déplacements des entreprises, instaurés par la loi SRU (4), peuvent en être l'occasion.

En moyenne dans les agglomérations françaises, les voyageurs ne paient que 24 % du coût du service. De nouvelles ressources seront nécessaires : elles doivent être à effet vertueux, pour à la fois dissuader l'usage de la voiture et financer le transport public.

Pour y parvenir, la Commission européenne mise uniquement sur le jeu de la concurrence, ce qui est inadéquat. Les autorités organisatrices doivent avoir le choix entre la gestion déléguée et la gestion directe. D'autant que le monde des entreprises connaît une forte évolution, qui peut conduire à des oligopoles, et qu'il

(3) Par le GART, l'Union des Transports Publics (UTP) qui regroupe les exploitants, l'ADEME et le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports et l'Urbanisme (CERTU).

(4) Lire plus loin le texte de B. Castets.

y a donc risque de capture du régulateur. Au contraire, le choix du mode de gestion permet la réversibilité des choix techniques et commerciaux. Compte tenu du financement apporté par les collectivités locales pour développer l'offre de transport public, il est normal que la décision reste entre leurs mains, car ce sont elles qui ont à rendre compte aux citoyens.

Enfin, des politiques globales de déplacements, ce sont des politiques qui ne se préoccupent pas seulement des déplacements des personnes, mais aussi du transport des marchandises. Même s'il ne s'agit pas là d'un service public, les collectivités locales ne peuvent s'en désintéresser car il y va de l'avenir économique des agglomérations. Le trafic lié au transport de marchandises représente environ 15 % du trafic de nos agglomérations et sa part ira en augmentant. Il s'agit le plus souvent de trafic à courte distance qui ne peut pas être transféré sur le fer ou la voie d'eau. Il faut donc le rationaliser pour le rendre plus efficace et l'organiser en liaison étroite avec les commerçants, les entreprises, et les transporteurs (5).

L'élaboration des plans de déplacements urbains, leur suivi et leur évaluation, sont des outils précieux pour organiser les déplacements des personnes et des biens, dans une perspective de développement durable. Ils permettent aussi une concertation étroite avec l'ensemble des acteurs. Ils doivent permettre de travailler sur les différentiels de vitesse entre les modes : tant que la voiture sera plus rapide pour se déplacer en ville, les citadins l'utiliseront. Il faut donc renforcer la vitesse des transports publics et des trajets en vélo, en réduisant celle de l'automobile : les politiques de stationnement, le partage de la voirie au profit de la marche, du vélo et des transports publics sont des moyens pour y parvenir.

Ces plans, comme les « schémas de cohérence territoriale », instaurés par la loi SRU, doivent être des outils de coordination entre les politiques de déplacements et les politiques d'aménagement au service du développement durable et solidaire des villes.

L'action publique est donc plus que jamais nécessaire, mais il faut aussi que chacun change son comportement quotidien. Les Français ont à enlever la voiture qu'ils ont tous dans la tête, à réhabiliter la marche, mode urbain par excellence, le vélo, qui est un mode bien adapté à la ville, utile aussi pour rejoindre les axes de transport collectif.

La ville est le lieu de rencontre et d'échange par excellence. Pour ces rencontres, ces échanges, la vitesse n'est pas toujours un atout. A nous de trouver le temps des villes.

Chantal Duchêne

(5) Voir ci-dessous
la contribution
de Jean-Louis Routhier
