

Entretiens croisés **Agir, c'est possible !**

Face aux défis de la mobilité urbaine, le citoyen-usager et les élus eux-mêmes peuvent hésiter devant la complexité des problèmes, les contradictions des attentes, la durée nécessaire aux changements.

Pourtant, pour tous et pour chacun, il est possible d'agir, y compris en acceptant comme référentiel le subtil équilibre socio-économico-environnemental du développement durable.

Les expressions croisées de Gilles Buna (adjoint au maire de Lyon chargé du développement durable, vice-président de la Communauté urbaine de Lyon chargé de l'urbanisme), Michel Destot (maire de Grenoble, député et président du GART) (1), Jean-Louis La Rosa (vice-président de la FNAUT) ne ferment pas le dossier des déplacements urbains. Elles en soulignent les exigences et l'ampleur ; elles appellent donc à l'engagement de chacun.

Economie & Humanisme : *Concrètement, dans les politiques et les pratiques urbaines vis-à-vis de la mobilité, ne continue-t-on pas à « tout vouloir » (par exemple un cœur de ville accessible en voiture, mais aussi moins de pollution), ce qui revient à ne rien vouloir ?*

Jean-Louis La Rosa : On continue en effet à «tout vouloir», l'analyse des PDU (2) est significative de ce point de vue. Les meilleurs avancent des mesures courageuses de redistribution de la surface viaire en diminuant la part occupée par la voiture au profit des transports en commun, du vélo, de la marche par reconquête des trottoirs...Mais ces efforts louables ne concernent que les centres, voire même les hyper centres. On laisse la périphérie à l'anarchie automobile et à la pollution. L'exemple le plus caractéristique est celui de Strasbourg avec son plan de circulation et son tramway modèles en centre ville, mais qui reste parmi les agglomérations les plus polluées parce que les déplacements en périphérie se font en voiture, encouragés par l'aménagement de rocade et autres voiries aspirateurs de voitures.

Sans radicalité, mais avec détermination

Michel Destot : La contradiction que vous décrivez correspond à l'état de l'opinion. Le sondage sur les déplacements de septembre 2001(3) montre que les Français, tout en soutenant massivement une orientation en faveur des transports publics et des modes de déplacements « doux », restent fortement dépendants de

(1) Par ailleurs président de la commission Transport de l'Association des Maires des Grandes Villes de France.

(2) Plans de Déplacements Urbains, présentés plus en détail p. 22.

(3) Sondage rendu public lors du congrès du GART, Bordeaux, novembre 2001.

l'automobile. La responsabilité des élus est donc de définir une politique cohérente qui concilie ces aspirations contradictoires, sans radicalité mais avec détermination. L'élaboration des PDU a été un moment décisif ; elle a permis, dans le cadre de la loi sur l'air, donc dans une perspective claire, de penser la mobilité dans nos territoires et de définir de nombreuses actions concrètes.

Gilles Buna : Les décisions pour une évolution des pratiques sont effectivement au cœur de demandes contradictoires, mais une action cohérente reste possible. Si nous voulons reconquérir de la qualité de vie à Lyon nous avons à penser l'urbanisme en cohérence avec les transports collectifs et les modes de cheminements doux. Cela passera par un partage de l'espace qui leur soit plus favorable : suppression progressive des stationnements le long des berges du Rhône, zones 30 polycentriques, limitation de l'usage de la voiture pour les courtes distances par exemple en facilitant le ramassage scolaire à pied comme à Lausanne, mise en réseaux « doux » des espaces patrimoniaux, des espaces verts et des quartiers entre eux, mise en réseau des liaisons ferrées périurbaines.

Jean-Louis La Rosa : Offrir à la fois des capacités et de la rapidité à l'automobile et aux transports en commun, tourne toujours à l'avantage de l'automobile, au prix d'un gaspillage des fonds publics. La réussite technique et le coût pharaonique de la ligne D du métro lyonnais automatique n'ont pas empêché les transports en commun lyonnais de perdre des parts de marché.

E. H. : *Dans les approches actuelles d'une « mobilité durable », les facteurs environnementaux et économiques occupent la plus grande place. Comment expliquer le relatif oubli des paramètres d'équité sociale ? Que proposez-vous sur ce point ?*

G. B. : Je ne suis pas d'accord sur ce diagnostic d'oubli de l'équité sociale. L'objectif dans une perspective de développement durable est bien de rendre accessible à tous l'ensemble des services, des activités dont les gens ont besoin, que ce soit à pied, en vélo ou en TC. C'est ce qu'attendent d'abord les plus démunis, les plus fragiles économiquement et socialement.

Les transports en commun doivent donc continuer à être pensés comme lien social, mais l'objectif, y compris en sa dimension sociale, est de faire que tout le monde, et pas seulement les personnes socialement moins favorisées, les utilise de manière naturelle. Évidemment des choix d'infrastructures peuvent aller dans ce sens.

M. D. : L'équité en terme de déplacements, c'est avant tout des transports en commun accessibles à tous, et je ne pense pas moi non plus que ce paramètre essentiel soit écarté de la réflexion des décideurs. A Grenoble, la requalification urbaine est au cœur de nombreux chantiers dans les quartiers en difficulté, et toute décision de requalification est associée à un programme de desserte et de liaison au réseau de transport.

La tarification de l'usage des transports publics est un autre élément essentiel d'équité. A Grenoble comme dans beaucoup d'autres grandes villes de France, des procédures simples permettent aux plus démunis de circuler au moindre coût. Ces procédures doivent se généraliser et s'étendre à l'échelle des départements et des régions.

Lorient : un contrat social de déplacements urbains

« Prescriptif et non seulement descriptif » : tel est, selon Serge Morin, adjoint aux transports de la Ville de Lorient (1) l'atout n°1 du Plan de Déplacements Urbains que l'agglomération lorientaise – 19 communes, 180 000 habitants – a adopté en 2001. Avec le recul d'une expérience relativement ancienne en la matière, puisque, sur un ensemble de communes plus restreint, Lorient avait mis en place dès 1987, sur une base volontaire, l'un des premiers PDU français. « La plupart des Plans actuels, comme nous l'avions fait à ce moment-là, se contentent de décrire une situation existante et des objectifs à atteindre », poursuit celui qui est devenu en 1977, au hasard de la répartition des délégations municipales, « adjoint aux transports et à la voirie » de Lorient.

Cette fois, les municipalités du Pays de Lorient, non sans réticence préalable pour certaines, ont souscrit à des engagements précis et non à des vœux : engagements concernant bien sûr les transports collectifs, l'intermodalité, la sécurisation des voiries pour les piétons et les cyclistes, mais aussi, en premier lieu, l'urbanisme. Noir sur blanc, les directives du PDU s'imposent aujourd'hui aux divers documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux (POS, ZAC...) et encadrent la délivrance des permis de construire : pas de nouveau lotissement, par exemple, sans desserte cyclable et sans proximité avec les transports collectifs.

Ces décisions prolongent et consolident la logique qui est progressivement devenue celle des élus lorientais (gauche plurielle) : dès 1981, alertés plus tôt que d'autres quant à la fragilisation d'un réseau d'autobus auxquels ils tenaient, ils avaient notamment réservé l'axe principal du cœur de la ville aux piétons, cycles, transports en commun. Ils amorçaient ainsi une dynamique de « partage de la rue », dont l'expérience a prouvé qu'elle permet à la fois une baisse du nombre d'accidents et une qualité globale dans l'usage de la ville. « Notre préoccupation constante : faire comprendre au plus grand nombre que la rue est un espace social de vie, ouvert à tous les usagers de la ville, et non un tuyau à voitures », résume Serge Morin. Dans sa pratique, le renouvellement urbain passe non pas par des « grands projets » d'infrastructures – que Lorient, au demeurant, peinerait à financer – mais par « l'obsession d'agir en chaque occasion, même minime » : interventions sur les réseaux affectant la chaussée ou les trottoirs, reconstruction d'un îlot urbain, réfection de la voirie, création d'un lotissement,... toutes ces circonstances déclenchent des aménagements piétonniers ou cyclables (2), une sécurisation des arrêts d'autobus, etc.

C'est également à l'échelle de chaque rue et de chaque fraction de ville que les élus lorientais ont appris, au fil des années et des PDU, à animer une concertation avec les entreprises et avec les habitants ; celle-ci reste parfois rugueuse, mais elle leur paraît d'autant plus fondamentale que leur projet urbanistique est, en profondeur, ambitieux.

Vincent Berthet

(1) Également vice-président de la communauté d'agglomération du Pays de Lorient chargé des transports et vice-président du GART.

(2) Un peu plus de 60 km d'itinéraires cyclables – le plus souvent, pour un argument de sécurité, en bordure de chaussée et non en site propre – ont été réalisés à fin 2001.

J.-L. L. : Toute une panoplie de mesures tarifaires existe et peut être enrichie : tarif général peu élevé, mais avec peu de réductions comme à Dijon, carte IMAGIN'R très bon marché et attractive en région parisienne pour les jeunes, etc.

La gratuité des transports est en débat au sein de la FNAUT : pourquoi les TC ne seraient-ils pas comme l'éclairage public, ou l'enlèvement des ordures, ou le réseau d'assainissement, payés par tout le monde, parce qu'indispensables à l'organisation de la cité ? Leur drame est d'avoir un compte d'exploitation affichant des dépenses, des recettes, un déficit. Mais personne ne produit le compte d'exploitation de la voirie et de son usage abusif par l'automobile.

Dessertes et tarifs

E. H. : *Face au devenir des déplacements urbains, n'est-on pas enfermé, pour penser et surtout pour agir, dans des cadres spatiaux trop étroits ?*

M. D. : Désormais, c'est aux régions que revient la compétence d'organisation des liaisons ferroviaires TER (4). Par cette importante décentralisation, une grande diversité de solutions vont être proposées aux usagers. Je pense en particulier à la redynamisation de certaines lignes délaissées ; elles doivent contribuer à l'aménagement du territoire. Certaines pourront, à l'entrée des villes qui en sont équipées, être reliées au réseau de tramway ; et ces projets de tram-train constituent un gage de rééquilibrage des déplacements vis-à-vis du périurbain et du rural.

Pour ce qui est des agglomérations, le congrès 2001 du GART a permis de mettre en avant l'efficacité des diverses autorités organisatrices de transport. Les chiffres parlent d'eux mêmes : une vingtaine d'agglomérations ont aujourd'hui leur bus en site propre, leur tramway ou leur métro ; trente-trois autres ont un projet analogue (5). C'est le résultat d'une collégialité et d'une cohérence de travail au sein des communautés d'agglomération.

G. B. : L'efficacité des mesures suppose de désenclaver les lieux de décision. L'exemple du Chemin de Fer de l'Est Lyonnais (6) montre qu'une collaboration est possible, qui engage à la fois l'agglomération, le département, la région, la SNCF... Il est nécessaire d'aller plus loin dans une synergie des divers opérateurs... Le cas de la tarification est symptomatique. Notre plan de mandat prévoit la mise en place, à l'échelle de l'aire urbaine, d'une tarification indépendante des moyens utilisés, c'est à dire des réseaux des différentes autorités organisatrices.

J.-L. L. : Le cadre administratif du périmètre urbain est devenu inadapté à l'explosion du phénomène périurbain. Le PDU de Lyon, exemplaire à plusieurs points de vue, illustre bien le cadre trop étroit du SYTRAL et de la Communauté urbaine, car il ne fait qu'effleurer la desserte du périurbain. Même s'il l'avait voulu, en 1997, cela n'aurait pu être que sous la forme de vœu puisque le Plan est « incompétent » hors PTU (7). La loi SRU tend à remédier à cet état de choses, avec la constitution de syndicats mixtes. Il faut regretter aussi la limitation de compétence de la Région au seul mode ferroviaire : une survivance de l'organisation ferroviaire de notre pays et ...de la SNCF. Car l'approche de la mobilité et des déplacements ne peut se concevoir qu'intermodale. Quant au rôle du département dans l'organisation des transports, aujourd'hui limité aux autocars, ce qui reproduit encore l'approche modale, il devrait s'amenuiser, voire disparaître.

(4) Trains Express Régionaux.

(5) Soit 670 kilomètres de lignes, dont la moitié en projets de tramway.

(6) Ligne ferroviaire reliant la partie centrale de Lyon à ses banlieues est, actuellement fermée, mais dont la réouverture pour le trafic voyageurs est programmée.

(7) Périmètre de Transports Urbains, correspondant aux communes regroupées dans la structure intercommunale d'organisation du transport public. Les communautés d'agglomération sont de par la loi Autorités organisatrices sur leur territoire (même si plusieurs réseaux distincts y coexistent), ce qui progressivement rapproche les PTU des contours réels des agglomérations.

Les Britanniques en avance d'une concertation ?

Suite à la politique de privatisation et de dérégulation, ainsi qu'à la perte de pouvoir et de moyens financiers des collectivités locales, au cours des années 1980, ces collectivités se trouvent pour une part en situation d'impuissance vis-à-vis de leur réseau de transport public (1), surtout au niveau des Districts (*Boroughs et Cities*).

Mais dans le même temps, les autorités locales (*County councils ou Unitary authorities*, regroupant les compétences d'un *District et d'un County*, principalement) peuvent exploiter une concession, fournir des équipements et des services pour les usagers des transports, prendre des mesures d'incitation à l'usage des transports publics et même assurer la coordination du service (2). Aussi, dès le début des années 1990, de nombreuses collectivités locales ont élaboré des stratégies d'ensemble dans le domaine des transports, souvent coordonnées avec les documents d'urbanisme et les stratégies environnementales (3).

Les années 1990 ont été aussi marquées par une montée en puissance de l'intérêt pour les politiques de transport durables : rapport de la *Royal Commission on Environmental Pollution* en 1994 ; débat national sur les transports en 1995 et publication en avril 1996 du « Livre vert sur les transports - *The way forward* » ; enfin, publication en 1998, par le gouvernement travailliste, de son livre blanc sur les transports. Parmi les éléments-clés de ce document, on trouve : les plans locaux d'organisation des transports ; l'introduction du péage sur les routes et la taxation des places de parking sur le lieu de travail, la promotion du transport public et des services de bus, les plans de déplacement d'entreprise (qui s'adressent à tous types d'organismes ou d'institutions), la promotion de l'usage du vélo et de la marche à pied. Les mobilisations associatives, à différents niveaux et de diverses natures, ont pesé dans cette évolution.

Avec le recul du temps, et dans l'optique du développement durable, trois aspects sont à mettre en valeur quant à la situation britannique : les concertations au niveau d'un quartier concernant les problèmes d'aménagement de voirie et de sécurité routière, mais aussi de desserte par les transports publics ; la concertation avec les entreprises et autres organismes pour favoriser la mise en place de « plans de déplacements d'entreprises » ; la concertation dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des nouveaux plans locaux d'organisation des transports (*Local Transport Plans*), concertation pour laquelle les *County Councils* (dont les homologues en France seraient approximativement les Conseils généraux) assument un rôle de pivot. Les agglomérations de Leicester et de Nottingham se sont particulièrement engagées dans cette dynamique (4), tout en éprouvant les difficultés : écart constant entre la complexité des questions à résoudre et la capacité de maîtrise des habitants sur cette complexité, malentendus quant à la possibilité de traduire rapidement dans la réalité urbaine les attentes exprimées par la population...

Les démarches d'implication des différentes parties prenantes pour l'élaboration de ces plans souffrent d'une double ambiguïté. D'une part, les LTP sont très encadrées par le pouvoir central en termes de recommandations et ils dépendent fortement des financements du gouvernement central. D'autre part, le souci d'implication des différents acteurs traduit à la fois la prise de conscience du fait que les changements jugés nécessaires requièrent des actions à tous les niveaux, mais elles sont aussi la traduction de la volonté des pouvoirs publics de ne pas se réengager dans une offre de service public exigeante.

Philippe Blancher

(1) **Ch. Wood**, *The Role of Citizen Groups in Urban Transport Policy in Britain*, for *Economie et Humanisme*, November 1999.

(2) L'analyse développée ici s'appuie principalement sur une note de **Graham HAUGHTON** (Leeds Metropolitan University - CUDEM) : *Urban technical services, environmental protection and employment : The UK Context*, 1998.

(3) **J. Carr**, « Transport », in Agyeman et Evans(eds), *Environmental Policies and strategies*, Longman, Harlow, 1994.

(4) **Y. Rydin**, « Public participation in Planning », in B. Cullington (ed.), *British Planning : Fifty Years of Urban and Regional Policy*, The Athlone Press, London, 1999 ; **J.P. Vallar**, « Leicester - GB », in *Participation du public dans les politiques de déplacements - Actions de villes européennes*, Energie Cités - ADEME, 1998.

E. H. : *La question du financement d'une mobilité urbaine conçue autrement est cruciale. Quels sont les propositions et surtout les engagements que vous pensez pouvoir exprimer sur ce plan ?*

G. B. : La concession d'infrastructures telles que le CFEL peut être envisagée pour donner une plus grande cohérence à la mobilité urbaine à l'échelle de la grande agglomération. Cela nécessite une intervention financière de l'État renforcée pour les grandes villes de province.

Selon notre plan de mandat lyonnais, un travail en profondeur est en cours avec d'autres collectivités sur la notion de péage urbain, dans l'idée d'une mutualisation des moyens de financement autoroutiers et ferroviaires, des modes individuels ou collectifs.

J.-L. L. : L'aide de l'État doit être plus vigoureuse, comme en Allemagne par exemple. Quant au versement transport, il a atteint ses limites compte tenu de son caractère anti-emploi. Ce qu'il faut c'est un moratoire sur les investissements routiers et le transfert des crédits correspondants sur les investissements TC. Au delà, c'est le droit à circuler en automobile en ville qui pourrait donner lieu à paiement d'une redevance (vignette?) versée aux transports en commun, avec gratuité pour ceux qui ont acquitté cette redevance, à moins que, ce qui simplifie tout, les TC soient gratuits pour tous.

M. D. : L'Etat a augmenté sa contribution, mais on ne peut pas, effectivement, augmenter à l'infini le versement transport. Il faudra donc que les régions et les départements interviennent davantage dans le financement des projets. Mais d'autres pistes sont à étudier, dans la ligne de la mutualisation des moyens : fonds pris sur les bénéfices dégagés par les autoroutes, reconversion interne des fruits de la taxe sur les produits pétroliers... Sans perdre de vue les sources de financement européennes. Des mesures législatives s'imposent et je suis prêt à porter un projet de loi qui rendrait les élus locaux sans doute plus courageux dans leurs initiatives liées à leur politique de transport.

E. H. : *Les divers acteurs – publics et associatifs – engagés dans le domaine de la mobilité urbaine ne renoncent-ils pas facilement à leur responsabilité d'éducation de l'opinion sur les enjeux des déplacements liés au développement durable ? Comment aller au-delà d'une simple perspective d'améliorations à court terme de la mobilité de chacun ?*

J.-L. L. : Les acteurs publics, lorsqu'ils prennent des décisions contradictoires («tout vouloir» donc «ne rien vouloir»...), font le contraire de l'éducation de l'opinion sur les enjeux des déplacements : les incantations du type «prenez les TC» sont évidemment vaines si on tolère officiellement le stationnement sauvage sur les arrêts de bus, sur les trottoirs, si l'utilisateur ne constate pas une amélioration significative de la qualité de l'offre des TC, si la population constate que l'on dépense des milliards pour la route et que l'on freine le développement des TC par manque de moyens financiers.

Tous les efforts de la FNAUT et ceux des associations qui la composent tendent à se faire pédagogiques. Le problème est la faiblesse du mouvement associatif en

France, peu aidé par les pouvoirs publics. Faire connaître les expériences, démontrer les tenants et les aboutissants des politiques de mobilité, développer les argumentations pour ou contre tel projet, la FNAUT sait le faire avec la compétence et le dévouement de ses adhérents, mais n'a souvent pas les moyens de diffusion.

Informer, et savoir décider

M. D. : Le GART, que je préside, a commandé, pour son congrès 2001, une étude à la SOFRES. Il apparaît que si les Français sont attachés à l'usage de la voiture, un tiers des citoyens sont prêts à rompre cette dépendance ; ils demandent, pour cela, des transports publics plus performants. Cela démontre que le travail pédagogique entrepris par les nombreuses associations engagées dans ce domaine porte enfin ses fruits. Nous ne devons pas relâcher l'effort. Tout en restant conscients que les habitudes ne se rompent pas du jour au lendemain, il revient aux élus et aux Autorités organisatrices de décider aujourd'hui nos modes de déplacements futurs. Nos responsabilités ne s'engagent pas sur du court terme, mais bien sur du long terme.

G. B. : La question des déplacements et la requalification urbaine qui l'accompagne mobilisent les habitants et nécessitent une large adhésion qui ne se décrète pas. C'est l'occasion d'une démarche démocratique de co-élaboration. Pour cela un respect mutuel est à construire, de la part des tenants de l'expertise technique et politique avec l'expertise d'usage. Nous y travaillons pour mieux prendre en compte les usagers.

Chacun peut s'impliquer pour une prise de conscience collective des enjeux du développement durable : du conseil de développement (8) aux administrations communautaires et municipales, aux associations jusqu'aux citoyens. Ceci nécessite de bien clarifier le rôle de la démocratie participative, délibérative et représentative.

E. H. : *L'ampleur du problème de la mobilité ne fait-elle pas ressortir la carence d'une instance permanente au sein de laquelle toutes les parties concernées (citoyens, milieux économiques, pouvoirs locaux, État...) se concerteraient ? Que proposer en la matière ?*

M. D. : Il est vrai que le paysage est particulièrement éclaté en ce domaine, même si des organismes comme le GART contribuent fortement à le structurer. Parce qu'il réunit et fédère les Autorités organisatrices de transport ainsi que les professionnels de la filière, le GART est devenu le « référent transport » auprès de l'ensemble des institutions, mais aussi de la presse et du public. Sans velléité de « vampirisation », je pense que nous devons nous rapprocher des associations d'usagers, mais aussi des acteurs économiques régionaux et nationaux. Ce dialogue existe ; il doit être développé dans le respect du rôle de chacun. A mon sens, l'État et les régions peuvent en être les organisateurs.

G. B. : Dans l'esprit de la conférence des autorités organisatrices organisée par la Région Urbaine de Lyon et suite à la démarche initiée sur l'information commune, un nouveau pas pourrait être franchi en conviant les différents partenaires à se regrouper dans le cadre d'un « comité de coordination des investissements de transports collectifs ». Ce comité pourrait regrouper les autorités organisatrices

(8) Conseil de réflexion et de proposition, institué par la Communauté urbaine de Lyon (R. Barre), élargi dans sa composition à des représentants de la société civile, et s'exprimant à propos du développement de l'agglomération à moyen terme, y compris dans ses aspects environnementaux.

concernées ainsi que l'État, la SNCF, et RFF. Il pourrait ainsi préfigurer la création d'une nouvelle autorité organisatrice de transports au niveau de l'aire métropolitaine. Le comité consultatif des transports qui existe et se réunit régulièrement au niveau de l'agglomération permettra d'associer les représentants des usagers à cette réflexion.

Beaucoup de questions ont déjà été abordées au sein du Conseil de développement du Grand Lyon.. On peut certes aller plus loin, mais toutes les parties concernées sont présentes dans ce Conseil.

J.-L. L. : Je ne vois pas bien l'intérêt d'une nouvelle structure, d'une nouvelle instance s'ajoutant à d'autres existantes. Si des décisions importantes sont à prendre, peut-être faut-il envisager le référendum à la suisse qui exige une information et une recherche de consensus préalable. Les institutions existantes telles que conseil municipal, conseil général, conseil régional, assemblée nationale, sénat, Conseil Economique et Social (national et régional), Conseil national des transports, et bien d'autres, sont des cadres d'expression et de confrontation des élus du peuple ou des instances de concertation qui, avec certes des défauts, devraient permettre à la population d'exercer sa citoyenneté et aux élus de remplir les mandats confiés par celle-ci.

Propos recueillis par

Claude Royon et Frédérique Bourgeois