

De l'acceptabilité d'une transition dans les transports

Jean-Pierre Orfeuil

Les travaux de B. Dessus montrent que pour un grand nombre de systèmes de production et de consommation, les alternatives qui occasionnent les pressions les plus faibles sur l'environnement sont souvent moins coûteuses que les alternatives les moins compatibles avec l'environnement. Ce résultat qui va à l'encontre des idées de "surcoût environnemental" ne surprend pas nécessairement dans le domaine du transport. On sait par exemple depuis longtemps que, sur les axes chargés, l'investissement "fer" nécessaire à un trafic de pointe donné est plus faible que l'investissement autoroutier en zone urbaine.

Peut-on pour autant concevoir facilement une stratégie simple pour passer d'une situation dominée par le transport individuel à une situation dominée par le transport public ? C'est ce que nous tentons d'examiner à partir du cas de l'Ile-de-France pour les déplacements quotidiens de personnes. C'est a priori le cas le plus favorable, puisque c'est l'agglomération française où les transports publics jouent le rôle le plus important. Il ne s'agit évidemment pas de faire ici une étude très détaillée, mais de présenter un contexte et les difficultés qui seront rencontrées.

LES DÉPLACEMENTS QUOTIDIENS, UN POIDS IMPORTANT DANS LES ENJEUX GLOBAUX

Les transports routiers ont consommé 37 MTEP en 1993. 59% sont consommés par les voitures, 17% par les petits utilitaires, 15% par les poids lourds, 2% par les cars et bus et 7% par des véhicules étrangers. Les déplacements en automobile à plus de 100 km ne représentent que 20% de la consommation des automobiles. Les déplacements à plus courte distance se répartissent en déplacements urbains au sens strict (35-45% des consommations) et déplacements courts régionaux (35-45%). Les déplacements de personnes au quotidien représentent donc près de 50% de la dépense énergétique des transports routiers.

1 - LES ÉLÉMENTS-CLÉS DE LA SITUATION ACTUELLE EN ILE-DE-FRANCE

1.1 - Le partage modal en 1990

Un jour ouvrable donné, on compte 6,7 millions de déplacements en transport collectif (TC dans la suite), 15,2 millions de déplacements en voiture particulière (VP dans la suite) et 11,2 millions de déplacements à pied. La situation est encore plus favorable à l'automobile le week-end. Il est donc clair que le passage à une situation où les TC domineraient la VP n'est pas une transformation marginale du système.

1.2 - La géographie du marché

Les déplacements motorisés (TC + VP) se répartissent entre

3,1 millions de déplacements internes à Paris où l'offre TC est presque toujours pertinente (sauf urgences, grandes charges, etc.), 4 millions d'échanges entre la banlieue et Paris (où l'offre TC est souvent pertinente) et 14,5 millions de déplacements interbanlieues, où l'offre TC est plus rarement pertinente. Les usagers en sont bien conscients. Retenons à titre d'ordre de grandeur des parts TC de 2/3 du marché pour les déplacements Paris-Paris, alors qu'elles oscillent entre 5% et 25% pour les déplacements internes à la banlieue selon les tissus.

1.3 - Qualité de service

Les franciliens consacrent 88 minutes par jour à leurs déplacements, contre 50 à 60 dans les grandes villes de province. Ils sont en limite du

De l'acceptabilité d'une transition dans les transports

tolérable, même si, contrairement à ce qu'on croit souvent, la situation ne s'aggrave pas. En moyenne et sur l'ensemble des déplacements actuels, les TC sont moins rapides que l'automobile, avec une vitesse (porte à porte) inférieure de 30% sur l'ensemble des déplacements réalisés. Si l'on considère l'ensemble des déplacements réalisés en automobile et qu'on essaie d'évaluer le temps qu'il faudrait pour les réaliser avec

les transports publics dans leur configuration actuelle, l'écart se creuse et serait en moyenne de 1 à 2. On retrouve notamment le problème des déplacements de banlieue à banlieue, où l'offre actuelle est tout à fait insuffisante pour constituer une alternative crédible.

1.4 - Coûts et prix

Le tableau 1 donne l'image 1990 des coûts de fonctionnement et d'investissement.

Pour les dépenses de fonctionnement des transports publics, les usagers paient 7,5 GF, les employeurs 7,4 GF, l'Etat et les collectivités locales 7,3 GF, le reste étant couvert par des recettes diverses. Pour l'investissement, les employeurs paient 1,4 GF, l'Etat 0,36 GF, la Région (subventions et prêts) 0,5 GF, le reste (5,6 GF) est assuré par des ressources propres et l'emprunt. 13% seulement des dépenses d'investissement correspondent à l'extension des réseaux.

Coûts en milliards de F	Dépense de fonctionnement annuelle	Dépense d'investissement annuelle
RATP + SNCF [1]	25,4	7,3
Route (pouvoirs publics) [1]	10	6,9
Voitures [2]		28
Achats neufs		
Entretien	19	
Carburant TTC	20	
Assurance, vignette, etc.	8	

Tableau 1 : Coût en 1990 (GF)

Sources : (1) Les transports de voyageurs en IDF, DREIF
(2) Estimations de l'auteur.

L'Ile-de-France représente 22% des achats d'automobile et 17% des circulations de voitures. On applique un taux de 22% aux dépenses nationales d'acquisition et de 17% aux dépenses nationales d'entretien et d'usage, et on considère que 20% des dépenses sont imputables à des déplacements hors Ile-de-France. On ne tient pas compte ici des dépenses relatives aux autres véhicules, en particulier petits utilitaires et poids lourds qui circulent sur le réseau routier de l'Ile-de-France. Les 75 GF pour la dépense automobile en Ile-de-France (soit 94 GF pour la dépense de motorisation totale des Franciliens) est cohérent avec un budget annuel par voiture de 23.500 F publiée par le CCFA.

Les 17 milliards de dépense de voirie se répartissent entre l'Etat (14%), la région (11%), les départements (21%) et les communes (54%). Si l'on met en face de ces dépenses les recettes spécifiques liées à la circulation (TIPP, vignettes, cartes grises, taxes spécifiques sur les assurances, sans jamais compter la TVA), on arrive à des recettes supérieures aux dépenses, puisque le seul produit de la TIPP sur les carburants vendus en Ile-de-France est de 17 GF : du point de vue du comptable public, faire circuler des voitures rapporte de l'argent, faire circuler des transports publics en fait perdre.

Du point de vue de l'utilisateur, il y a un écart important entre le coût kilométrique de l'automobile (1,69 F/km) et le coût kilométrique du transport public (0,35 F/km). Si l'on considère en revanche le seul coût marginal d'usage (carburant) l'écart est beaucoup plus réduit, puisqu'il est de 0,4 à 0,5 F/km.

La prise en compte des externalités change les valeurs purement monétaires, mais tout dépend de celles qu'on intègre à l'analyse. Bruit, pollution,

accidents font plus monter le coût de l'automobile que celui des transports en commun, le "temps perdu" fait plus monter le coût des transports publics.

Sur la base des coûts pour les externalités (bruit, pollution, accidents) et d'une valeur du temps de 64 F/heure, la DREIF (Direction Régionale de l'Équipement Ile-de-France) arrive au bilan indiqué dans le tableau 2.

Si les éléments strictement financiers de ce tableau n'ont pas de raison d'être soumis à débat, il n'en va pas de même du choix des éléments monétarisés et des valeurs retenues pour le faire.

- La contribution des employeurs aux transports collectifs apparaît clairement, mais le coût économique du

stationnement qu'ils fournissent à leurs employés n'apparaît pas. Il est de l'ordre de 10 GF annuels, soit environ 0.2 F/km automobile parcouru dans la Région. La prise en compte de la contribution des transports à l'effet de serre amènerait, sur la base des recommandations du rapport Boiteux à un coût additionnel de 2 centimes/km.

- Les valeurs retenues pour la prise en compte des externalités (bruit, pollution locales, accidents, effets de la congestion sur le fonctionnement des transports publics) apparaissent faibles. L'étude CETUR/SOFRETU suggère un coût total de 0.4 F/voiture-kilomètre en ville à ces différents titres. Ses estimations sont globalement cohérentes avec celles de la Commission du Plan présidée par M. Boiteux.

- C'est toutefois la valorisation du temps qui pose les problèmes les plus divers et les plus aigus.

- La référence salariale est de plus en plus discutable dans une société où tout le monde, actifs comme inactifs, se déplace et où les déplacements liés au travail ne sont plus qu'une composante minoritaire des déplacements.

- Elle suggère que le temps passé à se déplacer est "perdu pour le travail", alors que l'arbitrage se fait entre temps de transport et temps personnel, notamment à la maison, en particulier devant la télé.

- La valeur retenue, dite "tutélaire", est supérieure aux valeurs "comportementales" ou "révélées", résultant de l'observation des choix effectifs entre moyens de transport rapides et chers et moyens plus lents et moins coûteux pour les déplacements quotidiens.

- On s'abstient toujours d'affecter aux piétons une "valeur du temps", alors même qu'une bonne partie de l'investissement rouliers et de la gestion de la voirie se traduit pour eux par des pertes de temps et des gênes tout à fait appréciables (effets de coupure, difficultés pour traverser, obligation d'accompagner les enfants à l'école, etc.). L'enjeu est très loin d'être négligeable puisque les franciliens passent plus de 2 millions d'heures chaque jour dans les déplacements à pied, auxquels il faut ajouter les temps de rabattement sur les transports publics et les parcs de stationnement.

- Enfin, et c'est sans doute là le problème le plus aigu, la notion de "valeur du temps", associée

Coûts en Francs par km	Voiture	Transport public
Coût pour la collectivité	4,57	5,13
Supporté par les usagers HT	1,21	0,35
Supporté par les employeurs		0,37
Pour la puissance publique	0,15	0,40
Externalités	0,21	0,03
Coût du temps	3,00	3,98
Coût pour les usagers	4,69	4,40
Supporté par les usagers HT	1,21	0,31
Taxes	0,48	0,04
Temps	3,00	4,05

Tableau 2 : Coûts kilométriques des déplacements (Francs par km)

De l'acceptabilité d'une transition dans les transports

dans le dispositif planificateur à la notion de "gain de temps procurés par la création d'une infrastructure nouvelle" butte sur la réalité des comportements des usagers : le temps qu'ils consacrent à leurs déplacements est historiquement stable, toutes les améliorations de vitesse produites par l'investissement sont réinvesties en mobilité plus importante (essentiellement sous forme de déplacements plus longs). Les arbitrages réels se font entre le commerce de proximité et le commerce concentré, l'école proche et l'école plus éloignée de meilleure réputation, un travail peut être un peu moins bien rémunéré et un travail plus lointain, etc. Le soutien public à ce type d'arbitrage à travers l'adoption d'une valeur du temps élevée et la dénégation de toute valeur à la mobilité de proximité reste la règle dans la planification "à la française", alors que les notions de "zone à trafic calmé", de "ville à portée de main" sont des thèmes récurrents de la planification urbaine en Allemagne par exemple.

1.5 - Le positionnement des acteurs

On résume ici, en termes lapidaires et donc partiellement caricaturaux, les positionnements des acteurs principaux :

- Les franciliens sont, pour une part importante, habitués à utiliser les transports collectifs et l'automobile en choisissant de façon pragmatique le système qui leur rend le meilleur service. Ils sont ouverts par rapport aux mesures de restriction de la circulation telles que des politiques hardies de gestion du stationnement,

mais ils expriment en revanche une défiance assez nette à l'égard des mesures qui seraient surtout fondées sur des instruments économiques (péage urbain par exemple) perçues comme de nouveaux impôts plus que comme des mesures de régulation permettant d'améliorer vraiment la situation. Ils sont très favorables au développement des transports publics (qu'ils considèrent comme prioritaires par rapport aux développements routiers). Ils sont fondamentalement agacés par deux perspectives : les dysfonctionnements du transport public (grèves, incidents techniques non maîtrisés...) d'une part, la perspective de nouveaux investissements routiers (ou d'élargissement de voirie) à proximité de leur domicile d'autre part.

- Les acteurs économiques (et notamment les commerces centraux) raisonnent en fonction de la concurrence du commerce périphérique (même si le commerce concentré a un pied au centre, un pied en périphérie !). La figure idéale est celle de commerces regroupés autour d'une zone agréable plus ou moins piétonnisée, mais facilement accessible en voiture, d'où les investissements massifs en parcs souterrains. La stratégie du tertiaire de bureaux n'est pas très éloignée, avec une préoccupation d'accessibilité forte puisant dans un bassin de main d'oeuvre important, impliquant quand il le faut une offre de stationnement très largement dimensionnée.

- La plupart des maires cherchent à attirer de l'emploi sur leur commune, sans trop se soucier des problèmes de

déplacements correspondants. C'est ainsi par exemple que s'est constitué dans l'ensemble des Hauts de Seine un pôle d'emploi tertiaire très important à partir du rayonnement de la Défense, alors que l'offre en transport public a été très peu étendue. En ce qui concerne la fonction résidentielle, la tendance assez générale est à un blocage des possibilités dans la banlieue proche à travers les POS assez restrictifs (au nom de l'environnement, de la qualité de la vie et du maintien de l'électorat) et à une explosion en grande couronne, dans des zones très dépendantes de l'automobile.

- Les acteurs principaux du transport sont dans des situations très différentes. Les capacités de développement du transport public sont limitées par l'importance de leurs coûts non couverts par les usagers et par une culture encore très centrée sur les opérations lourdes en zone dense (les projets Météor et Eole constituent l'essentiel des investissements nouveaux d'ici l'an 2000), au détriment d'opérations plus légères, notamment sur le marché porteur des déplacements de rocade. A l'opposé, la Direction Régionale de l'Équipement fait état du caractère "socialement rentable" (au sens des gains de temps offerts) de ses investissements, de leur caractère positif pour les pouvoirs publics (qui sont "remboursés" par la TIPP) mais rencontre une certaine hostilité au sein du Conseil Régional et surtout sur le terrain, où les résidents n'entendent pas sacrifier une certaine qualité de vie (et la valeur patrimoniale de leurs biens). On peut certes contourner la difficulté en

faisant passer les voies dans les grands ensembles (comme à Clichy-sous-Bois) au nom du désenclavement et de la politique de la ville, mais même là on rencontre des oppositions !

- Les experts indépendants du transport enfin sont en général d'accord pour diagnostiquer une triple crise si l'on continue "comme avant" : une crise de congestion, parce que le développement des réseaux routiers dans les zones denses ne peut suivre le développement des circulations automobiles ; une crise de l'environnement, reliée à la précédente ; une crise du financement du transport public enfin, qu'il s'agisse de ses mécanismes (le Versement Transport est une taxe sur les salaires qui n'a pas très bonne presse) ou de sa légitimité même (moins de clients veut dire plus de subventions pour maintenir la même qualité de service...).

2 - A QUELLES CONDITIONS LE SYSTÈME PEUT-IL EVOLUER ?

La situation actuelle n'est pas bonne et les perspectives au fil de l'eau impliquent qu'elle se dégradera. A quelles conditions peut-on éviter la réalisation de cette dynamique auto-destructrice ? Nous en voyons au moins neuf, sans prétendre à l'exhaustivité !

2.1 - Il faut un signal politique majeur

Ce pourrait être par exemple l'engagement de la Région de ne plus construire un seul tronçon d'autoroute sans péage, une fois l'A86 (indispensable pour que le trafic PL évite le boulevard périphérique) bouclé.

Ce pourrait être aussi une décision conjointe de l'environnement et de la santé d'interdire toute circulation non prioritaire lors des pics de pollution.

2.2 - La population doit être informée de l'état actuel - et plus encore futur - de la situation

Cela veut dire un effort important de mise à disposition d'informations sur les temps de transport, les niveaux de bruit, les niveaux de pollution, dans la situation actuelle. Cela veut dire aussi l'édition de cartes aussi précises que possible sur les nouvelles infrastructures projetées pour les vingt ans à venir. On voit de plus en plus de révision de schémas directeurs où les infrastructures n'apparaissent même plus, pas plus d'ailleurs que l'état prévisionnel des circulations sur le réseau existant !

2.3 - La population doit être entendue

Des débats doivent être organisés, à l'échelle très locale des quartiers, comme à l'échelle régionale, et doivent recueillir les souhaits des résidents. On serait sans doute étonné à cette occasion du décalage entre les préoccupations des gens, souvent en recherche de calme, et celles des aménageurs. Les conclusions seront remises au Conseil Régional qui statuera sur les suites à adopter.

2.4 - La population doit avoir le sentiment de pouvoir faire quelque chose

En Allemagne, la multiplication des voies "à trafic calme" (voirie de desserte aménagée pour que les automobiles ne

puissent pas dépasser 30 km/h) et la bonne cohabitation piétons/2 roues dans les zones piétonnes a permis à un nombre croissant de personnes de retrouver le plaisir du vélo, et d'étendre ainsi l'espace fréquentable en mode non motorisé. Le réseau vert proposé à Paris s'inspire de ce modèle.

2.5 - Des outils de suivi doivent assurer la transparence des résultats des politiques

Des systèmes de mesure (capteurs de bruit, de pollutions, de vitesses de trafic...) et des systèmes d'enquêtes (temps et coûts de transport notamment) doivent éclairer la population et "la tenir au courant" des avancées.

2.6 - Les procédures d'évaluation doivent être repensées

Les valeurs figurant au tableau 8 sont au fondement des procédures d'évaluation. Il est clair qu'avec un poids de 65 à 75% du coût du temps dans le coût total, il n'est pas très difficile de légitimer les investissements permettant d'accroître la vitesse et donc les distances parcourues, puisque les budgets-temps sont approximativement stables. On est dans un cas typique de procédure "non durable", au sens où elle conduit sans fin au même résultat, qui est l'augmentation de la mobilité. Cette procédure peut être contestée dans son paramétrage (coût du temps, coût des externalités, etc.), mais là n'est probablement pas l'essentiel.

- Une première catégorie de critiques porte sur la nature des stratégies envisagées : on

De l'acceptabilité d'une transition dans les transports

compare l'investissement en route et l'investissement en TC, mais on oublie toutes les stratégies de gestion de la demande, et en particulier de la demande de pointe. Le "demand side management" n'est pas rentré dans les mœurs du transport, alors qu'il l'est depuis longtemps pour la production électrique.

- Une seconde catégorie de critiques porte sur l'hypothèse sous-jacente d'un "francilien représentatif", comme il y a un "agent représentatif" en économie, qui va bénéficier uniformément des miettes de l'intérêt général. Rien n'est plus discutable. Tous les travaux sur la mobilité domicile-travail (ceux qui déterminent les besoins de pointe) montrent qu'au moins les trois quarts des personnes font des déplacements dont la longueur est inférieure à la moyenne : la distribution est très asymétrique, si bien qu'une large part de la circulation est produite par une minorité d'usagers. En outre, les distances les plus longues sont le plus souvent le fait des couches supérieures de la population, à laquelle appartiennent bien sûr les planificateurs. A supposer qu'on sache définir une question correctement, une procédure de vote (1 homme, 1 voix) apporterait une réponse bien différente de celle des procédures actuelles, qui sont plutôt de l'ordre "1 kilomètre parcouru, 1 voix".

2.7 - Des mécanismes de responsabilisation doivent rééquilibrer les comportements d'occupation des espaces

- Les politiques d'accueil

et les plans d'occupation des sols adoptés au niveau communal devraient être validés/invalidés par la Communauté des maires voisins les plus concernés, notamment par les conséquences en matière de trafic dans leurs communes.

- Les employeurs et les centres commerciaux offrant des emplacements de stationnement à leurs employés ou clients doivent contribuer au financement du système de déplacement, notamment lorsqu'ils sont en zone dense et bien desservis par les transports publics.

- Les familles sans voiture doivent se voir proposer des exonérations de fiscalité locale, à compenser par exemple par une augmentation des "vignettes". Idem pour les "frais de notaire" qui pourraient être réduits pour les mutations qui réduisent très sensiblement la distance au travail des membres de la famille ; idem pour les agents immobiliers qui "placeraient" une part importante du parc de logements dont ils ont la responsabilité à des familles dont les emplois sont peu éloignés, ou très bien desservis par les transports publics...

2.8 - Instaurer la pluralité d'expertise et la compétition pour l'exploitation, et des formes de partenariat public/privé

Chaque grand système pratique la monoculture : des rubans de bitume pour les uns, des rails pour les autres, avec dans les deux cas un tropisme pour les investissements les plus coûteux.

Introduire une pluralité

d'expertise et de gestion, c'est avoir recours à des appels d'offre ouverts (et pas nécessairement nationaux), c'est s'offrir le luxe de pouvoir disposer d'alternatives, c'est aussi faire tendre les acteurs vers la minimisation des coûts. Lorsqu'on verra un tramway proposé par A en compétition avec un bus en site propre proposé par B, un métro proposé par C, et que la décision appartiendra au pouvoir politique, quelque chose aura (un peu) changé dans le paysage. Lorsqu'on verra naître des initiatives comme l'organisation par les employeurs de systèmes de covoiturage ou de ramassage en minibus, lorsque les parkings d'hypermarché serviront de parcs relais pour organiser des dessertes rapides par autocar de la capitale, lorsque les autoroutes comprendront une file réservée aux véhicules à taux d'occupation élevée (transport public ou voiture avec plusieurs personnes à bord) quelque chose aura (un peu plus) changé.

2.9 - Un objectif mobilisateur : avoir à l'intérieur de l'A86 actuelle une qualité de service en transport public équivalente à celle de Paris aujourd'hui

Cette vision du futur suppose la réalisation d'investissements en transport collectif (mais pas nécessairement en métro) prolongeant vers l'A86 les actuelles lignes de métro et la réalisation de deux à trois rocade de transport collectif, l'une vers le Boulevard des Maréchaux (par exemple en bus en site propre), une seconde au sein de la proche couronne (par exemple en tramway), une troisième à la lisière de l'A86

(avec un système rapide type métro léger à interstations espacées, étant donné les distances à parcourir dans ce contexte).

transport routier, qui est par ailleurs bloqué dans son développement en zone dense par l'hostilité des riverains.

Nous esquisserons concrètement dans une prochaine livraison ce que pourraient être les dix premières années d'une telle transition.

3 - CONCLUSION

Les transports publics ont indiscutablement une efficacité énergétique supérieure au

Toutefois une transition vers un état où les transports publics seraient dominants en zone dense pose aussi des problèmes importants, dont celui de l'acceptabilité par des acteurs très divers.

□