

Partie II

Mobilité urbaine enjeux et perspectives

INTRODUCTION

Le constat de la partie précédente a insisté sur la pluralité des tendances qui influencent la mobilité urbaine. Ces influences multiples rendent difficile et hasardeux une prévision ou un scénario déterministe et univoque de l'évolution de la mobilité urbaine à l'horizon 2015 ou 2020. Si des tendances lourdes continueront d'exercer leurs effets, il est probable que du côté des changements technologiques ou des comportements, des évolutions parfaitement imprévues puissent intervenir, dessinant un futur des déplacements dans les métropoles qui se situe en dehors du champ des possibles tel qu'on peut le représenter de façon raisonnée aujourd'hui. De ces incertitudes résulte l'idée que l'avenir de la mobilité urbaine est très ouvert. Plusieurs futurs des déplacements en ville sont concevables, comme plusieurs manières de vivre ensemble la ville dans les vingt ou trente prochaines années.

Si les sondages de l'avenir sont toujours entachés de réserves et d'incertitudes, il est néanmoins possible d'identifier des enjeux qui se présentent aujourd'hui comme des défis à relever pour les acteurs de la mobilité, au premier rang desquels les pouvoirs publics. Sans recherche d'exhaustivité, il est possible de faire apparaître quatre séries d'enjeux qui caractérisent la mobilité pour les années à venir.

1. INEGALITES ET MOBILITE

Les sociétés urbaines d'aujourd'hui sont de plus en plus mobiles. Même si le nombre de déplacements par personne et par jour est resté stable depuis environ quinze ans, le volume global des circulations et des déplacements a connu un essor et il est vraisemblable que cette croissance se poursuivra durant les prochaines années. Cette tendance entraîne de nombreuses conséquences, et on peut se demander quels seront ses effets induits sur les inégalités sociales. Ce sujet concerne le premier enjeu des évolutions futures de la mobilité urbaine.

1.1. CROISSANCE, INEGALITES, MOBILITES

La croissance creuse-t-elle les inégalités ou a-t-elle pour effet de les atténuer ? La réponse de la théorie économique à cette question est loin d'être simple. Pour certains penseurs, les inégalités favorisent la croissance car les riches épargnent plus que les pauvres et cela avantage l'accumulation du capital. Pour d'autres, au contraire, de faibles revenus abaissent le niveau de la demande globale, réduisent le dynamisme du marché intérieur et provoquent des conflits de redistribution qui nuisent à l'investissement.

Les relations entre croissance économique, inégalités et mobilité sont, elles aussi, loin d'être univoques. Il est vérifié que la croissance économique entraîne une croissance plus que proportionnelle des déplacements et des échanges. Mais quel impact ce processus a-t-il sur l'évolution des inégalités ?

Les données enregistrées pour les années les plus récentes (1990-1997) confirment que le nombre de déplacements par personne et par jour a augmenté dans la majorité des grandes agglomérations. La portée des déplacements s'est elle aussi accrue et le mode de déplacement dont l'essor a été le plus important est l'automobile. En gros, dans notre pays, la part modale de la voiture dans le total des déplacements avoisine les 75%. Spatialement, cela s'est traduit par une accélération de la vitesse des déplacements et par une hausse globale des distances parcourues. De fait, le processus de périurbanisation se poursuit alors que les politiques urbaines et d'aménagement placent en tête des objectifs à atteindre (le renouvellement urbain) la lutte contre l'étalement urbain.

Sur une chronologie plus longue, il est intéressant d'examiner ce fait majeur de l'évolution métropolitaine que représente l'essor de la mobilité et la dynamique des sociétés urbaines. Ce sujet est vaste et recouvre des réalités variées, mais une des questions qui mérite d'être étudiée est celle de savoir si la croissance de la mobilité urbaine a contribué à accentuer ou à réduire les inégalités sociales. Si on considère que le développement de la mobilité accroît les performances économiques des villes ou des agglomérations, qu'elle joue en faveur de l'efficacité, les personnes et les biens circulant davantage, il est justifié aussi de s'interroger sur ses conséquences concernant l'équité sociale et territoriale.

En toute rigueur, les notions d'inégalités sociales et spatiales, comme les notions d'efficacité et d'équité demandent à être définies avec plus de précision. Les mesures de ces "valeurs" ou de ces "grandeurs" font l'objet de débats théoriques et les manières de les appréhender sont loin de faire l'unanimité. La littérature spécialisée, cependant, distingue, grosso modo, deux séries de situations. L'analyse des extrêmes et la considération des valeurs moyennes.

L'analyse des extrêmes prend en compte les groupes d'agents ou les ménages les plus favorisés d'un côté et les plus démunis de l'autre. On considère les plus riches et les plus pauvres. Pour cette deuxième catégorie, l'attention se concentre sur la relation entre mobilité et exclusion ou mobilité et pauvreté. En d'autres termes, la question posée est de savoir quel rôle joue la mobilité dans les processus de marginalisation sociale, ou plus exactement, comment l'absence de mobilité ou un faible aptitude au déplacement peut accroître les chances d'exclusion ou peut amplifier les facteurs de pauvreté.

La considération des valeurs moyennes s'intéresse aux conséquences de l'évolution de la mobilité sur la position relative, non pas des plus pauvres, mais de la moyenne de la population ou des ménages. Même si cela est flou et demande à être précisé méthodologiquement, on voit bien les différences des deux approches, comme les différences des conclusions qu'on peut tirer selon qu'on adopte l'un ou l'autre point de vue. Le premier point de vue constatera un écart grandissant entre les plus riches et les plus pauvres, un accroissement de l'exclusion durant ces dix ou vingt dernières années et des inégalités plus grandes impliquées par l'élargissement d'un éventail d'aptitudes très contrastées en matière de mobilité. Le second point de vue ne pourra que constater que l'aptitude à la mobilité d'une partie de plus en plus grande de la population ou des ménages s'est très nettement améliorée grâce à la diffusion de l'automobile et aux progrès réalisés

dans l'offre de transports collectifs. En moyenne, les gens aujourd'hui se déplacent plus (sur de plus longues distances) et plus facilement.

Sans sous-estimer l'importance du problème de l'exclusion dans ses relations avec la mobilité et les incidences qui en résultent sur les enjeux de la justice sociale et sur les politiques d'équité, les réflexions qui suivent porteront essentiellement sur l'approche en termes de "valeurs moyennes". Puis, on tentera de distinguer différentes situations sociales et contemporaines d'inégalités face à la mobilité.

1.2. DEMOCRATISATION DE L'AUTOMOBILE, AMELIORATION DE L'OFFRE DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET INEGALITES SOCIALES

Le taux de possession de véhicules individuels a augmenté avec constance et rapidité depuis les années 1960 et le nombre de ménages multimotorisés s'est accru de façon notable ces dix dernières années. Au début de ce siècle, 80% des ménages, en France ont une voiture et 30% d'entre eux en ont deux ou plus. Au cours de ces 25 dernières années, les déplacements en voiture ont augmenté de 120% et assurent aujourd'hui les 2/3 des déplacements motorisés. Comme pour les autres biens de grande consommation, l'automobile fait partie de l'univers familier de la majorité des acteurs sociaux qui l'utilisent quotidiennement. Le système automobile s'est imposé comme pilier de notre système économique et social, et le "cercle magique" décrit par G. Dupuy mettant en relation la production de voitures, la construction d'infrastructures routières et la prospérité économique a été et reste toujours un des moteurs de la création de richesses.

Cela a eu de multiples répercussions sur la forme des villes, sur les modes de vie comme sur les représentations de la modernité. Mais surtout, cela a accru l'aptitude au déplacement d'une partie grandissante de la population. De plus en plus de gens ont la capacité de se déplacer grâce à l'automobile et cette démocratisation a joué dans le sens d'une élévation du bien-être individuel en augmentant les libertés de choix de localisation résidentielle des ménages et en facilitant leurs déplacements quotidiens dans les agglomérations. On peut donc dire que globalement, la diffusion de l'automobile à une large échelle dans la population a réduit les inégalités sociales, comme la diffusion de la possession de biens durables tels que les réfrigérateurs ou les téléviseurs ou encore de services "universels" comme le téléphone ont, dans leur domaine, eu des effets analogues et concomitants.

Cette évolution est allée dans le sens d'une meilleure équité entre les individus et les ménages. En effet, on peut considérer que l'amélioration de la mobilité urbaine des plus privilégiés n'a pas enrayé le progrès de la mobilité des moins privilégiés. En termes simples, les riches n'ont pas amélioré leur mobilité au détriment des pauvres, car les choix de ces derniers en matière de mobilité urbaine se sont élargis notamment grâce à la possession d'une automobile.

L'aptitude au déplacement d'une large fraction de la population s'est aussi notablement améliorée grâce au perfectionnement de l'offre de transports collectifs, et ce dans la majorité des agglomérations. Bien sûr, les secteurs périphériques moins bien desservis par les réseaux n'ont pas bénéficié de cette situation plus favorable. Mais il n'est pas douteux que la qualité de l'offre

des services de transports a augmenté et la rationalisation géographique des réseaux (l'intermodalité) ont, grosso modo, rendu plus performante l'accessibilité des différentes parties des centres et des banlieues. Cela se vérifie tout particulièrement pour la majorité des grands quartiers d'habitat social éligibles à la politique de la ville dont l'accessibilité s'est notablement améliorée.

Si les observations qui précèdent font état d'une certaine égalisation des chances, sur la longue période, face à la mobilité ou à l'aptitude au déplacement, cela ne veut pas dire que les inégalités entre individus ou groupes d'individus et même entre les territoires ont disparu. Au contraire, comme tout processus dynamique, l'évolution des conditions sociales et économiques de la mobilité territoriale obéit à la même logique de création et de destruction de richesses que décrivait Schumpeter pour la croissance économique. En effet, cette dynamique fait disparaître ou atténue certaines inégalités mais en crée ou en amplifie aussi d'autres qu'il faut tenter d'identifier et, le cas échéant, de réduire.

1.3. LES INEGALITES DE LA MOBILITE

Les conditions de la mobilité des personnes et des ménages, leurs manières de se déplacer, volontairement ou contraints, sont les causes et en même temps les conséquences des localisations urbaines, qu'il s'agisse des résidences ou des activités. Cette relation à double sens explique que la mobilité entretient un lien avec une pluralité de formes d'inégalités qui sont propres à la vie urbaine et qui peuvent être de différente nature : économique, sociale, environnementale et territoriale. Ce sont ces inégalités que le processus de métropolisation rend saillantes et évolutives. Les préoccupations de justice doivent être attentives à ces diverses formes d'inégalités dont certaines ne sont que difficilement mesurables et n'ont pas pour origine des facteurs seulement économiques. On recensera ici, sans exhaustivité, une série de situations d'inégalité liées, directement ou indirectement aux conditions de la mobilité.

1

On peut commencer par distinguer la forme la plus visible, et de ce fait, peut-être la plus socialement inacceptable des inégalités de la mobilité, celle liée à l'exclusion sociale et à la pauvreté. Dans ces situations, l'immobilité involontaire est un handicap qui limite l'accès aux services publics et privés et diminue les chances d'une insertion sur le marché de l'emploi. Dans les cas les plus critiques, ces formes de relégation et de disqualification sociales sont aggravées par des localisations résidentielles mal desservies par les transports collectifs et sont symptomatiques des " fractures sociales et territoriales ". Ces conditions évoquent les phénomènes de " spatial mismatch " observés dans les villes américaines où, pour les plus déshérités, la faible aptitude au déplacement est un obstacle majeur pour une insertion professionnelle et s'ajoute aux autres facteurs de marginalisation sociale. Ces situations existent en France, mais elles ne constituent qu'une expression ou qu'une figure minoritaire des inégalités de la mobilité.

2

On a évoqué des situations d'immobilité involontaires qui frappent certaines catégories de personnes. On recense aussi des situations de mobilité involontaires qui touchent une part

beaucoup plus importante de la population. Cette catégorie inclut des personnes contraintes, du fait de leur localisations résidentielles, à des conditions et des temps de transport pénalisants. L'inégalité provient ici non pas de la possession ou non d'une automobile, mais de l'obligation de l'utiliser. Cette dépendance est d'autant plus contraignante que la localisation résidentielle est périphérique et que les dépenses de transport représentent une part élevée dans le budget des ménages. Cette dépendance automobile, qui touche une très large fraction des ménages habitant dans les zones périurbaines des agglomérations (environ 20 millions d'habitants au dernier recensement), est une des variantes des inégalités de mobilité qui a connu un grand essor ces dernières années. A cet égard, il est remarquable de noter les contrastes entre les perceptions ou les définitions de situation d'inégalité de mobilité selon les pays. Ainsi, une étude intéressante (Dupuy) montre qu'en France, la pauvreté ou l'exclusion est apparentée à l'assignation à résidence dans une cité, dans un quartier. Au contraire, en Grande-Bretagne, la pauvreté est symbolisée par la dépendance automobile.

3

Les inégalités de la mobilité sont sociales mais peuvent être aussi environnementales. Dans certaines situations, ces deux types d'inégalités se conjuguent, en pénalisant, par exemple, les localisations résidentielles les plus défavorables du point de vue de l'accessibilité, mais aussi les plus préjudiciables parcequ'exposées à diverses nuisances sonores ou paysagères. Ainsi, les coûts externes des circulations motorisées se concentrent généralement dans les secteurs les plus " pauvres " des agglomérations.

Le terme inégalité peut aussi caractériser des situations où certaines personnes ou agents sociaux auteurs de nuisances n'en supportent pas la charge ou le coût collectif, celui-ci étant transféré sur d'autres groupes d'agents. En matière de mobilité et de justice environnementale, ces situations d'interdépendance sociale où des transferts de charges existent sont nombreuses. Il est bien connu que beaucoup d'auteurs de pollutions n'en sont pas les payeurs à commencer par les déplacements urbains en automobile (son utilisation est sous-tarifée) comme celle du transport routier. De même, un faible pourcentage d'automobilistes réalisent un part très importante du total des kilomètres parcourus (4% de la population effectuent 40% des circulations) et " n'internalisent " pas, loin de là, les divers coûts occasionnés (congestion, sécurité, pollutions). On peut aussi noter les inégalités entre les citadins des champs, résidant dans les zones de faible densités, qui parcourent de plus longues distances et à des vitesses beaucoup plus importantes que ceux des villes ou des secteurs à forte densité.

A cette liste, qui est loin d'être complète, des inégalités face à l'environnement, s'ajoutent aussi des inégalités fiscales, certains ménages payant plus et d'autres moins du fait de leur mobilité, alors que le contraire devrait être la règle équitable ! On pense aux charges de centralité qui servent à financer services et équipements collectifs qui bénéficient aux " mobiles " venant de la périphérie et aux coûts de la construction et de l'entretien des infrastructures routières qui n'est que très partiellement à charge des contribuables qui en font le plus grand usage et qui habitent dans les secteurs périurbain.

Tous ces transferts de charge sont bien des inégalités entre individus qui résultent de pratiques différentes ou de rapports différents à la mobilité.

4

Enfin, une dernière forme d'inégalité, dont on peut penser qu'elle sera de plus en plus discriminante dans les années à venir, concerne la maîtrise de l'espace-temps. La vitesse est aujourd'hui l'une des données fondamentales de l'exercice de la mobilité. Or, celle-ci s'étant, comme on l'a noté, largement démocratisée, c'est sur la maîtrise de cette variable espace-temps que se cristalliseront les inégalités de demain en matière de mobilité. Ceux les mieux aptes à gérer leur espace-temps et à choisir les modes de transport correspondant les plus efficaces seront les " gagnants " de la course à la mobilité. Cela n'est pas nouveau, car les capacités individuelles à gérer l'espace dans ses rapports aux temps ont toujours été un facteur d'inégalité. Mais les conditions de la vie urbaine contemporaine " post-moderne " accentuera certainement les valeurs de la maîtrise de l'espace-temps pour en faire un agent important de différenciation sociale.

2. ENJEUX DES EVOLUTIONS DE LA MOBILITE URBAINE POUR LES POLITIQUES NATIONALES DE TRANSPORT ET D'AMENAGEMENT

Un regard dubitatif sur l'avenir des politiques nationales de transport ?

L'expression " politique nationale de transport " est à analyser dans chacun des mots qui la composent :

- le terme de " politique " implique une orientation, un choix explicite ;
- l'adjectif " national " fait référence à la nation comme cadre de référence de la politique ;
- le mot " transport " laisse penser que l'action sur la mobilité est du seul ressort de la politique de transport, donc de l'offre.

Notre hypothèse est que chacune de ces composantes mérite réflexion lorsque l'on s'intéresse à la mobilité urbaine et que l'on se projette dans l'avenir.

L'enjeu est-il d'avoir une politique de transport ?

La mobilité ne doit sans doute pas être appréhendée comme une fin en soi. Les politiques nationales ayant un impact sur la mobilité sont très nombreuses, mais rares sont celles qui s'en préoccupent directement. La réduction du temps de travail, par exemple, a de toute évidence une incidence en termes de mobilités, mais il n'est pas imaginé de modifier les modalités de la réduction du temps de travail pour orienter de telle ou telle manière la mobilité qui pourrait en résulter.

En réalité, il semble que la politique nationale de transport soit le plus souvent une politique de gestion de la mobilité déclarée, via une offre de transport ajustée (répartition modale, réduction des nuisances, réduction de la congestion, amélioration du confort et de la sécurité routière, etc.), plutôt qu'une politique visant à modifier la demande elle-même, c'est-à-dire la mobilité à sa

source. Un des défis à relever n'est-il pas d'être soucieux des conséquences des multiples politiques publiques sectorielles sur la mobilité ?

On peut rapidement évoquer des facteurs qui sont susceptibles d'influencer fortement l'évolution des mobilités, mais qui ne concernent pas, en premier chef, une logique de déplacements :

tendances démographiques : vieillissement de la population (par accroissement du quatrième âge, notamment masculin), réduction de la taille moyenne des ménages (personnes seules, familles mono-parentales, départ des enfants, recompositions du ménage), desserrement interne (l'espace est un confort de plus en plus prisé), augmentation de la proportion " d'inactifs fonctionnels " dans la population totale (allongement des études, départ en retraite de la génération du baby-boom et vieillissement de la population en retraite, chômage, travail à temps partiel) ;

tendances socio-économiques : réduction du temps de travail, développement des activités de loisirs, de commerces (y compris fonctions logistiques), mondialisation de l'économie et nouvelles zones de puissances économiques concurrentielles du vieux continent, évolution de la richesse nationale (dans un sens ou dans un autre), développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Ces tendances ne sont que peu maîtrisables par la puissance publique, que ce soit dans leur origine ou dans leurs conséquences sur la mobilité.

Un autre thème, certainement important, serait un arbitrage politique national entre la ville compacte et la ville éclatée (de préférence pour la première, mais il faut un choix politique assumé et démocratique) et une harmonisation des politiques sectorielles pour y concourir. Cet arbitrage aurait des implications sur la politique de transport, et il faudrait que celle-ci s'adapte pour y contribuer. A défaut d'un arbitrage, d'autres considérations priment pour orienter les choix locaux vers telle ou telle option.

De tels facteurs, qui influencent la mobilité, ne dépendent pas d'une politique de transport. On voit bien que cette dernière ne peut intervenir que comme un correctif à la marge de la mobilité. L'organisation de l'espace et l'évolution des modes de vie sont, à cet égard, parmi les sujets importants à traiter pour intervenir sur la mobilité urbaine.

Un Etat " diminué " dans son rôle sur la mobilité urbaine ?

Parler de politique nationale suppose que cette politique soit formulée par l'Etat. Or, l'Etat a un rôle en reconfiguration permanente, sous l'effet d'influences multiples, qui tendent à en diminuer l'importance dans le champs de la mobilité urbaine et des transports.

Il faut d'abord évoquer la place croissante qu'occupe le niveau européen : l'Europe est un acteur de plus en plus prépondérant pour les cadres réglementaires nationaux en matière de transport. Les nations n'ont plus la marge de manœuvre qui était la leur dans le passé. C'est notamment vrai pour les normes techniques des véhicules, ainsi que pour les règles régissant les transports de

marchandises. L'Europe agit également par ses financements d'infrastructures ou de grands projets.

Certes, le principe de subsidiarité prévaut : il consiste à confier au plus bas niveau de gouvernance la responsabilité de traiter les problèmes . Mais l'Europe est amenée à fixer des cadres que les pays doivent respecter.

La privatisation des compagnies de transport, la déréglementation (d'où un certain effacement des frontières nationales), l'ouverture à la concurrence dans des domaines anciennement traités par le secteur public ou para-public, introduisent de nouvelles répartitions de compétences non seulement entre les collectivités publiques à toutes les échelles, mais aussi entre le public et le privé. La notion de politique nationale de transport (visant la mobilité urbaine) s'étiole sans doute en partie... L'exemple des récentes décisions prises en Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) illustre le fait que l'Etat est plus à l'aise pour traiter de la mobilité inter-urbaine, nationale et internationale, que de la mobilité strictement urbaine.

L'intervention directe de l'Etat, localement, est vraisemblablement amenée à d'une part à se raréfier, d'autre part à se recomposer :

- le budget de l'Etat n'a pas de perspectives de dégager des ressources croissantes pour des interventions locales : plus de dépenses et moins de recettes pour la nation (ratio actifs / inactifs décroissant, déficit de la balance commerciale, dépenses de santé croissantes, etc.), alors même que l'Europe investit de plus en plus massivement ;
- l'Etat, comme producteur de nouveaux lieux d'habitat, via ses aides au logement social par exemple, ne cherche pas en premier objectif à intervenir sur les mobilités ; la localisation des constructions de PLA neufs n'est pas soumise à une étude d'impact de la mobilité engendrée ;
- l'Etat est de moins en moins " aménageur ". La politique des villes nouvelles, qui fut le fleuron de l'Etat aménageur, est en cours de mutation. L'Etat se retire de sa fonction d'aménageur, laquelle est transmise aux collectivités locales. Il est de plus en plus improbable que l'Etat redéploie des actions de ce type dans d'autres territoires, tels que les grandes opérations d'urbanisme. Il privilégie maintenant les partenariats et hésite fortement à prendre des risques dans des opérations locales. On observe que les Britanniques et les Hollandais ont suivi un même désengagement des actions d'aménagement (d'ailleurs plus brutal).

La redistribution des compétences entre collectivités publiques, à l'intérieur du pays, modifie fortement la place de l'Etat dans les interventions liées à la mobilité. La déconcentration, d'abord, confie une importance croissante aux préfets et aux services déconcentrés qu'ils animent à l'échelle des départements et des régions : l'Etat central a de moins en moins de responsabilités vis-à-vis des échelons déconcentrés. La décentralisation, ensuite, a attribué aux collectivités locales des fonctions essentielles dans les politiques de transports et de mobilité. Les communes (et les agglomérations), mais aussi les départements et les régions, ont chacun des prérogatives importantes, tant en termes d'investissement que de fonctionnement.

Le double processus de déconcentration et de décentralisation, ainsi que la montée en puissance de l'échelle européenne, conduisent l'Etat à redéfinir ses actions concernant la mobilité, autant dans leur contenu que dans leurs méthodes. Deux approches complémentaires sont de plus en plus incontournables pour l'Etat :

- la recherche permanente de partenariats, puisque les décideurs et financeurs sont en nombre croissants,
- et la territorialisation de l'action publique, puisque les politiques sectorielles se multiplient et que l'Etat en déconcentre l'application.

L'Etat n'impose plus, il doit convaincre, voire séduire. Mais il doit au préalable clarifier ses attendus, ce qui n'est pas le plus facile à faire. Il convient d'exprimer des valeurs nationales, puis de hiérarchiser les priorités, donc d'arbitrer entre des enjeux aussi différents que l'économie, l'écologie, le social et l'urbain... Comment, dans ce contexte, exprimer l'intérêt général ?

Un intérêt général en matière de mobilité ?

Il revient à l'Etat à se positionner sur le fond : quelles sont les grandes orientations qu'il souhaite donner à la mobilité ? Une fois définies les priorités, il devient plus aisé de mettre en place les actions les plus adaptées, en cherchant la plus grande articulation possible des politiques sectorielles (tarification, fiscalité, régulation), au-delà même du champ des transports. Il faut dire que l'aménagement du territoire poursuit des objectifs multiples, dont la finalité n'est pas de réduire la mobilité : les réseaux de villes, les projets de quadrillage national par les autoroutes (pas un point du territoire à plus de 80 km d'une autoroute...), la logique de désenclavement, la logique d'accès à la mobilité des populations modestes (le droit à la mobilité), n'ont pas comme objectif la réduction de la mobilité. Toutefois, la loi " solidarité et renouvellement urbains ", en cours de discussion, apporte un certain nombre d'affichages clairs d'objectifs nationaux, qui étaient jusqu'alors davantage implicites. La loi sur l'air (loi n°96-1236, dite " loi sur l'air et sur l'utilisation rationnelle de l'énergie ", du 30 décembre 1996), auparavant, avait également contribué à la clarification des attentes nationales. On observe ainsi un " recentrage " du discours de l'Etat sur les grands enjeux tels que les équilibres environnementaux notamment (effet de serre, ressources pétrolières, etc.), pour lesquels le pays a pris des engagements internationaux.

La législation, qu'elle soit européenne ou nationale, reste une méthode privilégiée pour exprimer une politique, mais la loi est un cadre qui laisse une grande liberté aux initiatives locales. De plus, la loi n'a généralement pas de rôle incitatif.

« Vouloir faire le bonheur des gens malgré eux est la pire déviation intellectuelle », disait Paul Delouvrier. La problématique récente du développement durable a introduit une dimension temporelle dans le long terme, qui vient complexifier la situation : doit-on faire le bonheur de la population actuelle, au risque de compromettre celui des générations futures ? C'est bien le concept d'intérêt général qui est interrogé.

Il est établi que la somme des actions individuelles ne conduit pas à un optimum, notamment dans le domaine de la mobilité : les tendances passées de forte croissance démographique dans les densités les plus faibles a eu des conséquences sur un usage accru de l'automobile et sur la

disparition des espaces naturels. Mais la préservation des espaces naturels et des ressources non renouvelables suffit-elle à définir un intérêt général ? La définition et les modalités de l'intérêt général varient selon les pays et selon les époques. Il n'y a donc pas d'intérêt général définitif et universel. L'intérêt général relève d'une priorité accordée collectivement à certains objectifs par rapport à d'autres, pour une période donnée. Le contenu donné à l'intérêt général sert ensuite de guide à l'action présente, en la situant dans un contexte plus large.

La notion d'intérêt général promue par Rousseau et Hegel, qui est définie de manière centralisée et qui s'impose à tous, ne nous est d'aucun secours dans le domaine de la mobilité. Dans ce domaine, il faut l'admettre, il existe plusieurs " intérêts généraux " d'échelles spatiales et temporelles différentes . Les conflits de type N.I.M.B.Y. (not in my backyard : pas dans mon jardin) sont respectables, tant que l'arbitrage en faveur de " ceux qui sont là " ne prend pas des formes aigues. Il est nécessaire d'avoir une itération entre un processus descendant et un processus ascendant, qui permette de trouver ce qui est socialement et économiquement acceptable, à toutes les échelles.

Enfin, les évolutions institutionnelles vers une plus grande responsabilité des élus locaux ont rendu caduque la vision d'une tutelle des " intérêts généraux supérieurs " sur les " intérêts généraux inférieurs ". Le principe de l'unicité du lieu de la décision politique, inscrit dans l'organigramme institutionnel, est ainsi d'une pratique difficile , d'autant plus difficile que la multiplication des financements croisés complique la formule " qui paie, décide ". Les responsabilités s'en trouvent diluées. Dès lors, qui est légitime pour définir l'intérêt général en matière de mobilité ?

Petit état des lieux des politiques nationales dans des pays voisins

Quelques exemples étrangers, en Europe, viennent éclairer les questions que nous venons de soulever . Ces exemples montrent des dispositions relevant non pas uniquement de la gestion de la circulation ou d'une amélioration du partage modal plus en faveur des transports collectifs, mais de mesures à vocation plus large d'organisation de l'espace. Il s'agit d'influencer la mobilité à sa source, et pas une fois qu'elle se manifeste, à partir d'une organisation urbaine jugée plus appropriée.

L'intérêt de ces politiques dépasse le strict champ de l'urbanisme et des transports. Les modes de faire des administrations nationales, dans les contextes post-décentralisation anglais, norvégiens ou hollandais, sont également riches d'enseignement. Lorsque les responsabilités sont redistribuées entre différents échelons institutionnels, au profit d'un pouvoir politique décentralisé, les administrations centrales doivent trouver une nouvelle légitimité. Garanties des grands équilibres, mais se sentant souvent affaiblies face aux décideurs locaux à qui les lois de décentralisation donnent un poids considérable, elles ont à se repositionner. Les divers cas étudiés dans ce document éclairent la manière dont ces administrations centrales tentent de redéfinir leur rôle vis-à-vis des autres collectivités publiques. En matière d'urbanisme ou de transport, ce jeu d'acteur est particulièrement révélateur. La notion de subsidiarité, qui prévaut dans l'Union Européenne, explique que l'autorité de l'Etat soit très contestée localement : pourquoi et comment

l'Etat interviendrait-il dans des enjeux locaux de développement urbain ? La réponse donnée par les politiques que nous allons présenter est simple : l'Etat affiche ses priorités et les grandes orientations qu'il souhaite voir données à l'évolution des villes ; il produit un petit nombre de textes ayant vocation de directive et s'assure du fait qu'ils soient respectés localement.

Le cas britannique

Le secrétariat d'Etat à l'Environnement britannique a tenté de promouvoir la densification urbaine, en produisant une directive nationale fixant sa politique en matière de développement urbain (P.P.G.13), présentée au Parlement le 19 mars 1994. Cette directive traduit la volonté de freiner la péri-urbanisation, pour d'une part revitaliser les centres-villes en y concentrant les nouveaux projets, et d'autre part réduire les besoins de déplacements motorisés, en disposant les principaux " générateurs de déplacements " à proximité des transports en commun.

Les buts explicites de cette directive sont de concourir à :

- réduire la croissance de la longueur et du nombre de déplacements motorisés,
- encourager les moyens de transports alternatifs ayant moins d'impacts environnementaux,
- et donc réduire la dépendance à l'automobile.

La motivation essentielle exprimée est d'atteindre les engagements du gouvernement formulés dans sa stratégie de développement durable, dont l'objectif majeur est la réduction du besoin de se déplacer. " La croissance de la circulation telle qu'elle est prévue risque de compromettre les objectifs d'émissions de gaz à effet de serre, de qualité de l'air et de protection des paysages et de l'habitat. Il est possible que les améliorations techniques sur les véhicules se poursuivent, mais elles ne seront pas suffisantes en elles-mêmes ".

La section 54A de la loi d'aménagement du territoire de 1990 (Town and Country Planning Act) exige que les décisions d'urbanisme respectent les plans directeurs correspondants, sauf condition particulière. Bien que la P.P.G.13 concerne principalement la manière dont les plans directeurs doivent être conçus, la politique proposée doit être appliquée aux autorisations de construire individuelles et elles servent de référence en cas de recours devant le juge. Depuis 1990, un ensemble de directives nationales a été produit par le ministère de l'Environnement : citons par exemple la P.P.G.3 (logement) et la P.P.G.6 (commerces et centres-villes). La directive n°13 (P.P.G.13), dans sa version de 1994, nous intéresse plus particulièrement .

La P.P.G.13 vise à réduire le besoin de se déplacer (sections 1.7 et 1.8), notamment en voiture, en :

- influençant la localisation des différents types de développement en fonction de l'offre de transport (et vice-versa) ;
- localisant les principaux générateurs de déplacements dans les centres existants, qui sont très accessibles par les moyens de transport autres que l'automobile ;
- renforçant les centres locaux existants, dans les zones tant urbaines que rurales, qui offrent une variété de destinations potentielles pour les déplacements quotidiens, et protégeant et améliorant leur viabilité et leur vitalité ;

- maintenant et augmentant la possibilité de marcher, prendre le vélo ou les transports en commun, plutôt que de conduire entre le logement et les équipements visités régulièrement ;
- limitant l'offre de stationnement dans les nouveaux projets d'urbanisme, afin de décourager la dépendance à l'automobile pour les déplacements domicile-travail ou autres, lorsqu'il y a des alternatives possibles " .

La P.P.G.13 traite également des transports de marchandises et encourage les modes non routiers.

Les directives régionales, les schémas directeurs et les plans d'urbanisme, en conformité avec la P.P.G., doivent donc promouvoir des stratégies de réduction de la mobilité. Les schémas directeurs sont considérés comme le meilleur outil d'intégration des enjeux de transport et d'urbanisme. Ce ne sont donc pas des politiques de transport qui sont seuls invoquées pour maîtriser la mobilité.

De plus, les financements étatiques, tels que Single regeneration budget, City Challenge, English Partnerships, et Package bids (du ministère des Transports), devront contribuer à promouvoir la " régénération " des centres-villes et seront attribués à la condition que les projets répondent aux directives nationales.

Un décret royal norvégien

Le gouvernement, dont Mme Brundtland était Premier Ministre, avait préparé un Livre Blanc sur la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme , soumis au Storting (Assemblée Nationale norvégienne) en mars 1993. Ce rapport " présentait pour la première fois les objectifs et les outils pour une politique globale d'urbanisme, fondée sur le principe du développement durable".

Le gouvernement vise à encourager des formes de développement urbain favorables " aux systèmes de transports les plus efficaces et les plus respectueux de l'environnement " et permettant aussi de " réduire le besoin de transport ". Il justifie sa position par le principe de précaution et explique qu'il peut parfois être nécessaire de ne pas choisir les alternatives les moins chères, lorsqu'elles conduisent à des évolutions indésirables dans le long terme. Dans ce rapport à l'Assemblée Nationale, l'Etat annonçait sa détermination à intervenir avec davantage de poids en amont de la préparation des plans d'urbanisme locaux ou départementaux et à faire respecter ses directives par ces plans, qui doivent être approuvés par l'Etat.

Dans un décret royal du 20 août 1993, le ministère de l'Environnement a rendu officielles ses orientations nationales, intitulées : " Directive de politique nationale pour une planification coordonnée du transport et de l'urbanisme " .

Il est expliqué que cette directive doit servir de base pour l'urbanisme et pour l'exercice de l'autorité compétente d'après la loi sur l'urbanisme et la construction dans les municipalités et les départements, et au sein des autorités nationales. Par ce décret, la densification a été élevée au rang d'objectif général pour le développement urbain (general objective for urban development) .

La directive a pour but de décrire les objectifs nationaux en matière d'urbanisme et de transports et de montrer la nécessité d'une coordination. Ainsi, par exemple, dans les proximités pédestres autour des principales stations des réseaux de transports en commun, il est clairement dit que " les considérations en faveur de la construction pèsent plus lourd que celles en faveur de la conservation, dans la mesure où les projets assurent un développement concentré et sont attentifs à l'environnement culturel et aux structures vertes ".

Les derniers paragraphes du décret rappellent que les subventions et les prêts étatiques pour les grands projets et les infrastructures de communication, ainsi que les permis de construire ne seront autorisés que s'ils répondent à cette directive, elle-même retranscrite dans le plan d'urbanisme local.

La politique " ABC " aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, le gouvernement ne s'arrête pas aux principes généraux, mais organise lui-même le développement urbain selon des principes identiques à ceux des Britanniques. Le plan d'aménagement du territoire de 1991 ambitionne de " dissuader l'usage de l'automobile, en particulier pour les déplacements domicile-travail ". Plusieurs moyens sont mis en œuvre pour atteindre cet objectif. Outre des mesures de réglementation du stationnement, de péage urbain, une politique de localisation des " générateurs de déplacements " a été lancée : la politique dite de " l'ABC ".

Elle consiste à " placer la bonne entreprise au bon endroit ". La politique ABC consiste à définir une stratégie de localisation, croisant le " profil d'accessibilité " du lieu et le " profil de mobilité " de l'entreprise ou du service (en termes de personnes et de marchandises). Les différentes parties du territoire sont classées en trois catégories, en fonction de la qualité de leur accessibilité en transports collectifs.

Chaque région doit élaborer son plan d'application, pour adapter localement les principes nationaux. Les représentants de l'Etat, des provinces et des municipalités sont impliqués dans cette démarche et le plan est ensuite mis à la consultation du public. Les autorités publiques sont ensuite tenues de diriger les entreprises candidates à une implantation vers les sites correspondant le mieux aux types de déplacements qu'elles génèrent.

Ainsi, pour le gouvernement hollandais, " la première étape vers la réduction de l'utilisation de l'automobile pour les motifs non-professionnels est de conduire une politique de concentration des logements, zones d'emplois et équipements. Ceci devrait se traduire par de plus courtes distances de déplacements, la plupart des déplacements étant réalisables en bicyclette, et une plus grande attractivité des transports publics " .

Selon le système de planification du pays, le VINEX, schéma national d'aménagement, est un " guide " (guideline), qui doit être converti par procédures réglementaires dans les plans régionaux puis locaux. La planification physique indique une direction à suivre et fixe les limites des initiatives des individus et des collectivités. Le VINEX rappelle en outre que " ces initiatives peuvent être ou ne pas être aidées par les subventions du gouvernement central ". Les

localisations de type A et B se voient attribuer une préférence lors des choix d'investissements publics.

Quelques conclusions

L'Etat, en France comme dans d'autres pays, se trouve au cœur d'une interrogation double sur la légitimité de son action en matière de transport :

- interrogation sur la légitimité et la pertinence sur le fond : agir sur les transports ne peut résoudre qu'une partie des problèmes liés à la mobilité. D'autres domaines, hors du champ des transports, ont un impact énorme sur la mobilité (parfois peu prévisible, certes). L'Etat n'a pas toujours les moyens d'y intervenir, mais il apparaît nécessaire qu'il harmonise ses politiques sectorielles ;
- interrogation sur la légitimité institutionnelle, dans la mesure où les compétences se redistribuent entre l'Etat et l'Europe d'une part, et l'Etat et les collectivités locales, d'autre part.

L'Etat agit de plus en plus par des partenariats, qui nécessitent de persuader les différentes parties prenantes. Pour ce faire, il est de moins en moins possible de ne pas clarifier les grands objectifs à poursuivre. Les directives nationales que nous avons évoquées dans les pays voisins, sont révélatrices à cet égard. L'Etat y annonce clairement des objectifs prioritaires. La réduction de l'usage de l'automobile n'est d'ailleurs pas le seul objectif, dans les exemples mentionnés. La limitation de la consommation d'espaces naturels et la revitalisation des centres-villes sont tout aussi importantes dans les motivations de ces politiques. C'est plutôt une combinaison d'objectifs (à caractère soit environnemental, soit urbain) qui est affichée et mise en cohérence tant dans les orientations que dans l'articulation de politiques sectorielles. On n'intervient pas sur la mobilité que par la politique de transports.

La décentralisation politique dans chacun des pays européens évoqués s'est accompagnée d'une politique définie par l'administration centrale nationale, seule garante des grands équilibres ou de grands enjeux. Un cadre national est ainsi fixé, annonçant les objectifs à suivre par les échelons institutionnels " inférieurs ".

Le respect des directives nationales à des échelons de planification inférieurs est une condition mise aux dépenses nationales d'infrastructures ou d'équipement. Les financements publics, de moins en moins nombreux (en raison des critères de convergence économique liés à l'Union Européenne), sont ainsi un levier pour assurer l'efficacité locale des directives, outre la compatibilité réglementaire des documents d'urbanisme.

Une cohérence est recherchée entre les politiques nationales, régionales et locales. Ce sont des mesures fiscales, des outils réglementaires, des politiques d'habitat spécifiques, etc., qui contribuent à la réalisation de l'objectif fixé.

Enfin, des dispositifs de suivi sont mis en place, assurant une évaluation en continu ("monitoring"), dont la vertu est triple : expliciter et quantifier les objectifs, vérifier le degré de succès, et corriger rapidement la politique si l'on mesure des écarts.

3. LES RESPONSABILITES LOCALES FACE A L'EVOLUTION DE LA MOBILITE URBAINE

3.1. LES ENJEUX LOCAUX DE LA MOBILITE

Les enjeux locaux de la mobilité sont très larges puisqu'ils conditionnent au-delà de la satisfaction de la demande de mobilité presque toutes les politiques urbaines locales et par là de nombreux aspects des conditions de vie des citoyens. □

Nous traiterons plus loin des spécificités propres à certaines villes, compte-tenu de leurs diverses caractéristiques socio-économiques ou géographiques. Nous donnerons donc ci-après une appréciation générale des problèmes que les agglomérations nous paraissent rencontrer.

enjeux internes a la politique des déplacements

Les enjeux les plus couramment rencontrés dans les agglomérations urbaines dans le cadre de leur politique de déplacements tournent autour de :

- La mise en place de contournements routiers pour achever la mise en Œuvre des schémas de voirie.
- Les difficultés à promouvoir les modes alternatifs et à restaurer la qualité des espaces publics.
- L'incapacité à organiser une desserte performante en transports collectifs des couronnes périurbaines.

Nous n'aborderons que succinctement chacun de ces aspects dans une perspective qui sera surtout prospective.

La mise en place des contournements routiers constitue le point fort de presque tous les schémas de déplacements routiers à l'échelle locale. Nous avons déjà évoqué les difficultés fréquentes d'obtenir un consensus sur les maîtrises d'ouvrage. Nous voudrions insister ici seulement sur le fait que le renoncement quasi-général à l'accroissement des possibilités de pénétration routière dans les agglomérations, qui résulte autant des coûts que des nuisances déjà produites, devrait rendre nécessaire une déconcentration des emplois dont la compatibilité avec le maintien de la vitalité des centres urbains dépendra des villes. Certaines agglomérations s'engagent dans des réductions de capacité de pénétration routière pour requalifier certaines voies tout en facilitant le recours à des modes alternatifs (axes lourds). La mise en œuvre de ces contournements rencontre parfois des oppositions politiques fortes, leur localisation fine faisant naturellement débat. Pourra-t-on dans l'avenir poursuivre la méthode actuellement la plus courante consistant à traiter de ces sujets en les mettant rarement en rapport avec des objectifs spatiaux en matière de localisation de l'emploi ?

Les efforts pour la promotion des modes alternatifs sont géographiquement limités.

Hors des secteurs à forte densité, cette promotion apparaît vite inutilement coûteuse et ceci résulte pour partie d'une insuffisante préoccupation d'accorder vitesse et densité ou de mieux accorder entre eux la vitesse des différents modes les uns par rapport aux autres. La légitimité d'une réduction de la vitesse automobile en ville est surtout abordée par l'angle de la sécurité des personnes et de la convivialité des espaces publics. Ces deux arguments paraissent insuffisants à justifier la modération des vitesses de déplacements urbains qui pourrait modérer les transformations urbaines induites ou certains de leurs effets. C'est bien pour cette raison que les modes alternatifs ne peuvent coexister avec la pratique automobile que dans les parties les plus denses des plus grandes villes. Dans ces cas très particuliers, une restauration de la qualité des espaces publics est envisageable mais exige des investissements dans la durée pour sauvegarder une qualité résidentielle autrement très menacée (d'une façon très variable suivant les villes).

En contrepoint, la couronne périurbaine devient l'espace hégémonique de la voiture.

Le coût collectif qu'impliquerait une desserte de qualité recourant aux transports collectifs d'espaces aussi peu denses est évidemment très élevé et c'est pour cette raison que les plus optimistes parlent en ce domaine au mieux d'intermodalité.

enjeux internes à la politique d'aménagement

Les politiques locales d'aménagement s'intéressent à des questions qui sont la conséquence de l'imparfaite maîtrise des effets sur l'aménagement de l'amélioration des conditions de la mobilité automobile.

La dévalorisation de la fonction résidentielle se focalise sur certains espaces de la ville pédestre et résulte de mécanismes complexes mobilisant de nombreux paramètres (nuisances, accessibilité, marché de l'habitat, équipements, formes urbaines, etc.), aboutissant in fine au désintérêt de l'investissement privé. Même s'il s'agit d'une conséquence globale indirecte des conditions de la mobilité, leur modification ne peut plus prétendre inverser les processus en cours. Par contre, certains proposent une conjugaison

d'une politique volontaire de renouvellement urbain, appuyée sur des transports collectifs en site propre et une concentration nouvelle d'activités là où l'habitat était exclusif d'autres occupations du sol. La revalorisation de ces quartiers serait à ce prix et permettrait de contenir la spécialisation sociale à grande échelle que tend à favoriser la mobilité facilitée. Cette voie paraît intéressante à explorer mais nous savons déjà qu'elle ne pourra être généralisée partout.

La périurbanisation s'élargit spatialement d'autant plus que la première couronne périurbaine freine l'ouverture à l'urbanisation.

L'alternative à cette politique existe mais pose de nombreux préalables en rapport avec les évolutions des pratiques institutionnelles en vigueur.

- Promotion d'une politique foncière probablement inter-institutionnelle, en tout cas rentrant dans le cadre de la politique nationale du logement (sauf si cette dernière est décentralisée).
- Contractualisation entre intercommunalités limitrophes dotés chacun des compétences les rendant théoriquement autonomes les unes des autres.

- Conjugaison de cette canalisation de la périurbanisation avec la desserte ferroviaire (compétence régionale).

Les Lois VOYNET et SRU sont en théorie une avancée dans cette direction dont leur concrétisation reste subordonnée à la mobilisation des moyens nécessaires et au bon vouloir des institutions concernées.

La déconcentration des activités pérennise des formes extensives basées sur le " zoning " , généralement exclusives de l'usage automobile.

Si l'intermodalité peut contrarier l'inconvénient de l'éloignement des domiciles aux stations des réseaux de transports collectifs, il paraît plus difficile qu'elle le puisse si l'emploi est (par rapport à ces réseaux) géographiquement dispersé. Les contraintes ou libertés accordées à la localisation des emplois suivant leur nature seront donc un choix prépondérant, qu'illustrent bien les tentatives planificatrices hollandaises (politique ABC).

3.2. PERSPECTIVES D'ARTICULATION DES RESPONSABILITES LOCALES ET NATIONALES

Les démarches étrangères précédemment décrites confirment l'importance que peut avoir sur la demande de mobilité la façon d'organiser l'évolution de l'agencement urbain qui lui-même nécessite une coordination inter-institutionnelle pour prétendre maîtriser les effets collectifs des dynamiques impulsées par les jeux d'acteurs privés et publics dans la configuration actuelle des institutions locales et nationales. Quelle prospective faire du processus de décentralisation et de renforcement progressif de l'intercommunalité. Deux phénomènes différents interfèrent. La décentralisation tend à une recomposition de l'espace politique pour donner plus de pouvoir à l'échelon local quand dans le même temps, les aires géographiques pertinentes pour l'exercice de certaines compétences tendent à s'élargir (en raison de la mobilité facilitée) du fait de l'élargissement de l'espace au sein duquel sont exercées les diverses pratiques sociales. Ce double mouvement déstabilise certaines institutions (Département, commune), et les met dans une posture défensive au moment où ce désajustement entre les échelles territoriales du droit et de la pratique rendrait d'autant plus utiles les collaborations entre toutes les institutions quelles que soient leurs compétences. Ceci explique sans doute l'insistance de l'Etat à valoriser la formulation de projets fédérateurs à l'échelle intercommunale ou entre intercommunalités. Mais la faculté à promouvoir la recomposition politique des territoires est très disparate suivant les régions ou suivant les histoires locales différentes des agglomérations. La France, en choisissant, contrairement aux autres pays européens, une diversité d'évolution dans la pratique locale de l'intercommunalité se donne sans doute le maximum de chance de connaître une expression variée de la demande de mobilité à la mesure de la diversité des évolutions que connaîtra l'agencement urbain. L'équation intercommunale locale sera peut-être la variable la plus déterminante des politiques locales de déplacements et/ou d'aménagement. Aussi nous avons jugé utile de traiter dans la partie suivante des disparités locales du problème posé.

3.3. LA DIVERSITE DES CONFIGURATIONS LOCALES ET LA PROSPECTIVE DE LA MOBILITE

la nature des paramètres locaux influant sur la mobilité

Une prospective de la mobilité qui lie son évolution à des choix individuels reflétant l'évolution d'un système de valeur ou d'un contexte socio-économique peut s'affranchir de dire de quelle ville elle parle. Mais si la mobilité est jugée cause et conséquence de l'agencement urbain, parce que servant des objectifs analogues par des moyens différents, cette commodité n'est plus possible.

Mais, à l'inverse, considérer que chaque ville est un cas particulier, sans être faux, serait une manière d'éluder la question. Nous nous interrogerons donc sur les différences entre les villes qui nous paraissent les plus significatives par rapport à notre propos. Nous ne pourrions pas pour cela nous appuyer sur des analyses approfondies car précisément la conception de la mobilité, comme résultat d'une optimisation des interactions sociales dont l'agencement urbain est à la fois un des moyens mais aussi la conséquence, ne fait pas encore partie d'une culture commune professionnelle. Cinq grands paramètres de différenciation des villes peuvent jouer, que nous explorerons successivement :

- La taille de l'agglomération qui nous paraît le paramètre le plus déterminant.
- Les caractéristiques géographiques dues aux données du relief, de l'hydrographie, du climat ou de l'environnement urbain préexistant.
- La spécificité économique de la ville qui réagit sur son peuplement, sa fréquentation, son attractivité.
- Les facteurs culturels régionaux qui peuvent influencer sur les choix comportementaux.
- Les données géopolitiques qui résultent de l'histoire et participent de l'explication des rapports institutionnels dont nous avons évoqué précédemment l'importance mais sans rentrer dans le détail des configurations locales.

Nous examinerons chacun de ces facteurs pour tenter de déterminer s'il paraît probable, après examen de son incidence actuelle, qu'il ait une incidence équivalente ou différente dans le futur.

influence de la taille de l'agglomération

En Europe, la transformation de l'agencement urbain produite par la diminution du coût de la mobilité automobile n'a pas encore différencié les agglomérations dont la période principale de croissance urbaine se situait dans cette période plutôt que dans une autre. C'est pourtant là une différenciation classique en Amérique du fait que la diffusion automobile est plus ancienne et que beaucoup de villes sont d'un développement relativement récent. Pour nous en Europe, la question de la taille de l'agglomération s'identifiera pour l'essentiel avec la taille de la partie compacte de cette agglomération donc avec la taille qu'elle avait atteinte avant la généralisation de l'automobile qui, pour l'essentiel (avec des différences régionales), détermine la densité de cette partie compacte.

Le terme de densité est partiellement impropre. Il est souvent utilisé par commodité, en englobant d'autres caractéristiques de la ville à mobilité restreinte (mixité fonctionnelle, conception des espaces publics, etc.). Ces caractéristiques favorisent les interactions sociales mais différemment de la façon dont peuvent y contribuer la mobilité quotidienne ou la mobilité résidentielle. En effet, nous pouvons considérer que ces deux formes de mobilité viennent en appui de la densité permettre l'optimisation du potentiel d'interactions d'une ville. Quand la mobilité quotidienne était restreinte, les quartiers d'emploi et de résidence étaient fréquemment les mêmes, contraignant à changer de quartier si le nouvel emploi était trop éloigné. Maintenant, avec la mobilité facilitée, la stratégie la plus fréquente consiste, pour au moins un des conjoints, à avoir le même secteur périphérique - par rapport au centre- de domicile que pour l'emploi. La mobilité facilitée n'a donc pas supprimé le rôle de la mobilité résidentielle dans l'optimisation du temps des déplacements et des activités, elle en a seulement modifié les modalités. Les ménages évitent d'avoir pour le déplacement qui est le plus fréquent d'avoir à traverser la partie la plus dense qui est aussi la plus lente de l'agglomération.

Cette " sectorisation " de l'organisation urbaine devient également la clef d'une ségrégation sociale (sectorisée précisément) venant se combiner avec celle liée à la distance au centre. La distribution des prix fonciers reflète bien ce double processus de spatialisation de la richesse.

Cela explique aussi que la proportion de ménages périurbains occupant les emplois les plus centraux décroisse avec la taille de l'agglomération quand celle-ci devient vraiment importante, c'est-à-dire quand sa traversée consomme une part importante du budget-temps moyen affecté ou affectable à ce motif de déplacement. Il s'agit bien d'un mécanisme d'adaptation du système urbain mobilisant les autres marchés urbains que celui de la mobilité quotidienne. Dans le futur, l'adéquation entre la diversité sociologique des emplois centraux et celle des résidents de la partie dense de l'agglomération est difficilement prévisible et variera probablement d'une agglomération à l'autre. Cette conjoncture pèsera peut-être sur la virtuelle désaffectation de la partie centrale par les emplois ou par les actifs. Nous sommes trop peu engagés dans ce processus pour savoir si l'évolution observée aux Etats-Unis (où finalement l'emploi a souvent suivi les logiques résidentielles des catégories les plus solvables) est la seule voie possible, et c'est ce qui donne à l'enjeu de la recomposition urbaine de la ville pédestre tout son sens. Pour l'instant, nous observons une déconcentration des emplois centraux d'autant plus forte que l'agglomération est grande, mais partant d'une situation de concentration très élevée, rien ne dit que ce processus ne trouvera de lui-même un équilibre stable à un niveau intermédiaire, et dans ce cas, nous ne savons pas à quel niveau.

Si donc un équilibre socio-économique interne à la ville dense peut être atteint, il y a de fortes chances qu'il dépende du recours aux modes alternatifs à l'automobile dont l'économie dépend de la taille des villes. En-dessous d'une certaine taille, les transports collectifs voient leur compétitivité déjà mise à mal par la dynamique urbaine en cours encore restreinte. Cette absence de besoin de compenser la densité de la partie compacte de l'agglomération par des transports collectifs semble se corréliser avec la taille de la ville en même temps que la taille de la ville influe sur leur prétention à se développer à partir d'une dynamique de métropolisation. Les petites

viles furent les premières à observer la dévitalisation de leur centre et seules les plus importantes purent organiser une riposte qui correspondait déjà à un partage des rôles avec les centralités périphériques. L'adaptation de l'agencement urbain aux effets de la mobilité facilitée sera d'autant plus rapidement achevée que la ville sera petite. Parallèlement, cette ville s'inscrira d'autant plus vite dans la mouvance de la métropole dont elle dépendra plus étroitement. Il y a donc de bonnes chances que sa position dans l'armature urbaine régionale se corrélera (sans relation de causes à effets) avec le degré de l'adaptation de son agencement à l'automobile donc avec certains aspects au moins de la préservation du caractère traditionnel de son urbanité. Le prestige de la mémoire viendra renforcer la réalité de la puissance (sans prétendre y suppléer).

Pour ces raisons, la possession d'un TCSP devrait, dans les années à venir, au rythme actuel de sa diffusion, distinguer deux niveaux bien différents de l'armature urbaine, de même que la position vis-à-vis des TGV et des hubs aéroportuaires seront probablement illustratifs du degré de métropolisation. Ceci explique probablement beaucoup plus sûrement le zèle des collectivités pour la promotion des T.C.S.P. que la seule volonté de développement de transports collectifs jugé souvent fort coûteux et socialement peu valorisés. Ce réseau de T.C.S.P. permet à la partie compacte de l'agglomération de retrouver à l'échelle de la région urbaine l'unité antérieure du centre-ville. Celui-ci l'avait perdu dans les récentes décennies du fait de la dissémination (dans cette partie compacte) des grands équipements métropolitains. Les transports collectifs rénovés viennent ici servir d'appoint à un changement d'échelle de l'organisation urbaine dont la vraie cause est pourtant l'automobile. Ils permettent de la sorte de donner une nouvelle justification à la densité urbaine héritée du stade antérieur de la mobilité.

L'influence des caractéristiques géographiques

Cette influence est loin d'être négligeable car la mobilité facilitée, provoquant une dédensification de l'habitat et une déconcentration de l'emploi, réclame un espace qui lui est compté quand la mer, la montagne, la forêt, les terres inondables ou les hauts rendements agricoles (vigne surtout) viennent contrarier cette expansion. Dans ce cas, la régulation spontanée entre mobilité et agencement urbain induit un renchérissement foncier et des coûts d'infrastructures routières plus élevés (plus fréquente nécessité de solutions souterraines). Nous aurons probablement là un facteur de différenciation déterminant entre les villes françaises, certaines, comme c'est déjà le cas, évoluant plus naturellement et pour les mêmes raisons de façon analogue aux villes suisses. Toute la question est de savoir si dans la compétition entre les villes, cette différence réagira ou non sur l'□a croissance de ces villes sur leurs performances. Elles sont géographiquement coincées et généralement déjà plus denses que les autres, mais cela restera-t-il compatible avec les attentes des ménages et des entreprises dont la référence se construit nécessairement, pour au moins certains d'entre eux, sur un territoire plus vaste ? Pour prendre un exemple, Nice deviendra-t-elle dense comme Monaco ou est-ce la partie de la Côte d'Azur à l'Ouest du Var qui absorbera ce développement ? Il semble que ce soit cette deuxième hypothèse qui corresponde à l'évolution récente mais que doit celle-ci au volontarisme des collectivités publiques (Sophia Antipolis) et à la dynamique spontanée des " marchés urbains " dans leur façon de guider l'expansion urbaine ?

Une autre singularité géographique, sans relation obligatoirement avec la précédente, concerne la densité de l'armature urbaine préexistante. Certaines régions (Nord, Alsace, Basse-Seine, Aire marseillaise, etc.) ont déjà une organisation multipolaire héritée d'une structuration antérieure du territoire qui favorise une métropolisation accélérée. Cette configuration, en valorisant les espaces interstitiels à ces pôles, peut plus facilement engendrer une occupation de l'espace très spécialisée, effaçant ou atténuant le rôle joué par les polarités antérieures et majorant de ce fait, au maximum, les besoins de mobilité du fait de l'hyperspécialisation fonctionnelle que cette configuration implique.

Les emplois déconcentrés qui dans une autre configuration se seraient mis aux franges de la partie compacte d'une métropole monocentrée peuvent, plutôt que de nourrir le développement des villes moyennes de la région, s'intercaler entre ces polarités. C'est le développement observé dans certaines métropoles étrangères et il peut être aussi celui des régions les plus denses de notre armature urbaine.

Enfin, il faut noter que les agglomérations littorales correspondent à une disposition fort singulière, la mer occupant en général la moitié de l'espace d'expansion d'une agglomération classique (quand celle-ci n'est pas littorale). Le décentrement du centre de gravité de population qui en résulte peut être un facteur défavorable au centre-ville dans la concurrence avec les pôles d'emplois périphériques déconcentrés, mais, en contrepartie, explique une répartition des densités que l'on retrouve plus souvent dans les villes ayant une taille double. Ces deux arguments pourront faire descendre pour de telles agglomérations le seuil de rentabilité de la réalisation d'un T.C.S.P.

la spécificité économique de la ville

La métropolisation s'appuie sur des capitales régionales ou nationales concentrant, (et parfois partageant) des services utilisés par le réseau des villes situées dans leur aire d'influence. Les processus de différenciation sociale seront plus nettement accusés dans ces territoires que dans les territoires à l'écart de cette évolution. Ces tendances devraient trouver leur traduction dans la majoration des valeurs foncières tant en secteur périurbain qu'urbain, et donc par l'intermédiaire de l'agencement urbain (ampleur supérieure de la périurbanisation) pèsera quantitativement sur la mobilité.

Mais la singularité la plus notable devrait concerner les territoires dont la structure d'activité est dominée par l'activité touristique. Les caractéristiques de la mobilité des touristes exigent déjà mais pourront exiger encore plus dans le futur des surinvestissements relatifs importants en infrastructures (par rapport à la taille démographique de la période de basse fréquentation). Quelle sera la propension à l'avenir des territoires touristiques mono fonctionnels à se diversifier économiquement, et des territoires déjà diversifiés à accueillir du tourisme urbain ? De la miscibilité des dynamiques territoriales associée aux activités liées au travail ou au non-travail (loisir) dépendra singulièrement l'évolution locale de la demande de mobilité. En retour, les difficultés à satisfaire cette demande exceptionnelle de mobilité ne sera sans doute pas sans effet sur les dynamiques territoriales propres aux activités touristiques.

les facteurs culturels régionaux

Ceux-ci expliquent encore des structures très différentes du parc d'habitat suivant les régions françaises, et en particulier une propension variable à l'accession en maison individuelle plutôt qu'en collectif prolongeant sur le territoire national des spécificités particulières à d'autres nations européennes culturellement plus homogènes. Si les villes situées à l'Est et au Sud-Est devaient s'aligner sur celles situées au Nord et à l'Ouest, la périurbanisation à venir de ces villes et la recomposition de leur partie centrale seraient d'autant plus importante (et coûteuse) et poseraient des problèmes de mobilité d'autant plus conséquents. Pour faire image, presque toute la partie agglomérée de Strasbourg est en collectif alors qu'à l'inverse Lille a une majorité de maisons individuelles dans sa partie agglomérée. Si la maison individuelle est l'avenir du plus grand nombre des ménages, ces différences seront appelées à s'estomper. Cela signifierait que la transformation urbaine induite par la mobilité facilitée ne dépendrait plus à Lille que de la croissance de la ville, alors qu'à Strasbourg, même sans croissance, l'essentiel de cette transformation resterait à venir. Pourtant, le haut niveau du marché foncier immobilier strasbourgeois témoigne qu'il n'y a pas de basculement brutal des préférences culturelles, mais à long terme, le brassage des populations ne va-t-il pas favoriser le rapprochement des situations du parc de logement ? Ce rapprochement se réalisera-t-il au profit du modèle anglo-saxon ou des modèles allemands (plus de collectif locatif) ou méditerranéen (plus de collectif en accession). Dans la dynamique en cours, la mobilité facilitée favorise la tendance à l'expansion selon le modèle anglo-saxon mais jusqu'à quel point à l'avenir dans ces diverses régions. Nous ne le savons évidemment pas. Nous pensons seulement que cela dépendra très vraisemblablement du dynamisme mis dans la recomposition de la partie agglomérée de la ville, de sa qualité résidentielle.

Il est vraisemblable que les agglomérations n'auront pas toutes, même à long terme, la même proportion de ménages propriétaires de maisons individuelles. Mais celles qui en auront moins devront avoir en contrepartie une qualité résidentielle élevée de leur habitat collectif. Et là encore, les agglomérations ne sont pas dans la situation actuelle également dotées. La qualité résidentielle ne dépend pas uniquement de la qualité des logements mais intègre de multiples paramètres urbanistiques (fonctionnels, sociaux ou symboliques). Or certaines agglomérations, pour des raisons multiples (généralement liées à l'histoire de la ville, reconstruction après destruction par exemple, ou importance de l'industrialisation dans le processus de développement) ont plus ou moins d'aptitudes à fixer leurs cadres et majorer cette aptitude suppose des investissements dans la longue durée. Il paraît vraisemblable que de la géographie sociale traditionnelle des agglomérations européennes concentrant la richesse au centre et renvoyant la pauvreté en périphérie, s'hétérogénéisera sans savoir évaluer si l'impact de cette hétérogénéité (qui contribuera à l'image de la ville) rejaillira sur l'aptitude au développement.

les données géopolitiques de l'intercommunalité

Ce facteur de différenciation paraît important et probablement a-t-il une relation avec les différenciations culturelles régionales évoquées précédemment. Il concerne l'aptitude à dépasser les clivages institutionnels et à formuler un projet commun qui, ménageant les intérêts respectifs, facilitera la canalisation de l'investissement public en conformité avec le projet commun. Le

renforcement du pouvoir intercommunal ne suffit évidemment pas à le rendre plus légitime au quotidien. Il faudra donc chercher ailleurs que dans une pure réforme juridique le moyen de fédérer les acteurs autour d'un accord qui impliquera nécessairement un minimum de "transactions" entre les territoires. Rappelons également, comme nous l'avons évoqué précédemment, le rôle déterminant que jouent les autres niveaux territoriaux que communaux ou intercommunaux dans la maîtrise des formes du développement urbain.

Deux catégories d'actions majeures permettent de produire un urbanisme plus économe de mobilité, tout en étant respectueux des préférences des ménages et des entreprises et elles dépendent toutes deux de cette aptitude à la coopération des institutions. Il s'agit, rappelons-le, de la localisation de certains emplois déconcentrés aux nœuds du système de transport collectif de l'agglomération et de la canalisation de la périurbanisation autour d'unités de peuplement de taille suffisante pour disposer d'équipements de proximité et localisés de façon optimale par rapport au système de transport collectif.

Pour rendre possible cela, le " pacte intercommunal " nécessaire devra associer différemment deux niveaux territoriaux différents.

Le premier sera interne à l'agglomération et le second associera l'agglomération à sa couronne périurbaine.

Le premier, interne à l'agglomération, concernera la promotion ou non d'un T.C.S.P., la localisation de nouveaux pôles d'emplois déconcentrés.

Tableau synthétique du contexte géopolitique des intercommunalités centrales

	Commune centre minoritaire démographiquement	Commune centre majoritaire mais de peu (>60%)	Commune centre largement majoritaire
Commune centre décalée du profil social de sa périphérie (plus riche qu'elle)	Dunkerque <u>Lyon</u> **	Saint-Etienne	Aix
Commune centre socialement au centre des profils sociaux de la périphérie (dans l'intercommunalité)	<u>Grenoble</u> ** <u>Nancy</u> **	<u>Nantes</u> **	<u>Marseille</u> **
Commune centre dont la périphérie est assez nettement plus riche	<u>Lille</u> * <u>Bordeaux</u> ** Orléans	Tours* Reims <u>Strasbourg</u> *	Brest Angers Metz* <u>Toulouse</u> ** Reims* Mulhouse**

Le décalage social de la commune-centre par rapport à sa périphérie est mesuré par le pourcentage de la population des communes de la périphérie (appartenant au même groupement intercommunal que la commune centre) dont le pourcentage de foyers non imposables (IRPP) est supérieur à celui de la commune centre.

Les étoiles caractérisent la situation foncière.

Deux étoiles signifient que l'agglomération a trop peu d'espace agricole pour pouvoir elle-même offrir une contrepartie à la périurbanisation en deuxième couronne (sans sacrifier trop vite toutes ses réserves).

Une étoile signifie qu'elle est peut-être un peu juste de ce point de vue, et pas d'étoile qu'elle est à l'aise. Ceci renvoie à la question de l'obligation d'un " pacte " avec les intercommunalités limitrophes pour organiser le développement spatial de l'agglomération.

Sont soulignées les agglomérations dotées d'un T.C.S.P. ou prêtes de l'être.

Ce tableau permet de fournir quelques éléments qui ont probablement un rapport avec la façon de mesurer comment se pose la question des alliances avec l'extérieur de l'intercommunalité (manque d'espace) et avec l'intérieur de l'intercommunalité (position démographique dominante et alliance plus ou moins problématique avec la périphérie).

Curieusement, Dunkerque et Lyon se retrouvent dans la même case alors que ces deux intercommunalités sont à l'opposé sur le plan de la richesse (en moyenne la plus riche et la plus pauvre dans cet échantillon).

La liste des agglomérations n'est pas exhaustive, elle résulte d'un tri par la taille et par la présence d'une agence d'urbanisme.

La restructuration des grands ensembles, la répartition du logement social, la canalisation de la périurbanisation et donc dépendra de la capacité à réunir un accord politique permettant la mobilisation de moyens communs et l'articulation étroite sur le terrain entre les divers champs d'interventions (sectoriels et institutionnels).

Deux facteurs conditionnent cette aptitude (outre les traditions culturelles régionales, plus ou moins favorables à la coopération intercommunale).

- La première condition est que le groupement intercommunal devra être assez vaste pour avoir assez d'espaces constructibles pour organiser sur son territoire le desserrement qu'implique la généralisation de la mobilité facilitée. Sinon certains des objectifs ci-dessus ne seront pas accessibles et tout particulièrement une canalisation de la périurbanisation alternative à un éparpillement en deuxième couronne.
- La deuxième résulte du lien entre géographie sociale des agglomérations et équilibres internes à l'intercommunalité. En la matière, l'histoire du développement récent des agglomérations risque d'avoir une influence. Dans le passé un peu ancien maintenant, des communes-centres ont eu des politiques d'annexion de communes, pour, historiquement, contrôler directement leur développement (sans dépendre d'autres institutions). Cela a pu suffire pour que certaines contiennent sur leur propre territoire les diverses formes urbaines classiques de la banlieue

(populaire ou résidentielle) que nous retrouverons ailleurs, dans d'autres configurations intercommunales, fortement différenciées à l'échelle communale. Dans ce cas, le dialogue interne à l'intercommunalité s'organise entre une commune-centre puissante (et diverse par ses quartiers) et de multiples communes périurbaines souvent petites. Dans le cas contraire, le dialogue intercommunal sera surtout structuré autour d'un bipôle formé par la commune-centre d'un côté et les communes de banlieues populaires d'un autre, les communes périurbaines ou de banlieues résidentielles contribuant ou non à favoriser des majorités au bénéfice de la commune-centre suivant le positionnement politique de la commune centre par rapport aux communes de banlieues. C'est ainsi par exemple que les projets de T.C.S.P. ont d'autant plus eu comme signification symbolique de fédérer le territoire intercommunal au-delà des différences sociales que la banlieue populaire n'était pas toute contenue dans la commune-centre. A l'inverse, là où la commune-centre intégrait les formes traditionnelles à la banlieue, la dimension métropolitaine (économique) du projet de T.C.S.P. l'emportait généralement sur sa signification sociale. Cette simple différence a pu d'ailleurs quelquefois inspirer les choix technologiques. D'un autre côté, certaines agglomérations dont les prétentions métropolitaines étaient moins crédibles, n'ont pas trouvé dans leur configuration intercommunale la légitimité d'un tel projet collectif et cela a pu susciter l'abandon de projets pourtant fonctionnellement et financièrement pertinents.

Il est donc fort vraisemblable, à l'avenir, que le développement du T.C.S.P. dépende d'abord de l'existence d'un projet "intercommunal" de recomposition de la géographie sociale de l'agglomération. A l'opposé, l'attention portée à la canalisation de la périurbanisation sera peut-être plus probable là où toute l'énergie n'étant pas concentrée sur la recomposition urbaine autour d'un projet de T.C.S.P., d'autres raisons locales viennent militer pour une alliance avec la couronne périurbaine.

Le deuxième pacte, celui entre l'agglomération et sa couronne périurbaine, a peu de chance d'exister là où l'agglomération n'est pas assez vaste pour que l'organisation de son développement périphérique ne dépende pas des choix des institutions intercommunales qui la bordent. Dans cette hypothèse, la concurrence est plus probable que la coopération. Dans le cas contraire, cette coopération sera naturellement plus facile à concevoir et pourra d'autant plus sereinement se préoccuper de la façon d'organiser le " co-développement " des territoires que de réelles complémentarités (des intérêts croisés) émergeront spontanément.

En conclusion,

La diversité des facteurs locaux susceptibles d'influer sur les politiques de co-gestion de la mobilité et de l'aménagement doivent nous convaincre que certaines villes seront plus tentées de jouer un scénario plutôt qu'un autre. La décentralisation, combinée au marché, devrait engendrer des modèles d'agencement urbain plus différenciés que dans le passé. Probablement, ces différenciations reproduiront-elles spontanément la diversité culturelle originelle des régions européennes momentanément réduite ou niée par les politiques nationales.