

N° 15

**LES MUTATIONS
DE L'ACCESSIBILITÉ :
RISQUES ET CHANCES
POUR LES POLITIQUES
D'AMÉNAGEMENT**

Serge Wachter

Octobre 2001

SOMMAIRE

PRÉSENTATION	5
LES MUTATIONS DE L'ACCESSIBILITÉ :	
RISQUES ET CHANCES	
POUR LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT	7
La nouvelle accessibilité métropolitaine : problèmes et enjeux	7
MOBILITÉ ET ACCESSIBILITÉ :	
QUESTIONS GÉOGRAPHIQUES ET PROBLÈMES POLITIQUES ..	10
La fin des consensus	10
Montée des incertitudes et revalorisation du politique	12
DES FAITS PORTEURS D'AVENIR	14
Individuel, collectif, public et privé	14
Les acteurs intermédiaires de la mobilité	16
Les champs du possible	17
LIBERTÉ, ÉGALITÉ, FRATERNITÉ, MOBILITÉ	20
Les inégalités de la mobilité	20
Formes urbaines et justice sociale	21

PRÉSENTATION

Ce quinzième numéro des *Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique*, rédigé par Serge Wachter, explore les mutations de l'accessibilité et en envisage les conséquences - en terme de risques ou d'opportunités - pour les politiques d'aménagement. Même s'il s'agit essentiellement d'un papier de synthèse, plusieurs idées fortes y sont défendues, et en particulier l'urgence à reconsidérer les frontières classiques entre transport individuel et collectif - ou entre action publique et action collective ; la nécessité, en situation de controverse, de sauvegarder la "pluralité" des modèles de mobilité et d'aménagement en évitant des arbitrages trop catégoriques et rapides ; ou encore, la priorité à accorder à une "vision sociale" des problèmes d'accessibilité et de déplacement.

Même si elle n'engage, comme toutes les *Notes CPVS*, que son auteur, cette réflexion sur l'accessibilité se situe très directement à la croisée de deux axes de travail actuellement développés par le Centre de Prospective de la DRAST, travaux dont elle ne peut être entièrement séparée.

Elle constitue, en premier lieu, un des éléments du programme mené en collaboration avec la DATAR sur la "prospectivité des politiques d'aménagement du territoire". Projet commun qui s'est récemment traduit par

la publication aux Éditions de l'Aube d'un livre collectif : *Repenser le Territoire, un dictionnaire critique* ; et devrait déboucher, début 2002 sur un second ouvrage ayant pour thème *L'aménagement du territoire en cinquante tendances* (1).

Elle s'inscrit, par ailleurs, dans le prolongement des travaux engagés depuis deux ans par le CPVS sur la "Prospective de la mobilité" et "L'avenir de l'automobile" - en coopération avec la Mission de recherche sur les transports et le Conseil Général de Ponts et Chaussées. Malgré des différences notables de perspectives, il y a, en effet, plusieurs points communs entre cette note et l'exercice, en cours d'achèvement d'élaboration de *Scénarios de mobilité urbaine*, qui sera publié au début de l'année 2002 (2). Elle recoupe également plusieurs des séances du séminaire, mis en place il y a deux ans, sur les "usages sociaux de l'automobile" (3).

Les thèmes de l'accessibilité et de la mobilité sont particulièrement propices aux controverses et aux conflits de valeur. Comme le dit lui-même Serge Wachter « *il s'agit de domaines où les vérités sont provisoires* ». Aussi bien l'ambition de cette note est-elle d'abord de susciter des débats et des réactions. Nous espérons qu'elles seront nombreuses.

Jacques Theys
Responsables du CPVS

(1) Source : *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, Editions de l'Aube, 3^e trimestre 2000 (contributions de Serge Wachter, Alain Bourdin, Jacques Levy, Jean-Marc Offner, Jean-Gustave Padioleau, Franck Scherrer et Jacques Theys).

(2) Une version très succincte de ces scénarios a été présentée au colloque du PREDIT organisé à la Villette en juin 2001. Une seconde version, plus complète, fera l'objet d'une Note ultérieure du CPVS, avant la publication définitive de l'ouvrage.

(3) Notamment la séance consacrée aux *Inégalités d'accès à l'automobile*. Ce séminaire, animé par Jacques Theys et Eliane de Vendevre s'est structuré autour d'une quinzaine de séances thématiques - dont la dernière aura lieu en décembre 2001. Le CPVS a également participé à l'organisation en juin 2000 à Cerisy d'un atelier de prospective consacré aux *Controverses sur l'automobile* (voir les actes publiés sous la direction d'Edith Heurgon, de Josée Landrieu et de Fabienne Goux Baudiment aux Editions de l'Aube : *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, octobre 2001).

LES MUTATIONS DE L'ACCESSIBILITÉ : RISQUES ET CHANCES POUR LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT

Le perfectionnement des moyens de transport et la croissance des vitesses de circulation ont amélioré, de façon importante, l'accessibilité du territoire français durant ces vingt dernières années. La création de réseaux rapides, qu'ils soient routiers ou ferroviaires, ont eu les mêmes effets au niveau européen. Ce progrès a entraîné des bienfaits mais ne s'est pas réalisé sans créer des dommages à l'environnement et des inégalités géographiques : soumis à une concurrence plus grande, des villes et des régions ont amélioré leur positionnement et leur attractivité, tandis que d'autres, à l'écart des flux, des réseaux dominants et autres nœuds d'interconnexion, ont moins profité de la croissance de la mobilité des biens et des personnes. Du côté des externalités, des atteintes à l'environnement, les nuisances qui résultent de l'essor des trafics motorisés sont dénoncés. Dans un contexte où les effets indésirables des infrastructures de transport sont de plus en plus vivement ressentis et refusés, les bilans coûts-avantages ou expertises de tout genre qui en pré-

sentent les mérites sont aussi de plus en plus remis en cause et contestés.

Les enjeux de l'accessibilité ont toujours été fondamentaux pour les politiques d'aménagement. Une zone enclavée, mal desservie par les réseaux, a peu de chances d'attirer les activités et de s'engager dans un processus vertueux que les économistes décrivent sous le nom de polarisation. Pour cette raison, une des finalités premières des politiques d'aménagement a toujours été de rendre mieux accessible des villes, des territoires dont la position à l'écart des grands réseaux était vue comme un handicap, comme la cause d'un retard de développement. Depuis leur origine, les politiques spatiales et d'équipement ont eu un fort penchant pour la création d'infrastructures de communication, et le maillage routier très fin du territoire français est le témoignage géographique d'un volontarisme républicain cherchant à "mettre à niveau" toutes les parties du territoire ou, dans une vision plus "moderniste", à égaliser les chances entre ses différentes composantes.

La nouvelle accessibilité métropolitaine : problèmes et enjeux

Cette volonté de nivellement a été révisée dernièrement sous l'effet de plusieurs facteurs qui ont modifié les représentations, les comportements et les politiques en matière d'accessibilité.

- Tout d'abord, une **révolution des espaces-temps** est intervenue qui a modifié les rapports des acteurs sociaux au territoire en invitant à repenser - et à vivre autrement - les notions de distance, de proximité et d'éloignement. L'essor des transports

rapides et la généralisation de l'usage de l'automobile sont à l'origine de cette révolution. De fait, avec ces mutations, les pratiques sociales de la ville ont changé à travers de nouvelles manières de vivre l'espace et le temps. Parallèlement, le développement et la diffusion des moyens de communication virtuels par les nouvelles technologies de l'information et par l'internet ont aussi contribué à changer les représentations comme l'expérience humaine et urbaine de l'espace et du temps. Ces

deux mutations s'exercent avec force aujourd'hui et on ne connaît, à l'heure actuelle, que la partie non-immersée des potentialités de changement impliquées par ces évolutions. L'expérience de la ville implique, en effet, que les relations sociales sont à présent, et seront sans doute encore plus dans le futur, indépendantes des lieux et de la géographie. Cela constitue une nouvelle modernité qui s'inscrit en rupture avec les façons traditionnelles de voir la ville et cette mutation est loin d'avoir produit tous ses effets dans les rapports que les gens entretiendront demain avec l'usage du territoire et de leur emploi du temps.

Ce mouvement n'est pas récent, mais il s'est accéléré ces dernières années. Les premiers signes de cette révolution de l'accessibilité avaient déjà été perçus par un illustre historien de l'architecture dans un ouvrage non moins célèbre intitulé "Espace, temps et architecture". En analysant les conséquences des mutations des rapports entre l'espace et le temps sur la ville et sur l'architecture, dans les années 1970, Giedion soulignait la nouvelle nature "non spatiale" du fait urbain : « *Une ville n'est pas une unité ou un organisme volontaire ou une forme urbaine préconçue, mais un facteur de coordination de millions d'existences individuelles, de choix, d'arbitrages, de décisions* » (1).

Il convient de prendre la mesure de cette définition de la ville où les premiers traits de "la révolution de l'accessibilité" sont déjà sensibles. En effet, cette vision annonce celle que proposera un peu plus tard Melvyn M. Webber, à travers la figure d'une métropole "sans lieu ni bornes", où l'interaction sociale ne repose plus sur la proximité ni sur la densité (les lieux n'existent plus) mais sur les nouvelles conditions de l'accessibilité, rendues possibles par la transformation de moyens de communication virtuels et matériels.

● En second lieu, les approches et démarches des politiques d'aménagement et d'équipement ont dernièrement fait l'objet de révisions, de remises en cause assez radicales. Cela a eu pour effet d'inverser les

priorités, les modes d'action et de raisonnement qui prédominaient jusque-là. En effet, la vague déferlante du **développement durable** a rendu de plus en plus légitime de nouvelles visions et de nouvelles pratiques en matière d'aménagement et d'équipement en rendant populaire des catégories et des attitudes comme celles de "précaution", de prise en compte des risques, de ménagement des territoires.

Ce nouveau vocabulaire et ce nouvel esprit de l'aménagement deviennent très présents dans les textes réglementaires et législatifs et si ces nouvelles dispositions ouvrent des incertitudes, elles sont aussi à l'origine d'approches inédites qui modifient la manière de poser les problèmes et de déterminer les solutions correspondantes. Notons aussi que ces catégories jouent un rôle important dans les politiques de l'Union Européenne, et les politiques nationales, qui leur sont de plus en plus subordonnées, intègrent progressivement ces nouvelles approches (2).

Dans le même ordre d'idées, cette perspective met aussi en avant la nécessité de changer les modalités et processus de la décision en valorisant le "débat public" et la participation des gens aux opérations d'équipement. Sous l'effet conjugué de tous ces facteurs, un nouveau "référentiel", comme disent les politologues, des politiques d'aménagement et d'équipement est en voie de légitimation ou de consécration. Sur le thème ou l'enjeu de l'accessibilité, cette nouvelle vision invite à réexaminer, sous un angle critique, l'impératif de désenclavement par les infrastructures de transport qui constituait, comme on l'a vu, un des credos les mieux établis des politiques d'équipement. De même, cette approche envisage avec un regard critique toute politique d'offre d'infrastructure censée répondre à une montée de la demande de déplacements ou à un bon "ajustement technique" face à des flux en augmentation. Au contraire, à cette réponse quantitative ou à cette fuite en avant doit se substituer une politique de services à la mobilité et à l'accessibilité

(1) S. Giedion, *Espace, temps, architecture*, p. 65, Denoël 1990

(2) cf. O. Rozenberg, *La difficile transposition des directives communautaires en droit français, Electricité et Société*, été 2001, n°36, pp 18-22

exploitant plus rationnellement les réseaux existants et donnant une priorité aux solutions multimodales ainsi qu'aux innovations en matière organisationnelle et tarifaire.

● En troisième lieu, les mutations de l'accessibilité résultent aussi de celles qui ont affecté **les comportements de mobilité**. Dans ce domaine, les changements les plus spectaculaires ont concerné l'accroissement des circulations motorisées, l'augmentation des distances parcourues quotidiennement par les gens, et l'élévation des vitesses de déplacement. Ces mutations de la mobilité, comme le montre Marc Wiel, ont modifié l'agencement urbain en assurant la transition entre la ville pédestre vers la ville et l'automobile. Cette transition est loin d'être achevée. Elle est en cours et elle soulève des questions et enjeux sur les morphologies urbaines créées par un tel essor de la mobilité.

De fait, la constitution d'archipels urbains, entre ville et campagne, à des échelles géographiques de plus en plus larges, métropoles, aires urbaines voire régions urbaines, sont l'expression territoriale de cette mutation. Cette forme urbaine est aujourd'hui dénoncée car elle repose sur une dépendance croissante des ménages à l'automobile. De plus, elle fonctionnalise la ville et produit, d'après certains, une urbanité et une citoyenneté au rabais.

● Last but not least, les enjeux de l'accessibilité recouvrent de plus en plus, aujourd'hui, **les questions relevant de la justice sociale et de la justice spatiale**. Dans les sociétés contemporaines où l'aptitude au déplacement est tout à la fois un facteur décisif d'intégration sociale et professionnelle, la mobilité devient un droit duquel aucun citoyen ne saurait être exclu. Dès lors l'accès au travail, à la culture et aux loisirs renvoie aussi à un problème d'accessibilité géographique ou physique qui doit

être garanti aux individus. L'accessibilité de ces derniers à toutes les activités et aménités urbaines (emploi, formation, loisirs, culture, services, commerce) suppose de lever les obstacles de toute sorte pouvant entraver les déplacements et l'accès aux services publics. D'où la nécessité d'assurer un "service universel" d'accessibilité donnant des chances égales aux personnes de pouvoir bénéficier de ce que certains appellent "le droit à la ville". Par extension, ce droit "universel" des sociétés urbaines doit s'appliquer aussi aux différents quartiers de la métropole au nom du principe de la solidarité territoriale : on doit pouvoir entrer et surtout sortir facilement des quartiers les moins avantagés des agglomérations, car leur enclavement constitue un handicap et une injustice pour ceux qui y résident. De fait, une société où la mobilité est un agent de la démocratie, de l'intégration sociale et de l'égalité républicaine ne saurait tolérer des "quartiers de relégation" ou des "quartiers d'exil", même si ces appellations, d'après certains, sont excessives et dramatisent la réalité.

On voit que les changements des échelles et des temps de l'accessibilité ainsi que les tendances de la mobilité recouvrent le sujet général des évolutions métropolitaines dans ses dimensions humaines, économiques et géographiques. La mobilité apparaît comme "un fait social total", d'après la définition de Marcel Mauss, qui témoigne de la globalité des enjeux de société résultant des comportements en matière de déplacement (3). De même, cet enjeu appelle des réflexions sur les politiques des transports et d'aménagement qui visent à maîtriser l'évolution des villes et à élever le bien-être social urbain. Nous aborderons, dans la suite de ce texte, les deux facettes de ce sujet en insistant sur les relations qui existent entre les enjeux de la mobilité et ceux de l'accessibilité.

(3) cf. A. Pény, S. Wachter, *Les vitesses de la ville*, pp 9-22, Éditions de l'Aube, 1999

MOBILITÉ ET ACCESSIBILITÉ : QUESTIONS GÉOGRAPHIQUES ET PROBLÈMES POLITIQUES

La population française est de plus en plus mobile. Elle pourrait l'être encore davantage dans les prochaines années, et nul ne peut affirmer aujourd'hui si une limite existe à cette progression. Il est vrai que certains seuils de tolérance à l'augmentation des circulations motorisées semblent avoir été atteints. Mais, dans ce domaine, les perceptions des nuisances ou des désutilités de la mobilité motorisée, comme les atteintes à l'environnement, sont controversées, ambiguës. Des problèmes de mesure des pollutions ou des congestions routières se posent, les connaissances sont loin d'être stabilisées et l'appréciation de l'impact des choix, en matière énergétique ou en matière de coûts occa-

sionnés, par exemple, est mal connu. Sur ce point, des spécialistes affirment que les externalités sont inchiffrables. En dépit de cette proclamation, l'évaluation des coûts monétaires de ces désutilités semble importante et de nombreuses questions stratégiques la sous-tendent. Entre autres, ces données peuvent aider ou aider à orienter les mesures visant à appliquer le principe du pollueur-payeur. Des rapports officiels recommandent aussi de faire entrer ces estimations dans les bilans coûts-avantages préparatoires à la construction d'infrastructures routières. Néanmoins, suite à des calculs ou à des modélisations, les évaluations monétaires des nuisances prêtent à des controverses (4).

La fin des consensus

Pour certains, les coûts de la congestion, par exemple, pèsent de manière croissante sur les budgets-temps des automobilistes (5). Par effet d'entraînement, cette externalité nuit à l'efficacité de tous les déplacements motorisés et pénalise les utilisateurs des transports en commun. Plus généralement, ces pertes de temps sont recensées comme des atteintes à la bonne marche de l'économie, mais aussi comme l'expression d'injustices que certains utilisateurs des routes infligent au reste de la société.

Pour d'autres, au contraire, la congestion routière se présente comme un problème mineur, circonscrit à des segments précis des réseaux et à des intervalles de temps très limités dans la journée ou sur d'autres cycles de durées. À bien les examiner, les effets de congestion sont insignifiants quand on les compare aux bénéfices économiques résultant de l'utilisation croissante des infrastructures routières. Il est connu que celles-ci élargissent et facilitent les choix de déplacements moto-

risés des gens et améliorent les potentialités commerciales des entreprises.

De fait, comme le déclare récemment un économiste de renom dans un hebdomadaire acquis aux idées et aux intérêts des entreprises du BTP, les routes sont nécessaires à la croissance économique. En effet, à rebours des modes et des écologismes primaires, *« plus il y a de routes dans un pays, une région, et plus est élevée la productivité de ce pays, de cette région »*. En sus, *« les investissements routiers entraînent des baisses de coût en temps ou en argent. Cette baisse élargit les aires de marché, pour les biens comme pour le travail. Elle stimule la concurrence, permet la spécialisation, engendre les économies d'échelle et facilite le juste-à-temps : tous ces changements augmentent la productivité et donc la production et le bien-être »* (6). Face à ce credo, les positions écologistes apparaissent antagoniques, voire incompatibles. Dans ce contexte de controverses et d'ambiguïté sur les

(4) Voir, sur ce point, le rapport récent de la commission Boiteux

(5) Sur ce point, voir le numéro spécial des *Annales des Ponts sur la congestion*, avril-juin 2000

(6) Rémy Prud'homme : *L'investissement routier est rentable*, Le Moniteur, 8 juin 2001

coûts et les mérites de l'accessibilité, comment trancher entre ceux qui soutiennent l'une ou l'autre position ?

Sur un registre voisin, le risque de l'effet de serre n'est pas non plus perçu partout et par tout le monde avec la même intensité. Des experts rivalisent, soutenus ou non par des gouvernants, dans l'interprétation des diverses causes du réchauffement de la planète. Comment évaluer la contribution des gaz d'échappement au phénomène ? En tout état de cause, la question n'admet pas de réponse simple et univoque : des positions, voire des théories s'opposent. Les unes montrent du doigt la voiture comme un épouvantail et brandissent des menaces en donnant la parole aux générations futures. Les autres minimisent sa contribution aux pollutions, démontrent ses multiples avantages et annoncent la généralisation prochaine des moteurs non polluants.

L'exemple de la congestion routière comme celui des risques liés à l'effet de serre le démontrent : nous sommes bel et bien, pour juger de la mobilité urbaine, dans une situation d'ambiguïté interprétative. Cette dernière s'épanouit quand un malaise ou des difficultés pour construire et partager des représentations communes s'installent. Selon une métaphore géographique, des cartes cognitives communes ou partagées par les acteurs font défaut. Dès lors, experts, gouvernants ou citoyens s'affrontent pour définir ou imposer des interprétations des buts de l'action collective, des problèmes à résoudre et des moyens pour y parvenir. (7)

Dans un tel contexte, les vérités sont provisoires : les discussions scientifiques, les débats d'opinion et les choix qui pourraient en découler politiquement se révèlent incertains, ils évoluent dans un univers conflictuel et instable. Diverses institutions, entreprises ou groupes d'intérêt défendent des conceptions de la mobilité, de la ville et même de la liberté d'aller et venir peu conciliables qui dévoilent la nature très politique de cet enjeu. Ajoutons que les problèmes de la mobilité intéressent également, au premier chef, les grands groupes automobiles, beaux

fleurons de l'industrie nationale, et ceux-ci pèsent dans la balance. Last but not least, les gens n'expriment aucun sentiment majoritaire pour dénoncer les circulations motorisées et encore moins pour lutter contre leur croissance. Bien au contraire, ils perçoivent la voiture comme un moyen de liberté, d'autonomie qui facilite considérablement les déplacements et l'accessibilité. Pour toutes ces raisons, les problèmes et enjeux de la mobilité n'admettent pas de solution unique et faisant l'objet d'un consensus. L'appréhension de ces enjeux suscite des conflits et des rivalités et elle résulte de rapports de force. De ce fait, les solutions qu'on leur applique sont précaires et n'arrivent à régler que momentanément et de façon insatisfaisante et provisoire les difficultés.

Ces enjeux appartiennent à la catégorie des "wicked problems" identifiés par Melvyn M Webber : au même titre que les problèmes de planification et d'aménagement, ceux-ci n'admettent pas de dénouement ou d'issue car « *ce sont des problèmes politiques et de la société, et les solutions qu'on leur apporte ne sont ni vraies, ni fausses, mais bonnes ou mauvaises* » (8). En réalité, les problèmes de mobilité et d'accessibilité apparaissent insolubles et les réponses qu'on leur apporte ne règlent que provisoirement des différends, se satisfont de compromis et reflètent des jeux de pouvoir. Souvent, ces problèmes sont posés, formatés en fonction de solutions administratives et d'outils "standards" qui sont à portée de main : l'offre de programmes détermine le besoin et des mesures déjà "ficelées" sont à la recherche d'interventions. Ainsi, la programmation routière s'est souvent présentée comme un rite administratif ou un automatisme pour remplir des plans développement et réclamer des financements, pour satisfaire des intérêts catégoriels ou calmer des protestations.

Par ailleurs, les problèmes à résoudre sont formalisés au moyen de connaissances, d'informations et d'interprétations provisoires et contestables. Les divers aspects des situations qui se présentent, les multiples paramètres à prendre en compte obligent à décider à partir de données imparfaites, par-

(7) J.G Padiou, L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques, Politiques et management public, vol 17, n°4

(8) M.M. Webber, L'urbain sans lieu ni borne, p. 12, Editions de l'Aube, 1996

cellaires qui dressent un voile d'ignorance sur beaucoup des différentes facettes des problèmes posés. Dans ces conditions, la rationalité est plus que limitée. Concrètement, le décideur doit souvent choisir, s'il en est capable, en situation de "méconnaissance optimale" des causes et des conséquences de ses choix, c'est-à-dire qu'il lui revient de sélectionner non pas les meilleures mais les moins mauvaises solutions aux problèmes qui sont posés.

De fait, comme l'indique encore MM. Webber, dans une inspiration très "popperienne", les enjeux de la mobilité sont essentiels pour les politiques d'aménagement et d'urbanisme et,

dans ce domaine, « l'utilisation de l'espace urbain est d'une complexité bien supérieure à ce que notre compréhension actuelle nous permet même d'apercevoir » (9). Autrement dit, la modestie est de mise, le scientisme de la planification et de l'urbanisme doit être tempéré et il ne faut pas surestimer les apports de la connaissance rationnelle pour apporter une contribution à la résolution des problèmes des déplacements urbains. Ce relativisme trouve une belle manière de s'illustrer dans les mots de Giedion pour qui « l'urbanisme n'est appelé qu'à donner des indications générales que la vie se charge ensuite de corriger » (10).

Montée des incertitudes et revalorisation du Politique

Mais les approximations du savoir ne sont pas les seules à l'origine de l'ambiguïté interprétative de la mobilité urbaine. En effet, au fil du temps, des conjonctures politiques ou électorales et des occasions de médiatisation, la manière de poser le problème change et évolue. Par exemple, ces dernières années, le sacro-saint principe de l'accessibilité et de la construction d'infrastructures routières ont été mis en balance avec des droits attribués à la faune ou à la flore ou à l'ours des Pyrénées.

A peu près au même moment, les pré-occupations montantes en matière de paysage ont modifié de façon assez radicale la programmation des infrastructures de transport. Cela a eu d'importantes répercussions sur le coût et les modalités de réalisation des réseaux. Dans certains cas, sous des pressions diverses, des liaisons prévues classées d'intérêt national ont été supprimées. Dans d'autres cas des retards importants dans la réalisation des programmes ont été accumulés à cause de la présence, sur le tracé de l'infrastructure, de certaines espèces de rongeurs catalogués en voie de disparition. Cela a eu lieu récemment.

d'obligations auxquelles doivent se plier les maîtres d'ouvrage de ces opérations en matière d'information et de consultation des riverains et habitants. Dans un autre domaine, mais avec des résultats similaires sur la nature complexe et problématique des enjeux soulevés, l'effet de serre et sa perception sont d'autant plus menaçants que les négociations internationales échouent dans les essais de trouver des solutions et des politiques concertées.

Cette liste d'exemples pourrait être facilement allongée, mais la principale conclusion qui se dégage est que tous les attributs de ces problèmes révèlent la nature proprement politique des enjeux de la mobilité dans les métropoles (11). Pour reprendre la division classique, celle-ci relève d'une part de propriétés substantielles (politics) qui portent sur l'appréciation du rôle de la mobilité ou de l'accessibilité dans les sociétés contemporaines et sur l'opportunité de l'encourager ou de modérer son essor. Plus globalement, cette question porte aussi sur la forme urbaine souhaitable (la ville que nous souhaitons, que nous voulons) permettant de favoriser le bien-être social ou de garantir l'exercice de la démocratie locale. Les débats sur ville compacte ou à portée de main, au regard des caractéristiques de la ville étalée ou

Ces nouvelles contraintes se sont, en outre, accompagnées d'une série

(1) M.M. Webber, *La communauté sans proximité*, p. 148, Le visiteur, n°3 automne 1997

(2) S. Giedion, op. cit., p. 65

(3) Pour un éclairage sur le sujet, voir E. Quinet et B. Walliser, *À quoi bon l'économie*, Futuribles, mai 2001, pp 39-49

diffuse illustrent les sujets substantiels auxquels ont affaire les choix politiques en rapport avec les enjeux de mobilité et d'accessibilité. D'autre part, ces choix se réfèrent implicitement à des moyens pratiques, des instruments de maîtrise de la mobilité. Sous cet angle, la nature politique des problèmes d'accessibilité et de mobilité urbaine apparaît à travers les outils et programmes (policies) qui visent à réguler les déplacements en ville, et on voit que cela recouvre un domaine très large qui va des politiques de l'habitat aux transports en passant par l'urbanisme et l'aménagement.

Sur l'ensemble du champ concerné, l'ambiguïté interprétative que nous avons relevée se double d'une incertitude stratégique. Celle-ci interroge l'efficacité, les chances de réussite ou d'échec des moyens permettant d'atteindre des buts de maîtrise de la mobilité. De facto, les résultats des mesures ou interventions ne sont jamais garantis. Il va sans dire que les diverses politiques et les divers programmes qui visent à réduire la "dépendance automobile" ou à redresser la part modale des transports en commun se révèlent, à de multiples égards incertains, problématiques. Malgré le fait que les ressources d'action soient variées et riches en capacités et en sanctions, les taxes, contrôles, mesures incitatives ou coercitives sont loin d'assurer l'obtention des effets souhaités ou espérés. Parfois, les mesures édictées tombent à plat. En outre, la plupart de ces mesures sont impopulaires et elles soulèvent des contestations. Dans ces domaines, des erreurs et des échecs retentissants ont été enregistrés dans le passé et invitent à la circonspection, à la prudence. Par exemple, des innovations technologiques en matière de régulation de la circulation routière ou dans le domaine de l'amélioration des conditions du transport en commun n'ont produit aucun avantage collectif ou se sont parfois soldées par des échecs.

De plus, comme dans tout autre domaine d'action publique où on entend agir sur les comportements et sur la société, le champ des politiques de transport et de mobilité fait apparaître des questions de justice qu'il faut

concilier avec des obligations d'efficacité. À cet égard, l'expérience montre que des effets pervers, des conséquences inattendues ne sont pas à négliger. Pour ne citer qu'un exemple, la promotion du transport en commun peut se solder par une meilleure fluidité pour les circulations automobiles, et par des améliorations très mineures ressenties par les usagers. Cela est arrivé dans de multiples endroits. De même, les mesures "anti-voitures" ont de grandes chances de pénaliser les ménages les moins favorisés, plus dépendants de l'automobile et consacrant une part importante de leur budget aux déplacements.

Last but not least, le marché des transports est loin d'être parfait ou concurrentiel malgré les coups de boutoir européens visant à mieux l'organiser et à le rendre équitable. En effet, en dépit des "dérégulations bruxelloises" le transport routier de marchandises, met en scène des minorités agissantes prenant en otage usagers et citoyens pour faire pression sur les pouvoirs publics dans le but de préserver des avantages acquis. Du côté des transports de voyageurs, les situations de monopole sont loin d'avoir disparu, et certaines d'entre elles se présentent encore comme les derniers bastions du service public "à la française". En somme, les enjeux de transport, de mobilité, et donc d'accessibilité sont aussi ceux de l'économie et de la société et ils sont traversés par de multiples contradictions sociales et politiques.

Pour toutes les raisons que nous avons évoquées, il n'a pas été possible, jusqu'à présent, de trancher définitivement et d'arriver à un accord pour établir des balances d'avantages et d'inconvénients admises par tous sur la nécessité de réduire ou non les déplacements urbains. Du côté de l'action publique, les politiques de régulation de la mobilité sont marquées par des incertitudes, des ambiguïtés de même nature. En effet, les dilemmes, les contradictions qui accompagnent les politiques et les programmes soulignent bien qu'aucune réponse simple, unique et faisant l'objet d'un accord général ne peut être apportée pour résoudre les divers aspects des problèmes qui sont posés.

DES FAITS PORTEURS D'AVENIR

Les mutations de l'accessibilité accompagnent les changements généraux qui affectent les comportements de mobilité, les moyens de transport, et l'organisation urbaine. En retour, l'agencement urbain et la répartition des localisations, des résidences et des activités commandent les trajectoires de mobilité et l'accessibilité aux lieux où se déroulent les activités humaines. Cette double relation explique qu'une pluralité de facteurs influence les

déplacements urbains. Parmi ceux-ci, on peut repérer des tendances nouvelles, des faits émergents ou porteurs d'avenir qui sont annonciateurs de nouvelles relations entre les transports, l'accessibilité et la mobilité. On tentera, dans les lignes qui suivent, de dresser un inventaire, sans recherche d'exhaustivité, de ces faits porteurs d'avenir qui risquent d'avoir un impact, dans les prochaines années, sur les comportements de mobilité.

Individuel, collectif, public et privé

● On constate, tout d'abord, une certaine remise en cause des oppositions ou des antagonismes qui restreignaient la perception des capacités d'action ou des marges de manœuvre disponibles pour réguler les déplacements urbains. Il existe des solutions applicables aujourd'hui auxquelles on ne pensait même pas il y a quelques années. Ainsi le transport public était vu dans une opposition au déplacement "privé" effectué en véhicule particulier. Aujourd'hui s'impose de plus en plus l'idée d'une complémentarité entre les deux modes, et la notion en vogue d'intermodalité invite à considérer leur combinaison. Les autorités locales l'ont compris depuis longtemps, la mode des parkings-relais prospère et a gagné beaucoup de municipalités, en particulier celles qui se sont dotées d'un transport collectif en site propre.

Dans les zones urbaines de faible densité, la solution la plus viable est sans doute celle-là, et les expériences du transport à la demande, réalisées avec, par exemple, des taxis, devraient encourager à explorer les diverses modalités de partenariat public-privé, pour assurer une offre de transport, trop peu développée jusqu'ici. Par ailleurs, il est intéressant de noter que l'antagonisme que l'on pose habituellement entre automobile et transports en commun, en matière d'occupation de la voirie, par exemple, n'est pas toujours fondé ou

justifié. En effet, des travaux récents montrent qu'au lieu de restreindre les capacités d'usage de la voiture, une meilleure circulation des bus améliore aussi la fluidité des déplacements en véhicule particulier (12). Ce constat doit inviter à dépasser l'opposition binaire entre les deux moyens de transport et à raisonner en termes de complémentarité.

Il en va de même pour la séparation entre l'individuel et le collectif. On a opposé ces deux types de déplacements sans voir comment ils pouvaient se combiner. On revient de plus en plus sur cette distinction et le co-voiturage apparaît, par exemple, comme un moyen d'avenir pour modérer les trafics automobiles.

Les autres formes alternatives d'usage individuel de la voiture, comme la voiture partagée ou la voiture en libre service, qui font aujourd'hui l'objet d'expérimentations dans différentes villes semblent prometteuses, même si, en l'état actuel des pratiques, certains obstacles à l'extension ou à la généralisation de ces tentatives doivent être surmontés. Les principaux freins ne sont pas seulement d'ordre financier, mais ils reposent sur les conditions d'usage de la voiture seule apte à rendre un service de déplacement "porte à porte".

Plus généralement, il convient de prendre conscience que dans de nom-

(12) Cf Anaik Purene, *La croisade des transports collectifs contre les aléas de la circulation et ses effets pervers*, Annales des Ponts et Chaussées, n°14, avril-juin 2000, pp 42-47

breux cas, la voiture individuelle se présente comme la planche de salut du transport collectif et, qu'à ce titre, elle est en mesure d'améliorer sa fréquentation et son efficacité géographique. Cela doit conduire à reconnaître que de nos jours, et sans doute encore plus demain, l'équation simpliste qui pose intérêt collectif = transports en commun et intérêt individuel = véhicule particulier mérite d'être dépassée.

- Poursuivons l'inventaire en évoquant une innovation qui risque de modifier sensiblement l'usage de l'automobile, dans des sociétés où elle est encore assez "fétichisée". Il s'agit de la séparation entre son usage et sa possession. On se rend compte que posséder une voiture, pour certaines localisations résidentielles, est loin d'être une solution commode, économique ou efficace. D'où les formules diversifiées et subtiles de location offertes par les constructeurs automobiles et entreprises de location auxquelles sont de plus en plus sensibles les habitants des villes ! Divers types de déplacements appellent divers types de véhicules et certaines destinations sont bien plus facilement accessibles en transport en commun.

Ce changement est encore à un stade embryonnaire, mais il est véritablement porteur d'avenir car il implique une mutation des représentations de l'usage de l'automobile et de la mobilité. En effet, la mobilité est de plus en plus considérée comme relevant d'un service global qui peut être rendu de différentes façons et selon différents modes de transports. Dans l'avenir, il est vraisemblable qu'on n'achètera plus une voiture mais des services à la mobilité pouvant être rendus par divers moyens de transport, ceux-ci pouvant être utilisés isolément ou successivement au cours d'un déplacement ou d'un laps de temps. Une telle tendance rend crédible la création, dans le futur, d'agences de mobilité, pouvant offrir différents services de déplacements aux individus selon leurs programmes d'activités et leurs destinations.

- Ces faits émergents produisent d'ores et déjà des impacts spatiaux.

Dans les agglomérations, la fatalité des croissances périphériques en opposition au déclin des centres ne s'impose plus comme une vérité absolue. Des nouvelles formes de commerce et de nouveaux modes d'animation, par exemple, apparaissent dans les zones centrales des villes qui rétablissent un renouveau démographique et économique. De même, le credo du renouvellement urbain, la politique du "tout tramway" et le choix de la qualité des espaces publics, dans les grandes agglomérations, commencent à produire leurs effets. La requalification des quartiers centraux, comme à Marseille ou ailleurs, redonne un certain dynamisme au marché immobilier et améliore leur attractivité. De fait, les délocalisations périphériques des activités, le desserrement "à marche forcée" et la dédensification ne sont plus considérés comme des lois de l'agencement urbain devant lesquelles on est impuissant.

- Ajoutons que les transformations des modes de vie et des habitudes sociales impliquées par l'augmentation du temps libre, de même que l'usage croissant de l'internet peuvent s'avérer aussi bien positifs que négatifs. D'ores et déjà, des réflexions et extrapolations prévoient une explosion des trafics motorisés résultant des livraisons de marchandises en ville, elles-mêmes issues de l'essor du "commerce en ligne". Mais l'explosion du e-commerce et des livraisons en ville est loin d'être une certitude quand on constate le renouveau du commerce de proximité et le maintien des habitudes pour les achats dans les grandes surfaces périphériques. En fait, le commerce en ligne ne touche encore qu'une petite fraction des consommateurs. Est-il appelé à décoller ou connaîtra-t-il le même destin que la vente par correspondance, que l'on promettait pourtant à un bel avenir mais qui reste très marginale dans le volume général du commerce ?

De même, on spéculait beaucoup aujourd'hui sur les "dérèglements" de la mobilité et de la forme urbaine que peut entraîner la baisse du temps de travail, car on sait que celle-ci rend acceptable des trajets et des temps de

transport plus longs et donc des localisations résidentielles plus périphériques. En fait, les préférences pour les localisations résidentielles lointaines, même si elles sont prégnantes, ne sont nullement inéluctables, ni inscrites dans le marbre du destin des villes. On a vu des mouvements de retour dans les centres que l'on n'attendait pas et les premières couronnes des villes peuvent développer des aménités ou des avantages comparatifs qui pourraient bientôt supplanter les choix pour la périphérie.

Somme toute, rien n'est encore joué sur les perspectives d'évolution face à ces faits de société, et sans emboîter le pas des perspectives teintées

d'inquiétudes, il est évident que des ressources et des capacités d'action existent pour maîtriser les dérapages possibles de ces changements ou même pour inverser des tendances considérées aujourd'hui comme irréversibles et non désirables. Dans cet esprit, il est préférable d'en faire des leviers pour tenter de réguler de façon raisonnée les déplacements en associant mieux, au niveau local, les pouvoirs publics, les entreprises et les salariés. Par cette coopération, ou encore mieux par cet "arrangement institutionnel", comme disent les professeurs, s'ouvre alors un champ de moyens pour tenter de mieux harmoniser les espaces-temps des déplacements.

Les acteurs intermédiaires de la mobilité

Sur ce sujet, on s'accorde à penser que la gestion de la demande de mobilité ne peut passer que par des accords conclus entre les principaux acteurs concernés. Bien sûr, cette régulation doit s'opérer qu'au niveau local et sur des périmètres qui, autant que faire se peut, donnent des chances d'articuler correctement la planification des transports et de l'aménagement. Sous le vocable à la mode de "gouvernance", cet impératif de coordination a été souligné comme un enjeu important des politiques locales. À ce titre, il met en avant le rôle de premier plan que devraient être appelés à jouer, dans le futur, les "acteurs intermédiaires de la mobilité".

Cette appellation regroupe les entreprises privées mais aussi des organismes publics dont les salariés, les clients ou les visiteurs se déplacent et sont des utilisateurs de moyens de transport.

Vu sous l'angle de la mobilité, ces acteurs intermédiaires sont des générateurs de trafic. Il convient alors d'inciter, par des moyens appropriés, les salariés et les clients de ces organismes à pratiquer une "mobilité verte", c'est-à-dire éviter qu'elle se résume exclusivement au déplacement individuel en automobile. Pour

cela, on peut envisager des mesures qui sanctionnent, par exemple grâce à des taxes, des localisations qui accroissent la dépendance automobile. Mais cela peut passer aussi par des moyens d'orientation moins pénalisants comme l'encouragement au co-voiturage, la gestion restrictive des places de parking ou encore par des incitations à utiliser les transports en commun. D'autre part, il est aussi possible d'envisager des solutions d'offre de services à la mobilité assurés par ces générateurs de trafic (services à la demande, dessertes spécifiques, assouplissement des horaires de travail et d'ouverture...) surtout dans des situations où leur lieu d'implantation est en dehors des zones de couverture du transport collectif. Cette implication des acteurs intermédiaires de la mobilité est plus avancée à l'étranger qu'en France. Partout, cependant, les entreprises privées et publiques doivent anticiper des changements du fait de l'assouplissement des horaires de travail, et cela alimente des interrogations sur leur mode de fonctionnement tout comme cela impose de repenser leur organisation. Ces changements et cette prise de conscience se sont traduits, en Grande-Bretagne, par exemple, par des "green transport plans", élaborés par les entreprises

afin d'inciter les salariés à utiliser des modes de déplacements favorables à l'environnement. D'après des constats qui ont été faits sur ce sujet, ces élaborations sont de plus en plus courantes (13). En France, des expériences pionnières sont menées sur ce thème, notamment à Nîmes où un plan de mobilité dans les services publics est en cours d'élaboration (14).

Plus généralement, le nouveau rôle de ces acteurs souligne une tendance émergente qui risque de prendre de l'ampleur dans les prochaines années. En effet, jusqu'à présent, pour le cas de la France, la participation des entreprises à la régulation de la mobilité urbaine s'est le plus souvent limitée au versement transport. Ce prélèvement, d'après certains experts, représente une "rente" un peu coûteuse versée aux autorités organisatrices, sans que le service rendu soit réellement performant et qu'un contrôle soit exercé. En tout état de cause, cela mérite d'être complété par une attitude plus "civique" et engagée de l'entreprise en vue d'une action collective visant à maîtriser les déplacements urbains. D'où l'idée et la généralisation, peut-être dans les prochaines années, "de pactes locaux de mobilité", dans les agglomérations, associant les acteurs publics et privés concernés par cet enjeu. De tels accords ont pour but de trouver des solutions communes et négociées pour réguler la demande de mobilité et pour adapter l'offre de transport correspondante.

Néanmoins, toute volonté d'intervention, dans ce domaine, qu'elle soit guidée par les principes modernistes

de la gouvernance ou par des modes de décision plus hiérarchiques "à la française", doit bien entrevoir les marges de manœuvre disponibles. Il serait ainsi déraisonnable d'aller à contre courant d'évolutions que des facteurs convergents risquent sûrement d'accélérer ou d'amplifier. Ainsi, une tendance bien affirmée et qui a toutes les chances de se prolonger se dessine depuis plusieurs années. Il s'agit de celle annonçant **la fin de l'ère du transport de masse**. Si ce dernier se généralise pour une bonne part des déplacements interurbains ou internationaux en TGV ou en avion, il est en perte de vitesse, si l'on peut dire, à l'échelle des métropoles. Certes, ce type de mobilité est et restera valable, dans les aires urbaines, pour certains itinéraires et certaines destinations, la plupart du temps radio-concentriques. Mais les logiques de la métropolisation et de l'étalement urbains auxquels nous assistons favorisent de manière croissante les liaisons non radiales et les déplacements "à buts multiples" (les pérégrinations) qui sont de plus en plus personnalisés. De fait, sans imaginer un service de déplacement à la carte pour des individus ou des groupes d'individus, on s'achemine vers des types de mobilité de plus en plus individualisés pour lesquels des solutions singulières méritent d'être trouvées. On célèbre aujourd'hui l'individualisme et le désir d'autonomie comme des conquêtes des sociétés urbaines qui ont affranchi les acteurs sociaux du poids liens communautaires. De fait, "la société des individus", du nom d'un ouvrage fameux de Norbert Elias, s'est aussi emparé du transport qu'elle a rendu plus personnalisé et moins collectif.

Les champs du possible

On sait que la promotion du transport collectif sera d'autant plus efficace qu'elle aura pris connaissance des limites dans lesquelles elle peut agir. Ainsi, il est douteux que l'on parvienne à diminuer substantiellement la part modale de la voiture au bénéfice des transports en commun, sauf à appliquer des solutions radi-

cales auxquelles personne ne pense aujourd'hui raisonnablement. C'est bien ce qu'ont compris les auteurs des plans de déplacement urbains en cours d'élaboration qui affichent des objectifs assez modestes de réduction des trafics automobiles. En 2000, on dénombrait 27 millions de voitures en France et le taux de pos-

(13) Potter, T. Rye, M. Smith, *Tax and green transport plans : a survey of UK experience*, *Transport Policy*, 6, 1999, pp 197-205

(14) *L'innovation au service des déplacements urbains*, PREDIT, METL, p 80, Editions du Certu, 2001

session de véhicules individuels a été multiplié par deux en l'espace de trente ans.

Aujourd'hui, 80% des ménages en France ont une voiture, et 30% d'entre eux en ont deux ou plus. Notons aussi qu'au cours de ces 25 dernières années, les déplacements en automobile ont augmenté de 120%, et assurent actuellement les 4/5 des trafics motorisés. On estime que le parc de voitures augmentera substantiellement d'ici 2010 et qu'il aura doublé en 2030. En suivant ces prévisions, peut-on rendre crédible le vœu selon lequel la part modale des déplacements VP devrait passer de 80%, point qu'elle a atteint aujourd'hui, à 70% d'ici quelques années? En vérité, plusieurs facteurs d'évolution invitent à faire preuve de réalisme et d'humilité lorsque s'affirme une volonté de réguler les trafics automobiles.

En premier lieu, les objectifs de mixité urbaine que l'on entend atteindre pour limiter la pendularité ne sauraient être excessivement ambitieux. En effet, les observations montrent que les ménages, en particulier les "bi-actifs" ne choisissent que rarement des localisations résidentielles les conduisant à se rapprocher de leurs lieux de travail. Les critères de choix, ne privilégient pas cette proximité mais font passer bien avant d'autres facteurs parmi lesquels on peut citer une préférence pour la maison individuelle, un environnement de faible densité, la qualité de l'offre d'équipements et de services de proximité, la sécurité et des arbitrages sur le prix du logement associé au temps et au coût du transport. En fait, agir sur des localisations moins génératrices de déplacements en voiture devrait plutôt conduire à se tourner vers les entreprises en s'inspirant, par exemple, de la politique menée aux Pays-Bas, présentée dans la première partie du rapport, qui définit des profils d'accessibilité des implantations en fonction de la localisation et du type d'activités (la politique ABC).

En second lieu, les ambitions concernant le report modal de la voiture

vers le transport en commun doivent aussi faire preuve de réalisme. Celui-ci est possible, mais dans des proportions limitées, et il est arrivé, dans bien des circonstances, que l'amélioration des services de transport en commun ait profité, contre toute attente, aux automobilistes à cause d'une circulation plus fluide. Il est connu, d'autre part, que chaque mode a sa propre géographie et que le principe des vases communicants, dans ce domaine, n'a jamais, sauf exception, été vérifié. Ajoutons que l'usage de la voiture peut être limité mais modérément et pas partout, et que cet objectif est le mieux adapté et le mieux accepté dans les zones les plus denses.

- Enfin, l'avantage décisif de l'utilisation de l'automobile dans les agglomérations reste bien le temps de transport. Sauf sur certains itinéraires et à certains horaires (mais parfois même dans ces cas de figure), le temps de déplacement en voiture est beaucoup plus court que celui du transport collectif. Dans une société où la valeur du temps est de plus en plus importante, où les distances ne sont plus physiques mais temporelles, la voiture détient, de ce fait, une supériorité importante sur le transport en commun.

D'autre part, cet avantage s'affirme aussi pour des programmes de déplacements un peu complexes, dont la proportion par rapport aux déplacements "à but unique" tend à augmenter, alors que l'offre de transports en commun est "calibrée" pour des déplacements de masse du type domicile-travail. Last but not least, la voiture assure un déplacement porte à porte et sans rupture de charge. Ces supériorités doivent être acceptées sans drame, et on peut constater qu'un assentiment se dégage de plus en plus pour que le prix de l'usage de la voiture soit, autant que possible, proche de son coût pour la collectivité. Sauf groupes minoritaires et activistes ou corporations dont l'activité se concentre sur le service de transport routier, le principe du "pollueur-payeur" est mieux admis et les comportements de rejet face à l'accroissement du prix du déplacement

VP sont plus nuancés. Cette affirmation peut paraître irréaliste au vu des protestations qui s'élèvent lorsque le prix de l'essence augmente. Cela est en partie exact, mais il semble qu'une conscience ou une opinion assez partagée se répande aujourd'hui pour admettre, tout au moins dans les agglomérations, l'accroissement du prix de l'usage de l'automobile.

Il faut attendre, dans les prochaines années, de nets progrès liés aux améliorations technologiques et celles-ci ont déjà été substantielles pour rendre les voitures plus propres. En effet, les automobiles d'aujourd'hui sont, selon les polluants, de 10 à 30 fois moins polluantes que celles d'il y a 20 ans et entre 1990 et 2010, pour tous les polluants (sauf pour le CO₂, qui n'est pas un polluant mais un gaz à effet de serre), les rejets devraient être divisés par trois ou par quatre. Une autre

filière technologique par laquelle des progrès potentiels peuvent arriver est celle de la route intelligente qui permettrait, selon les moyens utilisés, une hausse significative de la capacité, de la fiabilité et de la sécurité des infrastructures.

Cela dit, comme dans d'autres domaines, la technologie est sans doute porteuse de changements et de progrès, mais ce n'est que lorsqu'elle s'introduit dans le tissu social, qu'elle s'adapte aux habitudes, et comportements et qu'au total elle est acceptée, que ses effets se révèlent bénéfiques. Cette observation est banale, mais le domaine des transports est sûrement un de ceux où "les illusions technologiques" ont fortement imprégné les esprits, sans que les progrès attendus n'aient trouvé à se concrétiser pour résoudre les problèmes ou améliorer les conditions des déplacements.

LIBERTÉ, ÉGALITÉ, FRATERNITÉ, MOBILITÉ

Sous de multiples facettes, les problèmes et enjeux de la mobilité urbaine posent des questions sur l'évolution des sociétés contemporaines. Le déplacement est une composante de la vie sociale, il concerne chaque individu. Son processus ou son déroulement, comme les lieux auxquels il conduit, ressortissent de la vie sociale au quotidien dans le monde d'aujourd'hui. Le déplacement revêt donc, en quelque sorte, des propriétés "universelles" qui posent aussi des questions fondamentales sur la condition de l'homme face aux dilemmes de la liberté et face aux tensions qui le conduisent à osciller, comme le dit Norbert Elias, entre bonheur privé et vie publique. Une anthropologie de la vie quotidienne du citoyen du XXI^e siècle mériterait d'être écrite au sein de laquelle les déplacements, les questions de vitesse et de maîtrise du temps pourraient révéler les nouvelles tensions intérieures de "l'homo-urbanus" ! Ainsi le citoyen doit-il se montrer vertueux et pratiquer une mobilité durable, et en même temps, comme individu, il est tenu d'être performant dans ses déplacements ce qui

implique l'usage de l'automobile. Cette contradiction apparaît aussi dans les déclarations issues des sondages : les acteurs sociaux affirment vouloir participer à la lutte contre la pollution et à la promotion du transport en commun, mais ils utilisent quotidiennement leur automobile. De fait, cette tension est constitutive d'un des dilemmes auquel est soumis aujourd'hui le sujet démocratique qui navigue entre l'individualisme et l'engagement citoyen.

Pour s'affirmer ou réussir, l'homme moderne doit être mobile, c'est du moins une demande, une exigence forte qu'appelle aujourd'hui sa socialisation. Face à une telle nécessité, les individus se révèlent inégaux, dotés d'aptitudes inégales au déplacement, ou titulaires, comme dirait un géographe, de "capitiaux spatiaux" qui leur permettent plus ou moins de mettre leur mobilité au service d'une réussite personnelle ou sociale. De là résultent des problèmes d'équité et de justice qui peuvent être considérés comme un des premiers enjeux de la mobilité urbaine.

Les inégalités de la mobilité

Sur ce sujet, on peut dire que des progrès importants ont été accomplis et qu'une très large partie de la population a pu bénéficier, ces vingt dernières années, d'une amélioration générale de l'accessibilité dans les zones urbaines. Aujourd'hui, les individus jouissent d'un champ de possibilité extraordinairement élargi en matière de déplacements qui n'avait jamais été atteint jusqu'ici. La démocratisation de l'automobile conjuguée à de meilleures performances des transports collectifs en sont les raisons principales. On doit dire aussi que dans certains secteurs

"dégradés", en particulier dans les banlieues sensibles, les politiques de transport et d'aménagement ont amélioré la situation. Les cas d'assignation à résidence, sont rarissimes et ne touchent qu'une infime fraction de la population, malgré le miroir déformant qu'en donnent le sens commun et les médias.

Néanmoins ces progrès n'ont pas supprimé les inégalités de la mobilité urbaine. Des individus, des ménages sont encore écartés des moyens qui pourraient leur permettre d'être mieux inséré socialement et

professionnellement grâce à une meilleure aptitude au déplacement. Aujourd'hui, il semble que les plus pénalisés soient ceux qui ne bougent pas ou peu et qui, de surcroît, subissent généralement les effets externes des transports. Dans ces situations, les disparités sociales s'ajoutent aux injustices d'ordre environnemental. À l'inverse, les personnes les mieux dotées socialement se déplacent plus vite et plus loin (n'oublions pas, par exemple, que 4 % des automobilistes "hyper mobiles" produisent 40 % des circulations liées aux déplacements domicile-travail). De même, il existe une géographie sociale des accessibilités et les ménages les moins favorisés doivent faire face à des temps et des coûts de transport qui les désavantagent socialement. On voit ainsi que les problèmes de justice et d'équité ne sont pas absents des phénomènes de déplacement et que les inégalités sociales et territoriales, dans les agglomérations, sont en partie le résultat des conditions de la mobilité.

Des approches unilatérales ou réductrices de la mobilité présentent comme radicalement antagoniques les valeurs environnementales et celles qui résultent des suppléments de liberté ou de bien-être social dûs à l'essor de la mobilité. De même, on peut aussi superficiellement opposer les processus collectifs de régulation de la mobilité et les différencier des actions qui visent à orienter les

choix individuels résultant de préférences ou besoins singuliers de déplacement. On opposera, par exemple, les mesures incitatives passant par la modification des prix relatifs et par les taxes avec des solutions plus "collectives" utilisant un encadrement rigoureux de l'utilisation de l'espace par la planification. Il va de soi qu'on ne saurait prendre au pied de la lettre de tels antagonismes et que les solutions aux problèmes que pose la mobilité urbaine se situeront dans un espace de compromis et d'arbitrages entre ces extrêmes. Ainsi, comme nous l'avons indiqué, il est stérile et rétrograde d'opposer des modes de déplacement (le TC contre le VP), comme il est peu crédible de penser que la maîtrise de la mobilité urbaine ne se fera qu'au moyen d'un seul outil de régulation. On est sûr aujourd'hui que c'est un mixage subtil entre des procédures réglementaires et incitatives, jouant sur les différents registres de l'action publique et touchant les différents acteurs de la mobilité urbaine qu'une solution acceptable peut être trouvée.

De la même manière, il est stérile d'opposer idéologiquement des morphologies urbaines, des formes de villes rêvées ou idéales (la ville compacte contre la ville émergente), mais l'enjeu est plutôt de voir par quels moyens il est possible de permettre à un maximum de gens d'accéder, de façon juste, aux ressources abondantes et variées de la ville.

Formes urbaines et justice sociale

Sur ce sujet, un débat s'est instauré dernièrement sur les mérites et les limites de telle ou telle morphologie urbaine au regard des influences que cette forme physique est susceptible de produire sur les inégalités sociales et territoriales. On a tendance à opposer des formes urbaines qui, chacune, agirait différemment sur les rapports sociaux et influencerait des visions et des politiques différentes de justice. On va même jusqu'à dire que certaines morphologies urbaines sont plus justes ou équitables que d'autres.

À rebours de ce manichéisme, il faut réaliser qu'il n'existe pas une forme urbaine qui serait plus vertueuse qu'une autre. Du point de vue de l'équité, l'aspect géographique ou morphologique de la ville est un enjeu secondaire, le premier étant de rendre efficace comme juste et équitable la coopération sociale. En effet, comme l'observe MM. Webber, « *les valeurs associées à la structure urbaine recherchée ne résident plus dans la structure spatiale elle-même. Une forme urbaine et son dispositif*

(15) MM. Webber, "L'ordre dans la diversité ou la communauté sans proximité", *Le visiteur*, n°3, automne 1997, p. 132

d'occupation des sols ne sont supérieurs à d'autres que s'ils sont mieux adaptés au déroulement des processus sociaux actuels ainsi qu'à la poursuite des fins non spatiales de la communauté politique. » (15).

Certes, en l'état actuel, des dispositifs spatiaux (la ville diffuse ou étalée) secrètent plus d'atteintes à l'environnement que d'autres (la ville compacte). De même ils génèrent plus ou moins d'inégalités environnementales et certaines inégalités spatiales ou économiques. Mais avant de considérer cela, la question principale est de savoir si ces formes d'aménagement ne sont pas plus avantageuses du fait des effets produits sur la richesse des interactions et donc sur le bien-être social que d'autres qui pourraient les remplacer. La ville compacte n'est pas moins inégalitaire que la ville émergente !

D'autre part, une vision ouverte de la justice appliquée à la métropole doit admettre une pluralité de formes spatiales. Cela implique d'admettre le bon voisinage entre différentes formes urbaines aux caractéristiques et aménités différentes qui peuvent correspondre aux choix et désirs des individus et des ménages. Et ceux-ci évoluent au cours d'un cycle de vie ! De fait, la mobilité, la faculté de se déplacer leur permet d'arbitrer et d'opter pour des localisations résidentielles qui correspondent à ce qu'ils souhaitent à un moment donné

et qui peuvent changer au cours de leur existence. Dans cet esprit, la "métropole équitable" doit être diverse morphologiquement, faite simultanément de densités et de paysages urbains variés et différents.

Ce pluralisme se justifie, car au fil du temps, les modes intellectuelles et les idéologies qui ont inspiré l'idée d'une ville jugée "correcte" ou "radieuse" ont changé. En l'espace de dix ans, certaines visions du bien-être urbain et de la forme urbaine correspondante ont été supplantées par d'autres conceptions qui étaient jusque-là ignorées ou méprisées. On a souvent rejeté des types urbains qu'on avait autrefois aimés avec passion. Ainsi a-t-on porté aux nues la maison individuelle et l'habitat pavillonnaire après avoir fait l'apologie de la densité et des grands ensembles. Aujourd'hui, on veut renouer avec la vie de quartier alors qu'en même temps on célèbre la multi-appartenance territoriale rendue possible par les nouvelles conditions de la mobilité ! Quel modèle de ville chérira-t-on demain ? Devant ces variations des modes et des idéologies, la question de la forme urbaine reste bien subsidiaire par rapport aux problèmes fondamentaux non spatiaux que posent l'accessibilité et la mobilité, à savoir les enjeux de justice et d'équité, de droits individuels, de liberté de choix et d'allocation efficace des ressources en vue de l'amélioration du bien-être social.

Notes CPVS déjà parues

Série Équipement

N°1

La recherche dans le champ

Équipement - logement - transports - tourisme, état des lieux et enjeux

Jacques Theys

N°2

Question sur l'état producteur

Gilles Jeannot

N°3

La politique de recherche et de développement européenne dans le domaine des transports, son évolution et ses effets à venir sur la recherche publique en France

Jean-Marc Salmon

N°4

Éléments pour une prospective de la sécurité

Jean-Pierre Galland

N°5

Les territoires de la prospective

Serge Wachter

N°6

Véhicules électriques et véhicules hybrides, quelles perspectives pour le futur?

Yves Tugayé

N°7

La prospective et la ville : un état des lieux

Thérèse Spector

N°8

Les politiques territoriales en question

Serge Wachter

N°9

Transports et pollution de l'air : une question controversée

Jean-Pierre Giblin

Série Environnement

N°10

Les risques du ministère de l'équipement, des transports et du logement

Jean-Pierre Galland

N°1

Société immatérielle et mutation des valeurs vers de nouvelles représentations de l'environnement et du territoire

Jacques Theys

N°11

Les recherches stratégiques sur les transports terrestres : enjeux et dynamique d'évolution (1996-2000)

André Pény

N°12

L'évolution du marché des études dans le domaine de l'aménagement

Pierre Dubus en collaboration avec Pierre Pelliard et Serge Wachter

L'expert contre le citoyen? : le cas de l'environnement

Jacques Theys

N°13

Développement durable villes et territoires : innover et décloisonner pour anticiper les ruptures

Jacques Theys

Hors série

L'environnement au XXI^e siècle continuité ou rupture?

Réflexion sur la « gouvernance »

Jacques Theys

N°14

Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation, éléments de réflexion

Jean-Pierre Galland

Directeur de la publication :
Jacques Theys : responsable du Centre de prospective et de Veille Scientifique

Rédaction :
Serge Wachter

Secrétariat de rédaction :
Monique Cavagnara, CPVS

Impression :
Le Clavier, ISSN 1263-2325

Achevé d'imprimer : 4^e trimestre 2001
Dépôt légal n° 240