

4. L'environnement de l'homme

4.3 Territoires

4.3.3 Transports et mobilité

4.3.3.0 Généralités

Politiques publiques de transports et développement durable

Résumé

Les transports de personnes et de marchandises, urbains et interurbains, posent de graves problèmes sur les trois axes du développement durable, l'économique, le social et l'environnemental. Les perspectives d'émissions de gaz à effets de serre (GES) sont particulièrement préoccupantes. D'où l'importance des politiques de transports pour la promotion du développement durable. L'article examine successivement les questions suivantes :

Quels sont les acteurs publics concernés ? Tous les niveaux, européen, national, régional, départemental, local, sont concernés, mais la cohérence entre les territoires de responsabilité politique des différentes instances et leurs compétences de transports est loin d'être pleinement assurée, de même que la bonne articulation de ces niveaux entre eux.

Quels sont les contenus possibles des politiques publiques ? Le progrès technique ne peut à lui seul assurer le développement durable. Les politiques publiques doivent réformer substantiellement l'organisation, la gestion, la tarification, la fiscalité des transports mais elles doivent aussi s'attaquer à une "réduction à la source" de la demande de transports. Ce qui doit conduire à des politiques englobant l'urbanisme, l'aménagement des territoires, l'organisation des économies, les comportements et les modes de vie.

Comment élaborer et mettre en œuvre des politiques aussi ambitieuses ? Elles ne peuvent être fondées que sur la concertation et le débat public. Débats avec le monde de l'industrie, de la logistique, de la distribution, pour les transports interurbains. Réflexions prospectives et débats avec les populations concernées pour les transports urbains, dans le cadre de l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des Plans des déplacements urbains (PDU). Les démarches d'élaboration d'agendas 21 sont sans doute les mieux adaptées.

Mots clés : agenda 21, développement soutenable.

L'auteur

Michel Rousselot est ingénieur général des Ponts et Chaussées. Il a dirigé l'établissement public d'aménagement de la Ville nouvelle de Marne la Vallée. Il a été directeur général de la RATP. Directeur régional d'Ile de France, il a contribué à l'élaboration du schéma directeur de l'Ile de France. Il a présidé une société concessionnaire d'autoroutes. Il préside le groupe opérationnel N° 11 du PREDIT (Programme interministériel de recherches sur les transports) chargé des recherches sur les politiques des transports.

LES TRANSPORTS ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les multiples activités de transport constituent un secteur très important de l'activité économique nationale et internationale. Elles posent de graves problèmes au regard des trois principaux axes du développement durable.

Sur l'axe économique, on constate une forte croissance de la mobilité des personnes et des marchandises. Les coûts correspondants croissent souvent plus vite que le PIB. Cela peut être dû à des sous-tarififications de l'offre, notamment en transports urbains, qui éloignent l'équilibre offre-demande de l'optimum économique. L'intervention de la puissance publique

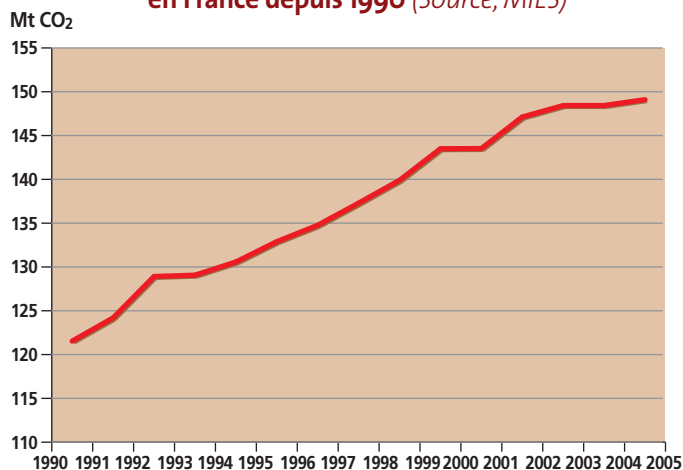
est, en principe, nécessaire pour faire respecter une tarification au coût marginal de développement. Les coûts d'investissement et d'exploitation des infrastructures sont très élevés, ce qui conduit naturellement à des situations de monopole ou de quasi-monopole. Là aussi, une forte intervention de la puissance publique est nécessaire pour assurer un bon choix des investissements ainsi qu'une utilisation optimale. Ces choix doivent tenir le plus grand compte des externalités engendrées par les transports, et notamment des coûts du bruit et de la pollution. Comment évaluer ces externalités ?

Sur l'axe social, le développement des transports s'accompagne d'inégalités croissantes entre groupes sociaux et entre territoires. Les transports collectifs urbains doivent assurer l'accessibilité du centre principal et des centres secondaires de l'agglomération, ainsi que des principales zones d'activités, à toutes les catégories de population. À quel prix ? Les zones d'habitation suburbaines doivent être desservies afin d'éviter la formation de ghettos. Les habitants des zones périurbaines veulent accéder, avec leur voiture à la ville ou, au moins, à proximité de la ville.

La structure des réseaux de transports interurbains crée d'importantes disparités entre territoires plus ou moins bien desservis. C'est particulièrement vrai des réseaux de TGV et des autoroutes, considérés souvent comme les clés du développement futur. Les pouvoirs publics compétents doivent en tenir compte : jusqu'où ?

Sur l'axe de l'environnement, les transports sont reconnus responsables de nombreuses nuisances résultant de la congestion de certaines infrastructures et de différentes formes de pollution dangereuses pour la santé publique. Certaines infrastructures, par les modifications imposées aux milieux naturels, portent atteinte à la biodiversité. Mais les principales préoccupations viennent de la consommation de produits pétroliers par les transports, principalement par

Evolution des émissions de CO₂ du secteur transport en France depuis 1990 (Source, MIES)

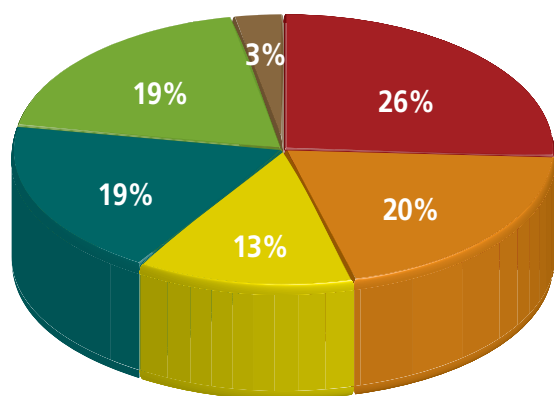


les transports routiers. Ils contribuent ainsi fortement à l'épuisement relativement proche des réserves pétrolières, avec les problèmes économiques et géopolitiques que cela pose. Et surtout ils représentent une part importante et croissante des émissions de gaz à effets de serre.

Les risques de dérèglement climatique ont conduit de nombreux pays à adopter le protocole de Kyoto limitant les émissions futures de GES. Ces objectifs sont maintenant dépassés par la recherche d'une division par un facteur 4, d'ici à 2050, du volume de ces émissions dans les pays les plus développés. Une telle perspective ne peut être atteinte par le seul jeu des forces des marchés. Bien au contraire, elle exige la conception et la mise en œuvre de politiques publiques vigoureuses concernant tout particulièrement les transports.

Il apparaît ainsi que les transports, de personnes et de marchandises, urbains et interurbains doivent être très présents dans le champ des politiques publiques tendant à promouvoir le développement durable. Ces politiques sont nécessairement ambitieuses et complexes car les transports n'ont généralement pas de finalités propres. Ils sont des composantes nécessaires d'activités économiques, sociales, d'aménagement et de développement. Les politiques publiques doivent traiter les questions de transports dans leur contexte. Il n'est pas étonnant que le PREDIT (programme interministériel de recherches dans les transports) ait constitué un groupe opérationnel pour piloter des recherches pour évaluer, éclairer, renforcer les politiques publiques de transports. C'est sur les réflexions en cours de ce groupe que se fondent les développements suivants..

Part des différents secteurs d'activités dans les émissions de gaz à effet de serre en France en 2001



QUELS SONT LES POUVOIRS PUBLICS CONCERNÉS ?

Si la nécessité de politiques publiques tendant à promouvoir un développement durable dans les transports ne fait pas de doute, encore convient-il de préciser quels sont les pouvoirs publics dont la responsabilité est engagée et qui sont susceptibles d'intervenir efficacement. C'est loin d'être évident car il faut rechercher l'adéquation entre le

périmètre de compétence démocratique de l'autorité politique et le territoire sur lequel se développent les systèmes de transport et se posent les problèmes de développement durable.

S'agissant des transports urbains, les problèmes se posent au niveau des agglomérations. Les autorités organisatrices de transports (AOT) sont compétentes pour concevoir, gérer et financer les transports collectifs de personnes. Toutefois cette responsabilité ne peut être exercée que sous le contrôle des représentants élus des collectivités territoriales concernées. En règle générale, les décisions les plus importantes sont prises par l'instance de coopération intercommunale, dans la plupart des cas par la communauté d'agglomération. C'est par elle que transitent les financements publics indispensables. Mais cette organisation n'est pas suffisante. En effet, si l'on veut se projeter vers une vision ambitieuse et à long terme du développement durable, il faut voir plus large et plus loin. Il faut raisonner à l'échelle de l'aire urbaine et considérer toutes les dimensions de l'aménagement et du développement urbains, et tous les transports, de personnes et de marchandises, par véhicules particuliers et par transports collectifs. La loi "solidarité et renouvellement urbain" (SRU) fournit les cadres réglementaires de ces perspectives et stratégies à long terme : les SCOT comprenant notamment les Plans d'aménagement et de développement durable (PADD), et les PDU. Malheureusement, un examen attentif des situations locales montre bien souvent des incohérences -souvent dues aux péripéties des histoires politiques locales - dans les périmètres des instances de coopération et de concertation. Il montre aussi des défauts de synchronisation des démarches concernant respectivement l'urbanisme et les transports. D'importants progrès dans l'organisation et le fonctionnement des organisations politiques territoriales restent à faire pour tirer pleinement parti des perspectives ouvertes par la loi.

S'agissant des transports interurbains, la définition des responsabilités respectives est encore plus complexe. Au niveau régional d'abord, une clarification est indispensable entre les rôles respectifs des Régions et des Départements. Les Régions élaborent des stratégies de développement et d'aménagement de leurs territoires. Elles devraient, à ce titre, définir l'organisation d'ensemble de tous les transports dans la région, en concertation avec l'État d'un côté et les communautés d'agglomération de l'autre. De fait, elles organisent, avec la SNCF, les TER (transports express régionaux). Mais les départements sont aussi organisateurs de transports, notamment scolaires. Ils ont surtout la responsabilité des très importants réseaux de routes départementales (récemment étendus par transferts de routes nationales). Une vision ambitieuse du développement durable de l'ensemble des transports dans la région peut difficilement s'épanouir dans ces conditions. En attendant, des études sont engagées pour de meilleures cohérences dans certai-

nes régions, dont la région Nord-Pas de Calais qui engage actuellement, dans le cadre du PREDIT, une recherche sur la coordination des tarifs de tous les transports dans la région.

Les transports interrégionaux relèvent de la responsabilité de l'État, notamment pour ce qui concerne le financement et l'exploitation des grandes infrastructures, ainsi que la coordination entre modes. Quant aux transports internationaux, ils relèveront de plus en plus des compétences de l'Union européenne, à qui il revient notamment de définir le réseau des grandes infrastructures de transport européennes ainsi que les règles de concurrence entre transporteurs européens (et les dérogations à ces règles pouvant résulter de l'organisation de services d'intérêt général). On voit qu'il est indispensable de clarifier les responsabilités respectives de ces différents



acteurs et d'organiser les procédures de concertation permettant d'assurer la cohérence nécessaire de leurs prises de décisions. C'est dans ce cadre de concertation élargie que devront se développer des conceptions communes du développement durable, assurant la meilleure convergence de toutes ces politiques publiques.

LES CONTENUS POSSIBLES DES POLITIQUES PUBLIQUES

La solution d'une partie des problèmes du développement durable dans les transports peut être espérée du seul «progrès technique», l'organisation d'ensemble des systèmes de transports restant inchangée. C'est particulièrement vrai en matière de pollution. L'amélioration des rendements des moteurs thermiques, la généralisation des pots catalytiques et des filtres à particules réduit considérablement les

émissions polluantes des transports routiers, au fur et à mesure du renouvellement du parc de véhicules.

C'est beaucoup moins vrai pour les émissions de gaz à effets de serre. L'augmentation du nombre de véhicules économes en énergie et la meilleure gestion de la circulation sur les infrastructures ne suffiront pas pour atteindre, à long terme, des objectifs ambitieux de réduction des émissions de GES (facteur 4). Mais on peut utiliser d'autres sources d'énergie que les combustibles fossiles : les biocarburants et l'électricité d'origine nucléaire. Encore faut-il observer qu'une bonne partie de ces substitutions ne se produira que dans le cadre d'une forte augmentation des prix de l'énergie consommée par les transports, ce qui remettra en question l'organisation et le fonctionnement du secteur.

Quels que soient les progrès ainsi réalisés vers le développement durable, la plupart des experts considèrent qu'ils ne seront pas encore suffisants pour atteindre l'objectif du facteur 4. Des révisions plus déchirantes seront nécessaires. Il faudra notamment réaliser un transfert substantiel des déplacements de personnes en agglomérations, des véhicules individuels vers les transports collectifs et les modes doux. Il faudra aussi réaliser un transfert substantiel des transports routiers de marchandises vers les transports combinés, les transports ferroviaires, les transports fluviaux et maritimes.

Mais cette restructuration profonde de l'économie des transports ne sera peut-être pas encore suffisante. La question se pose d'une réduction, à terme, de la demande de transports «à la source», ce qui signifie une modération de la mobilité des personnes résultant notamment d'une localisation plus compacte des logements, des activités, des services sur les territoires. Pour les marchandises, c'est la question d'une redistribution des localisations d'activités de production, de stockage, de distribution, et, à la limite, de l'organisation des systèmes de mobilité des marchandises, qui permettrait de «découpler» la demande de transports de marchandises de la croissance économique globale. Poser ainsi la question du développement durable, c'est admettre que les politiques à promouvoir dépassent largement le seul domaine des transports et qu'elles englobent l'urbanisme, l'aménagement des territoires, l'organisation des économies, les comportements et les modes de vie.

COMMENT ÉLABORER ET METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES AUSSI AMBITIEUSES ?

Il apparaît ainsi que les politiques publiques de développement durable ne sauraient se cantonner dans le seul domaine des transports. Elles doivent englober les transports dans une vision élargie de l'aménagement et du développement des territoires.

S'agissant des transports interurbains, l'élaboration de politiques ambitieuses se fait au niveau européen pour ce qui concerne le cadre général ainsi que le développement

des transports internationaux. Elle est de la compétence du Parlement et du Gouvernement pour les politiques nationales. L'ampleur des ruptures à promouvoir nécessite que soient périodiquement ouverts de grands débats nationaux, avec tous les grands acteurs concernés, sur les grandes orientations à retenir et sur le calendrier de leurs mises en œuvre. Les mesures concrètes sont à préciser en concertation avec le monde de l'industrie, de la logistique, de la grande distribution. Par exemple, s'agissant des transports de marchandises, un des outils les plus efficaces de maîtrise de la mobilité pourrait être sans doute l'instauration de permis d'émission négociables de gaz à effets de serre. Ils permettraient en effet de fixer précisément les objectifs d'émissions que l'on veut atteindre tout en laissant jouer les mécanismes des marchés (prix, substitutions, innovations, ...) conduisant le plus efficacement à ces objectifs. Ce dispositif est à mettre au point avec les chargeurs et les transporteurs.

S'agissant des transports et déplacements dans les agglomérations urbaines, l'élaboration des SCOT ouvre la possibilité d'étudier l'avenir à long terme à l'échelle de l'aire urbaine ou même de plusieurs aires urbaines solidaires (Nantes et Saint-Nazaire, Lyon et Saint-Etienne). C'est dans ce cadre, en cohérence avec le PADD, que l'élaboration ou la révision du plan des déplacements urbains prend tout son sens. Les politiques de transports étant inséparables des politiques d'urbanisme, de logement, d'équipements publics, de développement économique, la concertation doit être élargie et porter sur l'ensemble des enjeux à long terme. La démarche d'élaboration d'un "agenda 21" est sans doute la mieux adaptée. Elle permettra de dégager, en accord avec la population, la meilleure combinaison de leviers d'action. Ceux-ci comprennent des améliorations techniques et organisationnelles : véhicules propres et économes en énergie, offre de nouveaux services de déplacements, gestion multimodale de l'ensemble des déplacements, réorganisation de la logistique urbaine, réaménagement et gestion optimale des infrastructures ... Mais la technique ne suffira pas.

Il faut y ajouter des mesures économiques telles que des tarifications du stationnement, de l'accès à certaines infrastructures, tarification au coût marginal de développement, internalisation des coûts externes, taxation du carbone émis, ... Mais il est admis que de telles combinaisons de mesures techniques, organisationnelles et économiques, qui correspondent en gros à la génération actuelle des PDU de nombreuses agglomérations, ne suffiront toujours pas pour atteindre les objectifs de "facteur 4". Et, pour aller au-delà, il faut revoir les perspectives de localisations des logements et des activités et, en définitive, modifier les comportements qui engendrent la mobilité quotidienne. De la concertation autour de ces questions fondamentales se dégageront des conceptions globales de la vie urbaine dans le cadre du développement durable. Pour une ébauche prospective de différents styles de vie urbaine répondant à ces principes, on se reportera aux cinq scénarios de mobilité durable aussi appelés "scénarios de Batz" figurant dans une recherche récemment publiée par la DRAST du ministère de l'équipement.

D'un point de vue pratique, on peut imaginer plusieurs temps de la concertation sur les agendas 21. Dans un premier temps, on établit un scénario tendanciel résultant des comportements actuels dans le cadre des politiques d'urbanisme en cours et des politiques de transports du PDU en vigueur. La concertation sur ce scénario doit en faire apparaître les dimensions inacceptables au regard des exigences du développement durable et notamment des objectifs de réduction des émissions de GES. Il doit être alors possible de se fixer des objectifs consensuels à long terme et de revenir sur les dispositions à prendre pour y parvenir. C'est alors que la concertation prend tout son sens puisqu'il s'agit d'apprécier la faisabilité de mesures à court et moyen terme qui modifieront réellement de nombreuses décisions, petites et grandes, de la vie quotidienne. De telles modifications ne pourront être acceptées que si elles sont inscrites dans une vision commune du long terme, avec des objectifs perçus comme réellement prioritaires. Le débat public sur le SCOT et sur le PDU de nouvelle génération sera l'aboutissement formel d'une concertation longue et approfondie.

EN CONCLUSION

Les politiques de transports constituent un volet majeur des politiques globales de développement durable. Sans doute parce qu'il s'agit d'un des secteurs les plus problématiques des activités humaines. En croissance rapide, les transports impactent des composantes essentielles de la non-soutenabilité du développement actuel : la pollution, l'épuisement des ressources naturelles, l'émission de gaz à effets de serre. Des réorientations drastiques s'imposent.

Mais aussi parce que les transports étant inséparables de nombreuses activités humaines importantes et même des modes de vie, leurs politiques doivent s'inscrire dans des visions globales et à long terme, et donc dans des démarches politiques d'envergure.

La mise en œuvre de la loi SRU et l'élaboration d'agendas 21 locaux sont les voies les plus adaptées à ces remises en question fondamentales. C'est dans de telles démarches, difficiles mais ambitieuses que doivent s'engager les autorités politiques de tous les niveaux concernés.

Michel Rousselot

Pour en savoir plus

- *Dossier du débat sur les transports*, organisé par 4D et Alternatives économiques le 15 février 2005.
- Commissariat général du Plan, *Transports : choix des investissements et coût des nuisances*, rapport du groupe présidé par Marcel Boiteux, la documentation Française, juin 2001.
- *Mobilités : le temps des controverses*, collection "Les cahiers du Conseil" N°7, janvier 2003.
- Marc Wiel. *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, collection Architectures+Recherches, Editions Mardaga, 1999.
- DRAST CERTU. *La mobilité urbaine en débat : cinq scénarios pour le futur ?* Débats N° 46.
- *Automobile, environnement et société à l'horizon 2010-2020*, séminaire des 21 et 22 janvier 2003, Dossiers CPVS N°6, avril 2003.
- Vincent Kaufmann, Christophe Jemelin, Jean-Marie Guidez. *Automobile et modes de vie urbains : quel degré de liberté ?* PREDIT 1996-2000, la documentation Française, juin 2001.

Lire également dans l'encyclopédie

- ❖ Philippe Domergue, *Guérir notre système de transports : remèdes et ordonnances* (N°13).
- ❖ Chantal Duchène, *Responsabilités et politiques des autorités organisatrices des transports publics du point de vue du développement durable* (N°33).

Ce document est strictement réservé aux souscripteurs de l'encyclopédie du développement durable.
Toute reproduction ou citation devra mentionner 4D - l'encyclopédie du développement durable.

Les éditions des Récollets

c/o association 4D - 150, rue du Faubourg Saint-Martin - 75010 Paris

Tél. : 01 44 64 74 94 - dd.recollets@association4d.org

Directeur de la publication : Jean-Pierre Piéchaud