

LES TRANSPORTS URBAINS AU SERVICE DE LA « MOBILITE TOTALE »

B. Duthion

Conservatoire National des Arts et Métiers, C.N.A.M., Paris, France

RESUME : Spécialisation des transports, individualisation des mobilités, désengagement progressif de l'Etat-providence, transfert de compétences aux collectivités locales, services exploités par des entreprises privées, aides à l'organisation des secteurs informels, exigence de qualité et de souplesse, un processus devient inéluctable : l'adaptation des transports urbains à la « mobilité totale ».

ABSTRACT : Specialization of transports, individual mobility, gradual withdrawal of state funding to local authorities, competence transfers to local authorities, services operated by private companies, funding for organize the informal sector, quality and use flexibility, one process is inescapable: the adaptation of urban transport to the "total mobility".

1 INTRODUCTION

Le parc mondial compte près de 700 millions de voitures. Il est une certitude. « Avec l'arrivée sur le marché des prescripteurs des pays émergents et des urbains des pays développés, face à une dépendance qui ne cesse de s'accroître, la recherche d'alternatives à la civilisation de la voiture à marche forcée, s'affirmera comme une réelle nécessité » (Dupuy, 2000). La dépendance automobile est d'abord sociale. Les possibilités offertes par la voiture en terme de confort, de sensation de liberté, de gestion des horaires et des itinéraires sont telles que son choix tend à s'imposer, choix renforcé par « l'étiollement des réseaux de transport en commun », l'amélioration des réseaux routiers ou la multiplication des parkings. Une étude prospective de la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France estime que l'évolution des trafics régionaux atteindrait, entre 1990 et 2015, 43 % pour les transports en commun et 62% pour l'automobile. Ce sont bien les rapports des mobilités, individuelles et collectives, et des espaces qui les génèrent qui sont au cœur des problématiques urbaines.

Une comparaison entre différents exemples en France et aux Etats-Unis peut paraître éclairante. Comparaison d'abord historique, « les temps des transports urbains », qui essaie de comprendre l'organisation d'un service public local, les transports urbains. Une triple approche est effectuée. L'histoire des transports urbains dans les villes françaises, séculaires, d'abord au moment de la Révolution industrielle puis de l'exode rural, et enfin pendant leur déclin accéléré au profit de l'automobile après la Deuxième Guerre mondiale, peut être comparée à leur histoire dans les villes américaines, nou-

velles, de la côte Atlantique à la côte Pacifique. Le modèle américain d'éclatement et d'archipélisation des activités urbaines caractérise une partie de l'urbanisme contemporain français. La deuxième approche n'est pas originale, puisqu'elle analyse les rapports entre autorités politiques et industriels exploitants. Dans les deux pays, l'intervention publique garantit la survie du service public local. La troisième approche, enfin, distingue les espaces urbains, entre espaces centraux et périphériques. En ce cas, il apparaît très nettement une hiérarchisation des espaces. Dans les grandes villes, le gradient urbain est complexe, l'organisation des services publics tentaculaire et l'usage des transports important. Dans les villes plus modestes, les services publics ne peuvent répondre qu'imparfaitement aux besoins de déplacements.

Un autre raisonnement, « franco-français », vise à analyser les relations entre autorités organisatrices, délégantes, et exploitants, filiales de quelques grands groupes présents dans l'exploitation de la majorité des services publics urbains, ne sont pas récentes. Les différentes évolutions législatives confient, depuis une vingtaine d'années, la responsabilité de l'organisation et de la gestion de ces services publics locaux aux deux acteurs à l'échelle locale. Les trois principes fondateurs juridiques d'un service public (égalité, continuité, adaptabilité) ne sont visiblement pas les mêmes selon que l'espace urbain considéré se situe au centre ou en périphérie d'un territoire. La décentralisation change effectivement l'échelle de décision et introduit la notion « du local en politique » (Béhar et Estèbe, 2001). « La transgression des frontières des compétences sectorielles » a-t-elle eu lieu ? La réforme est en marche. Mais des dysfonc-

tionnements demeurent dans cette territorialisation de la décision : « *des décalages géographiques persistent entre institutions locales et réalités socio-économiques, le nombre d'institutions territoriales est multiplié au lieu d'être réduit, de nombreuses procédures contractuelles aux finalités voisines s'enchevêtrent* ». Aussi semble-t-il nécessaire d'affirmer encore davantage la « *territorialisation de l'action publique* », qui doit passer par une « *démarche d'articulation entre des problématiques hétérogènes, en les rapportant à un référentiel unique, en assurant la solidarité socio-territoriale en fournissant la matière à la contractualisation locale* » (Offner et al., 2001). Les problématiques soulevées par les transports urbains peuvent en être de parfaits exemples : les « rendements croissants », la « concurrence imparfaite », la « différenciation des produits et des services offerts et la préférence pour la diversité », « la croissance endogène », la monétarisation des effets externes des transports (prix hédonistes et évaluation contingente, effets de coupure, etc.), le poids sans cesse grandissant d'autres externalités dans le processus d'organisation et de gestion semblent inéluctables. Les mécanismes concurrentiels, les contrôles formels et informels, les notions de service public et service universel à l'épreuve des problèmes d'équité sociale et spatiale, le financement, les coûts sociaux et les coûts environnementaux en sont les principaux (Vuchic, 1999). Ces externalités relèvent à la fois de la géographie des lieux, de l'histoire des évolutions urbaines et des stratégies différenciées des trois acteurs, acteurs politiques, économiques et civiques. Les comportements de ces derniers ne sont guère pris en compte dans le processus. L'attractivité de l'automobile semble être une barrière infranchissable. L'offre crée-t-elle la demande, ou, inversement, est-ce la demande qui crée l'offre ?

Evoquer transports et espaces pourrait revenir à dupliquer les modèles de mobilités déjà établis. La problématique centrale ne repose pas sur la distinction des trois scénarii caractérisant les dynamiques spatiales, le « scénario californien » (la mobilité se développe dans un environnement sans grande contrainte spatiale, avec pour résultat un fort étalement urbain mais sans zonage), le « scénario rhénan » (l'expansion spatiale est fortement contrainte et le développement urbain s'organise autour de multiples pôles polyfonctionnels) et le « scénario saint-simonien » typiquement français (instauration d'un strict zonage et création de grandes infrastructures contribuent à maintenir la rente foncière dans les grands pôles urbains, sans ré-

ussir à contenir l'étalement urbain) (Bieber, Massot et Orfeuil, 2003). La problématique repose sur le territoire et les territoires urbains, où s'exerce un jeu d'acteurs multiples. Les pouvoirs publics y opèrent de façon fragmentée. La notion de « gouvernance urbaine » pose questions sur les enjeux et les instruments des politiques publiques locales, les modes de relations entre acteurs au sein de divers types de réseaux politiques, l'émergence de nouveaux modes d'action publique, la déréglementation en matière de services publics locaux et l'accroissement de l'intervention d'opérateurs privés, le rôle de ces industriels dans la gestion et la place des citoyens dans le cadre de l'équité urbaine revendiquée et proclamée. La problématique revient à comprendre et analyser les relations entre les différents acteurs d'un service public local, qui organisent, régendent et structurent ces territoires urbains, centraux comme périphériques.

Des relations qui encouragent, dans les pays développés mais également sans doute dans les pays émergents, à imaginer des services publics de transports spécialisés, au nom de deux critères, la « mobilité totale » et la « périphéricité ».

2 DEUX PARADIGMES : LA « MOBILITE TOTALE » ET LA « PERIPHERICITE »

Que sont ces deux paradigmes originaux, la « mobilité totale » et la « périphéricité » (Duthion, 2003)? Les enjeux de mobilité des personnes et de modes d'organisation des déplacements soulignent la tendance à la « métropolisation », sur de vastes territoires périurbains, au-delà même des centres urbains secondaires communément définis. Le nombre moyen de déplacements par habitant et par jour est stable, en France, depuis de nombreuses années. Les déplacements domicile – travail n'ont pas de raison d'augmenter, la diffusion de la journée continue tend même à leur réduction. Répondre à la demande de déplacements se situe de plus en plus dans le cadre des choix de développement, réinventer ville et déplacements de proximité, déplacements plus longs, nécessite d'expérimenter des alternatives à la création d'infrastructures routières.

2.1. La mobilité totale

La « mobilité totale » correspond à une demande nouvelle de transport, aller en tout point de l'espace à chaque instant. Les territoires ne sont plus seulement mosaïques, mais deviennent véritablement des

« *territoires réticulaires* » (Maquart, 1992) avec la multiplication des déplacements vers des pôles secondaires attractifs (métropolisation polycentrique). Les transports urbains ne sont pas encore aptes à concurrencer l'automobile dans partie des villes moyennes et petites. Seules les grandes agglomérations offrent un service public local répondant à ce paradigme de la « mobilité totale », avec, par exemple, des navettes nocturnes, certains services spécialisés ou des tarifications différenciées. Spécialisation des transports, aides à l'organisation des secteurs informels, désengagement de l'Etat-providence au profit de collectivités locales, transfert de service public de transports publics à des entreprises privées, atomisation et individualisation des moyens de transport, exigence de qualité et de souplesse, toutes ces idées se rejoignent finalement dans un processus inéluctable qu'il convient de préciser. Si le « mythe fondateur » du transport collectif fut bien de desservir « tous en tout point de l'espace », son évolution récente montre, dans les pays développés comme dans les sociétés émergentes, que le service public change de nature. D'une conception de l'offre universelle, largement concurrencée par l'automobile, le service public de transports collectifs est devenu, de façon implicite, un service de demande. Il doit s'adapter aux spécificités locales, répondre aux demandes quand l'automobile ne peut le faire. L'organisation et l'exploitation suivent ces révolutions « tranquilles » des mobilités. Les sociétés, quelles qu'elles soient, exigent le principe de la « mobilité totale », celle-là même qui leur permet de se transporter partout, à tout instant. Le service public n'est plus là pour offrir un simple cadencement ou des fréquences de dessertes. Non. Sa vocation tend à la spécialisation, à l'adaptation aux demandes, aux nouvelles aires de mobilités. La « mobilité totale » garantit l'accès à tous les espaces d'habitat, de travail, de consommation ou de loisir. Les services publics ne sont plus alors qu'un moyen d'accéder à cette « mobilité totale », au même titre que l'automobile, les deux roues ou, à une plus petite échelle géographique, le train ou l'avion. La « mobilité totale » redéfinit les concepts mêmes des services publics. Les espaces en sont bien des critères déterminants. Les territoires de « mobilité totale » peuvent opposer centres et périphéries selon le schéma traditionnel, mais doivent également les unir. La géographie et les territoires du service public de transports urbains doivent montrer que les pratiques, futures, de consommation des espaces définiront forcément de nouvelles « centralités » et « périphéricités », qui resteront à l'écart des flux majeurs de la « mobilité totale ».

2.2. *La périphéricité*

Le deuxième paradigme est celui de la « périphéricité ». On connaît l'opposition traditionnelle pour le géographe du centre et de la périphérie. A la « périphéricité » ne correspond pas seulement la périphérie. Son acception est multiple. On peut évidemment l'opposer à la centralité, le lieu de concentration des fonctions urbaines, de toutes les attentions des acteurs politiques et économiques des services publics locaux. Mais une lecture plus complexe des espaces urbains peut en livrer d'autres acceptions. Certaines périphéries restent en marge des priorités des deux acteurs organisateurs et opérateurs. Ce sont les cités, ou les espaces urbains marginaux, en périphéries de centres d'intérêt, les « périphéricités délaissées ». D'autres sont soumises à des influences extérieures. Certaines centralités peuvent, à une grande échelle géographique, être attirées par des centralités majeures aux échelles plus petites, régionales notamment. Ce sont les « périphéricités dominées ». Les dernières sont des centralités éloignées de tout autre centralité. Les stratégies du politique comme de l'industriel dépendent de facteurs d'extra-subsidarité (aides européennes notamment) pour y développer des services publics locaux de qualité. Ce sont les « périphéricités intégrées ». Le caractère périphérique de ces espaces urbains est intégré à tout processus décisionnel.

2.3. *Centralités, périphéricités, frontières*

Les territoires urbains, comme les transports urbains, sont multiples. La ville est bien cet espace multicentrique, ce lieu d'interactions stratégiques entre leurs différents acteurs, notamment les collectivités publiques et entreprises opératrices de services publics locaux. La transformation récente des structures spatiales, l'étalement et la fragmentation de l'espace urbain, complexifient les lectures spatiales traditionnelles. Les transports urbains, en France comme aux Etats-Unis, doivent être considérés comme de véritables services publics locaux, mettant en permanence en jeu l'ensemble des acteurs d'un territoire et la morphologie complexe et multiple de ce territoire. Les principes cardinaux d'un service public, la continuité, l'égalité et l'adaptabilité, ne sont pas observés en tout point des territoires étudiés. La disparition de L'Etat-providence, en France, ne masque plus les carences territoriales connues, niées pendant longtemps par le pouvoir centralisé. La privatisation de certains services aux Etats-Unis, pays où les ser-

vices publics ont survécu d'abord par l'intervention de l'Etat fédéral et ensuite par des financements locaux, marque une évolution irrévocable en matière de mobilités urbaines.

Certains territoires apparaissent comme des niches de transports collectifs, d'autres comme de véritables ou futurs déserts. La notion géographique est ici primordiale, notion qui définit des « centralités » et des « périphéricités ». Cette hiérarchisation des espaces relève, on l'a compris, des compétences et des jeux d'acteurs. Les contractualisations entre autorités organisatrices et entreprises exploitantes des transports collectifs urbains ne répondent qu'imparfaitement aux objectifs de services publics locaux. Le principe de la Délégation de service public pose en France plusieurs questions. On peut même affirmer que ces problématiques définissent des territoires particuliers. Les premières sont les territoires « politiques », avec, par exemple, l'ouverture des Périmètres de transports urbains et la cohérence entre les territoires desservis par le service public et l'espace assujéti au Versement transport, avec le mode de fonctionnement interne des collectivités et les rapports de pouvoir entre élus et entre élus et techniciens, avec la mode « cyclique » des transports urbains comme solution aux maux urbains. Les deuxièmes sont celles d'ordre industriel. Ce sont les territoires « économiques ». Les transports urbains doivent-ils être le lieu d'économie monopolistique qui semble parfois presque éternelle ? La concurrence annoncée entre les différents opérateurs existe-t-elle réellement ? Quel avenir est promis à ces territoires dans les processus de déréglementation, de dérégulation et de privatisation ? Certains exemples britanniques ou américains montrent que ce le service public privatisé améliore certes les performances économiques des exploitations mais tendent à ne desservir que des zones profitables (Caroll & al., 1987). Les troisièmes territoires posent finalement la question des « nouvelles frontières des transports urbains ». Le modèle américain paraît symptomatique de l'évolution des mobilités européennes. La transformation du service public tendant vers une spécialisation semble inéluctable. On parle ici de transports à la demande, là de transports organisés pour des populations captives, personnes âgées, handicapées ou à faible revenu. Le débat existait déjà en France au début des années 1970. Ces territoires relèvent de l'usage individuel et de la consommation de transport des citoyens. Si le choix est offert entre les usages dans la plupart des espaces urbains des pays occidentaux, il n'en est pas de même dans les pays du Sud.

3 VERS DES TRANSPORTS « DURABLES » ?

Douze années après le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, et les espoirs engendrés par l'adoption quasi unanime de l'Agenda 21, les rapports entre modes de transports et environnement méritent d'être analysés. Nous ne pouvons évidemment pas comparer les expériences européennes à celles d'autres pays. Quelle base rationnelle pourrait, par exemple, expliquer un rapprochement entre les situations française, fort incomplète et imparfaite, et brésilienne, immense territoire, aux contraintes naturelles et aux distances gigantesques ? Aucune ne viendrait prétendre éclairer les questions qui demeurent essentielles et vitales à l'aménagement de régions équatoriales, comme le vaste espace amazonien. L'on sait pourtant, et l'histoire du développement économique de l'Europe de l'ouest tend à le prouver, que les moyens de transports, les infrastructures afférentes, les flux et les mobilités engendrées ont des incidences majeures sur le phénomène dual de déstructuration – démembrement et remembrement – restructuration des espaces.

Le dernier demi-siècle a marqué la rupture définitive avec une organisation séculaire, tant d'un point de vue sociologique qu'économique. L'urbanisation puis l'extension périphérique sans cesse centrifuge des marges urbaines vers d'anciennes terres agricoles, la tertiarisation des modes de production et l'évolution rapide d'une industrialisation « primaire » vers une économie axée principalement autour de secteurs administratifs urbains ou périurbains et de complexes de production ou de consommation en marges de ces espaces, ont structuré les pays d'Europe. Plus que tout Empire, ce mouvement de fond a bouleversé les équilibres. Des mouvements de marchandises comme de personnes ont précédé les décisions de planification et d'organisation des modes de transports. L'individualisation des déplacements, l'abandon des moyens traditionnels développés autour des ressources naturelles ou d'un « patrimoine » millénaire (voies d'eau, routes inscrites sur d'anciennes voies romaines), la multiplication des routes et des autoroutes, la part toujours accrue des poids lourds dans les dessertes aux dépends d'un secteur ferroviaire déficitaire et spécialisé dans la grande vitesse, ont été les évolutions majeures récentes des déplacements en France.

Si les transports occupent une place privilégiée dans la consommation des ménages français, environ 15% du PIB par habitant (total de presque 111 milliards

d'€), deuxième poste de dépenses après le logement – chauffage – éclairage (177 milliards d'€), il convient de comprendre que les espoirs placés dans les décisions de Rio de Janeiro ont été divers. D'abord, aux échelles urbaines, comme l'article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et des Citoyens de 1948 l'y autorise, la liberté de mouvement et de déplacement, actée par le « droit au transport » (L.O.T.I., 1982) a été doublée d'un « droit à respirer un air pur » (L.A.U.R.E., 1996). Aux échelles des villes et des agglomérations, obligation a été faite aux collectivités locales responsables d'organiser des plans de déplacements urbains, dont le schéma « idéal » prévoit d'optimiser politiques de déplacements, d'économie en énergie et foncière. Les retards observés dans son application, malgré une tendance à élargir ce processus à toutes les agglomérations de plus de 10.000 habitants (S.R.U., 2000), montrent que les différents acteurs planificateurs, organisateurs et exploitants de transports « urbains » ne sont pas encore mobilisés par la question du « développement durable » (« sustainable development »). De nombreux discours reprennent l'expression, sans en déflorer l'universel et ambitieux dessein. Et la tendance, initiée par les Etats-Unis, à le monétariser (« smart growth ») rend encore plus complexe sa mise en route (Duthion, 2002).

La France est un pays majoritairement urbain. Très majoritairement même. La population du pays est passée de 49,7 millions en 1968 à plus de 58,5 millions en 1999 (+17,7%), pendant que le poids démographique des espaces ruraux diminuait en valeur réelle, passant de 13,4 (26,9 % de la population) à 13,6 millions (23,2%). Cependant, hormis la région parisienne et quelques pôles urbains secondaires (de moins de un million d'habitants), la France n'est pas un pays artificialisé, contrairement à nombre des ses voisins européens, Allemagne et Benelux notamment. L'espace français n'est pourtant pas gigantesque, la surface de l'Amazonie représente à elle seule dix France... La question centrale des transports, dans ce maillage urbain somme toute assez peu dense et encore trop concentré dans le seul bassin parisien (20% de la population française, mais bien plus de la moitié des richesses produites), demeure une source constante de questions et de décisions. Les infrastructures ont considérablement changé depuis 1980. Le kilométrage d'autoroutes a presque doublé, passant de 4.800 à 8.500 kilomètres, tandis que les trois infrastructures « traditionnelles » perdaient à la fois de leur taille et finalement de leur importance (voies navigables, routes nationales et voies ferrées). Dès lors, les liaisons qui

préoccupent Etat comme collectivités locales (régionales, départementales et municipales) résident bien dans les flux interurbains, sur de « longues » distances, à l'échelle nationale, et les flux urbains, à l'échelle locale. Les données sur les consommations d'énergie, sur la part de plus en plus importante des transports routiers dans la consommation globale (1/3 environ des 32 millions de Tep en 1973, 3/4 des quelques 50 actuelles), sur la contribution des transports, pour plus de 21%, à l'émission de gaz à effet de serre, indiquent que l'équation, pourtant connue « transports routiers = pollution = effet de serre », est loin d'être résolue.

3.1. Quelles solutions « soutenables » ?

Quelles peuvent être, alors, les solutions ? Encourager les investissements des industriels, constructeurs automobiles ou autres, en recherche et développement pour sortir du « monopole » pétrolier en matière de carburant. Principalement destinés à des innovations soucieuses de l'environnement, ils sont estimés par l'Institut français de l'environnement (I.F.E.N., 1999) à moins de 30 millions d'€, alors que l'industrie énergétique, essentiellement électrique, investit près de quinze fois plus dans ce secteur. Ensuite, favoriser les solutions intermodales aux transports. L'Agence de défense de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (A.D.E.M.E., 2002) publie régulièrement des données relatives à « l'efficacité énergétique » des différents modes de transport. Le secteur ferroviaire, à grande vitesse, est deux fois plus efficace que la voiture (65 contre 39 passagers x km/k.e.p.) pour les transports de personnes. Les voies d'eau sont près de cinq fois plus efficaces que les camions pour les transports de marchandises (127 contre 28 tonnes x km/k.e.p.). Des secteurs qui paraissaient voués à un déclin inévitable deviennent des solutions d'avenir. La France recouvre ses voies d'eau. Les fleuves et les canaux, notamment dans le contexte des Réseaux Trans Européens (R.T.E.), semblent pouvoir répondre avec pertinence aux différentes problématiques posées aux transports. Et notamment à la question de la « durabilité » de ces transports. D'autres solutions sont connues et vont sans doute être développées : la spécialisation de transports collectifs sur l'exemple des « para transit » américains, l'institution de schémas de services collectifs qui ne sont encore que mal définis ou la multiplication des agendas 21 « locaux » restés à ce jour en-deçà des objectifs dégagés voilà dix ans.

3.2. Transports urbains « durables », mythe fondateur ou projet sans lendemains ?

On a déjà évoqué l'incantation d'esprits supérieurs, universalistes et égalitaristes, suppliant tour à tour le « miracle économique », le « progrès technologique » ou la « globalisation globalisante » pour expliquer ou conceptualiser des phénomènes le plus souvent irrationnels. Le « développement durable » les a remplacés. Quel est-il réellement ? Est-il simplement un propos générique d'élus, d'industriels ou d'universitaires, une idée « fourre tout », où l'économie, et le constat de la mobilité totale et son corollaire, la place de l'automobile, côtoie l'écologie, la défense et la préservation de l'environnement, quand les transports sont montrés comme l'un des facteurs majeurs de pollution et de dégradation des milieux naturels ? L'usage du « développement durable » est réservé à quelques initiés. On parle de « monétarisation des espaces », d'établissement de « taxes vertes », de promotion de modes doux et respectueux. Le développement est d'abord un modèle, nouveau, pour « *les politiques de changement social* » (Jollivet, 1998). La définition objective de critères ne paraît pas simple. Une procédure est cependant préétablie pour concevoir ces indicateurs. Elle passe par une démarche itérative, de « *l'organisation de l'information pour lui donner un sens politique* » au « *souci d'une démarche participative et contractuelle* » (Bouni, 1998).

Le « développement durable » est utile. Sa définition est la « *mise en pratique d'un certain nombre de principes contribuant à l'amélioration du bien-être, à davantage de justice sociale, au respect des écosystèmes* » (C.E.R.T.U., 2001). Il masque les dysfonctionnements internes et externes des acteurs d'un service public. Certains économistes américains, proches du courant libéral, parlent de « *smart growth* » (Heritage Foundation, 2000), qu'on pourrait traduire par « croissance propre ». La consommation en énergies fossiles n'a jamais été aussi importante qu'aujourd'hui. Le « développement durable », et ses multiples déclinaisons, « villes durables », « transports durables », « villes soutenables », « transports soutenables » guident quelques propositions d'outils de planification urbaine, passant par « la maîtrise de l'étalement urbain », « la mise en cohérence des réseaux de déplacement », « l'intégration sociale et urbaine des quartiers défavorisés » ou « *la localisation des activités inductrices de déplacements* » (Beaucire, 1999). La ville « durable », comme les transports « soutenables », s'ils existent, doivent prendre en compte les menaces que font peser les rejets de gaz à effet de serre sur le

climat de la planète, l'ensemble des externalités environnementales, économiques et juridiques. Ces dernières nécessitent plus de transparence et de coordination dans la gestion, l'exécution et le contrôle des services publics locaux. Ils doivent rendre le service public plus proche des attentes des usagers, ou des futurs usagers, qui pratiquent chaque jour davantage la « mobilité totale ». Le « développement urbain durable » doit bien être basé sur l'apprentissage collectif, la capacité de règlement des conflits et la volonté de dessein stratégique, et non sur l'application d'un modèle prédéfini. L'accroissement du caractère « soutenable » du développement des transports et d'un modèle macro-économique qui prendrait en compte les coûts sociaux « externes » associés, notamment la question des « territoires du citoyen » entre Etat, entreprises, techniques et réseaux. Les transports durables, selon l'O.C.D.E. « *ne mettent pas en danger la santé publique et les écosystèmes, respectent les besoins de mobilité tout en étant compatibles avec une utilisation des ressources renouvelables à un taux inférieur à celui nécessaire à leur régénération et une utilisation des ressources non renouvelables à un taux inférieur à celui nécessaire à la mise au point de ressources renouvelables de remplacement* ».

3.3. Exemples ou contre-exemples africains ?

Les services publics de transport sont déficients dans les villes africaines. Ils sont déficients, voire quasiment inexistant, tant la dernière décennie a marqué le déclin des réseaux urbains, à Abidjan ou Kinshasa par exemple. Les déficiences des services publics de transports collectifs dans nombre de pays émergents, notamment dans les villes africaines, poussent donc à la spécialisation de certaines lignes, quand elles existent encore. Cette disparition est d'autant plus alarmante qu'à l'échelle du monde, les ventes d'automobiles en Afrique ne représentent que 1,1 % du total, contre 34,5 % en Amérique du Nord, 31,2% en Europe occidentale et 13,55 % en Asie.

Le besoin de mobilité existe pourtant bel et bien. Ce sont les transports par taxis collectifs, concurrents, mais plus souples et moins chers, qui y jouent le rôle, sans comparaison de tarif, de fréquence et d'organisation, du transport à la demande en France. Les mobilités dans les pays en voie de développement, ou émergents, s'inscrivent dans des contextes urbains particuliers, une histoire récente, une évolution et une expansion spatiale rapide, une urbanisation consommatrice d'espace. Deux notions sont également fondamentales, la crise

urbaine et la pauvreté. Les services publics, en l'occurrence les services publics de transport, sont aussi enjeux politique et économique, créateurs d'emplois et producteurs de recettes pour les États.

Quatre faits dominants se dégagent de l'histoire des transports urbains, notamment en Afrique subsaharienne, l'appropriation récente des transports collectifs, la transition entre le régional et l'urbain, le ramassage des fonctionnaires par les entreprises et la dimension politique des systèmes de transports.

L'ère du service privé ?

Après l'essor des théories planificatrices et la période de fort interventionnisme des États, influence des théories économiques marxistes post-coloniales, puis une période de recherche de la rentabilité et de l'efficacité, les transports urbains en Afrique n'existent presque plus. Les rapports de proximité, sans doute trop proches, entre les autorités et les exploitants ont grevé les finances des services publics. Il est un paradoxe dans les villes africaines, qu'on peut d'ailleurs élargir à l'ensemble des villes des pays émergents. C'est le secteur privé, informel, inorganisé, qui remplit les fonctions du service public en voie de disparition. Développement de l'artisanat, fin du monopole des entreprises publiques, renoncement dans beaucoup de cas des services de transport calqués sur le schéma des pays développés, c'est l'intégralité de la conception des services publics, depuis les indépendances, dans les villes africaines qui est bouleversée.

D'abord inavoué, le secteur artisanal, parce que spontané et répondant aux demandes non satisfaites, recourt essentiellement aux taxis clandestins, observés à Dakar, les « durunis » au Mali, les « biyewo houn » du Togo. Conjugué à la pression démographique, ce recours au secteur informel et privé n'a été que toléré mais la répartition du marché des mobilités urbaines entre les entreprises publiques et le secteur artisanal s'est vite inversée au profit du dernier, pour atteindre à la fin des années 1990, 40% et 60% à Conakry, 43% et 57% à Nairobi, 20% - 80% à Douala et Yaoundé, 5% - 95% à Brazzaville ou 2% et 98% à Lagos. L'initiative privée pour l'organisation des transports pallie l'absence d'État régulateur et l'absence de pouvoirs publics. Le « laisser-faire » ouvre les portes, de fait, à la libéralisation et la déréglementation. Les programmes internationaux d'aides et de développement, lancés ou soutenus par exemple par la Banque Mondiale ou l'Agence française de développement, sont davantage impliqués depuis plusieurs années dans l'organisation des secteurs informels plutôt que dans l'aide sans fin à des services publics qui n'existent plus. L'organisation des transports informels a marqué l'Afrique du Sud post-

Apartheid. Les villes africaines connaissent les phénomènes urbains observés au Brésil ou dans d'autres pays d'Amérique latine, il y a plus de vingt ans. Les systèmes de transport à « l'occidentale » ne répondent pas à leurs besoins. L'exemple brésilien de la constitution d'un secteur privé organisé est sans doute le futur modèle des « services publics » à l'africaine. Des services publics « privés », destinés au plus grand nombre. Ce sont les nouveaux territoires d'un service public, les nouvelles « centralités » et « périphéricités » (Duthion, février 2003).

3.4. Vers un modèle de développement vertueux ?

Il existe bien plusieurs types de territoires des transports urbains, en France comme aux États-Unis et dans l'ensemble des pays émergents. Les jeux d'acteurs au sein même de ces différents territoires sont toujours identiques. Ils associent acteurs politiques, économiques et civiques. La différence entre ces espaces urbains réside d'abord dans leur taille. Les logiques et les stratégies sont spécifiques, selon les échelles considérées, grandes agglomérations, villes moyennes et petites communes. Les seuils de pertinence diffèrent selon les pays. Les gradients d'urbanité (concentration des critères urbains spécifiques, tailles, densités, hiérarchisation, économie, externalités, internalités, etc.) déterminent les « centralités » des « espaces intermédiaires » et des « frontières », les « périphéricités ». La conjugaison est complexe. Une « centralité » peut devenir « périphéricité ». La confrontation des « modèles » urbains américains et français montre que les évolutions de mobilités conservent certes quelques spécificités, mais une homogénéisation est en marche.

Les transports publics urbains ne peuvent être envisagés, à terme, que par leur spécialisation et leur organisation dédiées à certaines catégories de population. Considérés comme des services publics locaux, ils relient les espaces centraux, espaces de rentabilité pour l'entreprise, et les périphéries, territoires de l'inconnu pour le politique et du déficit pour certaines entreprises. Territoires de proximité, « mieux vivre ensemble » ou « développement durable », les acceptions de l'évolution de ces services publics sont nombreuses, garantes, on peut l'espérer, d'un nouveau « progrès » politique, économique et social. L'équilibre et le nouvel ordre de leurs relations doivent pouvoir assurer un modèle vertueux, quels que soient les espaces urbains. Ce modèle, visant à l'excellence, est celui de « l'hexagone de la vertu ». C'est celui des « nouvelles frontières » des transports urbains.

4 CONCLUSION

Spécialisation des transports, aides à l'organisation des secteurs informels, désengagement de l'Etat-providence au profit de collectivités locales, transfert de service public de transports publics à des entreprises privées, atomisation et individualisation des moyens de transport, exigence de qualité et de souplesse, toutes ces idées se rejoignent finalement dans un processus inéluctable qu'il convient de préciser. Si le « mythe fondateur » du transport collectif fut bien de desservir « tous en tout point de l'espace », son évolution récente montre, dans les pays développés comme dans les sociétés émergentes, que le service public change de nature. D'une conception de l'offre universelle, largement concurrencée par l'automobile, le service public de transports collectifs est devenu, de façon implicite, un service de demande. Il doit s'adapter aux spécificités locales, répondre aux demandes quand l'automobile ne peut le faire. L'organisation et l'exploitation suivent ces révolutions « tranquilles » des mobilités. Les sociétés, quelles qu'elles soient, exigent le principe de la « mobilité totale », celle-là même qui leur permet de se transporter partout, à tout instant. Le service public n'est plus là pour offrir un simple cadencement ou des fréquences de dessertes. Non. Sa vocation tend à la spécialisation, à l'adaptation aux demandes, aux nouvelles aires de mobilités. La « mobilité totale » garantit l'accès à tous les espaces d'habitat, de travail, de consommation ou de loisir. Les services publics ne sont plus alors qu'un moyen d'accéder à cette « mobilité totale », au même titre que l'automobile, les deux roues ou, à une plus petite échelle géographique, le train ou l'avion. La « mobilité totale » redéfinit les concepts mêmes des services publics. Les espaces en sont bien des critères déterminants. Les territoires de « mobilité totale » peuvent opposer centres et périphéries selon le schéma traditionnel, mais doivent également les unir. La géographie et les territoires du service public de transports urbains doivent montrer que les pratiques, futures, de consommation des espaces définiront forcément de nouvelles « centralités » et « périphéricités », qui resteront à l'écart des flux majeurs de la « mobilité totale ».

REFERENCES

A.D.E.M.E., *Transports, énergies, environnement, quels enjeux ?*, 2002.

BEAUCIRE F. (dir.), *Les outils de planification urbaine au service de la relation urbanisme – transport, approche dans la perspective du développement durable*, P.R.E.D.I.T., 98 MT 115, mai 1999.

BEHAR D., ESTEBE P., *Intercommunalité, le local entre en politique*, in *L'état de la France 2001-2002, un panorama unique et complet de la France*, Editions La Découverte, 2001.

BIEBER A., MASSOT M.H., ORFEUIL J.P., *Questions vives pour une mobilité quotidienne*, D.A.T.A.R., I.N.R.E.T.S., 1993.

BOUNI C., *L'enjeu des indicateurs du développement durable. Mobiliser des besoins pour concrétiser des principes*, in *Nature Sciences Sociétés*, Vol. 6, n°3, juillet – septembre 1998.

CARROLL B. J., CONANT R. W., EASTON T. A., *Private means public ends, private business in social service delivery*, Praeger, New-York, 1987.

C.E.R.T.U., *Glossaire des concepts liés au développement durable*, Lyon, 2001.

DUPUY G., *La dépendance automobile*, Eurêka, n°53, 2000.

DUTHION B., *What are sustainable transport for Amazonia ? Lessons from the French experience*, SITRAMA, Belem, Brésil, 2002.

DUTHION, *Quand les transports urbains seront durables – géographie et territoires d'un service public*, Thèse de doctorat, 2003.

DUTHION B., *Le développement durable en milieu urbain a-t-il un sens ?* in *Liaison énergie francophonie*, Agence intergouvernementale de la francophonie, Québec, Canada, février 2003.

THE HERITAGE FOUNDATION, *A guide to smart growth – shattering myths, providing solutions*, 2000.

I.F.E.N., *L'Etat de l'environnement en France*, Editions La Découverte, 1999.

JOLLIVET M., *Eléments pour une réflexion interdisciplinaire sur le concept de développement durable. Un point de vue de sciences sociales*, in *Nature Sciences Sociétés*, Vol. 6, n°4, octobre – décembre 1998.

MAQUART D., *Réseaux et territoires du politique*, entretien, Flux, n°8, avril – juin 1992.

OFFNER J.M. (dir.), *Inégalité et intercommunalité en Ile-de-France, Pour une territorialisation stratégique de l'action publique*, 2001, 2001 Plus.

ROUSSELOT M., *La monétarisation des effets externes des transports*, in *Métropolis, Projets et politiques de transport, expertise en débat*, n°108-109, février 2002.

VUCHIC V. R., *Transportation for livable cities*, Centre for urban policy research, The State University of New Jersey, New Brunswick, 1999.