

« Mobilités urbaines pour tous » ou « mobilités urbaines pour quelques-uns » ? Exemples comparés en Afrique du Sud et en France

B. Duthion

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

B. Marrian

Council of Scientific and Industrial Research, C.S.I.R., Pretoria, South-Africa

RESUME : La question des « mobilités urbaines pour tous » nécessite de réfléchir à la notion d'un droit universel à l'accessibilité aux services publics de transports urbains. Un rapprochement entre les histoires récentes et les situations actuelles en France et en Afrique du Sud indique que des tendances à la spécialisation des services de transports publics sont observés, voire même encouragés. De « mobilités urbaines pour tous », revendiquées, on tendrait donc vers l'organisation, plus spécifique, de « mobilités urbaines pour quelques-uns ».

ABSTRACT : The question of the *urban mobility for all* requires to think about the notion of a universal right for the accessibility to the public utilities of local public transport. A link between the recent histories and the current situations in France and in South Africa indicates that tendencies to the specialization of the services of public transport are even observed, encouraged. From the claimed statement of *urban mobility for all* one would thus aim towards the organization of *urban mobility for someones*.

1 INTRODUCTION

La France et l'Afrique du Sud sont des pays bien différents. Leurs histoires, leurs contextes géographiques, leurs organisations politiques, économiques et sociales, rendent complexe toute tentative de rapprochement. Ne serait-ce que la question des critères, il conviendrait de douter de la fiabilité des uns, de la pertinence des autres. Il n'est pourtant pas absurde de rapprocher la problématique des mobilités dans les deux pays ni de comprendre s'il y existe des caractéristiques communes aux « *mobilités pour tous* ».

Si la France, traditionnellement jacobine, a développé un réseau d'infrastructures de transports, depuis les premières routes nationales imaginées par Colbert, selon un modèle « cristallin », organisé et pensé à Paris, l'Afrique du Sud a tenté aux lendemains de l'Apartheid d'équilibrer un territoire conçu et développé comme une multitude d'espaces désolidarisés par plus d'un demi siècle de ségrégations. A l'échelle des aires urbaines, la question de l'accès aux services publics de transport, considérés comme élément fondamental de la libre initiative de chacun, peut être développée en parallèle de façon intéressante.

Le programme « *Moving South Africa* » (M.S.A.), longuement expliqué lors de CODATU VIII et CODATU IX, tente d'intégrer toutes les populations aux systèmes de transports, majoritairement collectifs. Des corridors de déplacements ont été définis, entre des centres villes et des périphéries marginalisées aussi bien dans l'espace que dans le temps. Ces

axes portent l'idée d'espaces privilégiés, peut-être demain spécialisés, dans certains types de services publics. Les *townships*, privés longtemps de tout accès aux services publics, ou inféodés à quelques lignes uniques quand elles existaient, portent encore les stigmates de ce symbole de l'Etat ségrégationniste. On l'observe aujourd'hui sur la ligne ferroviaire qui relie Soweto au centre de Johannesburg.

La mobilité des habitants des zones urbaines est un facteur relativement bien connu, tant en France qu'en Afrique du Sud. De nombreux critères (mode de déplacement, temps de parcours, coût, distance) sont dégagés pour des typologies de déplacements, pour cartographier les attractivités urbaines de grands équipements (centres d'affaires, centres commerciaux et de loisirs, industries, aéroports...). De cette hiérarchisation des espaces et de leur densité, il est habituel de tirer des enseignements sur les grandes caractéristiques des déplacements dans les pays développés et les pays émergents.

Plus que de comparaison de critères ou de typologies, c'est de développement parallèle des contextes sociaux, techniques et économiques, c'est de rapprochement des situations historiques et institutionnelles, qu'il convient de traiter. Si l'Afrique du Sud apparaît comme une exception en Afrique, et notamment dans la structuration et l'équipement de ses agglomérations millionnaires, l'évolution, les réflexions et les modélisations des transports publics en France n'en sont pas si éloignées. Le transport public y est encore déclaré comme service public. Son organisation et son coût relèvent à la fois de la logiques politiques et économiques. Les autorités organisatrices des transports publics favorisent, no-

tamment lors des passations des contrats de délégation de service public avec des exploitants privés, la spécialisation de certaines lignes, de certains itinéraires ou de créneaux horaires.

Les critères de « l'universalité » du droit au transport diffèrent évidemment selon les régions du monde. Mais il peut sembler intéressant de tirer des expériences françaises, ou du modèle auto-célébré français de service public de transport, quelques enseignements et initier quelques organisations particulières de ces services publics dans les pays émergents. Le développement a certainement un coût, mais il repose aussi sur une optimisation des moyens, politiques, financiers et humains.

Et une certaine tendance française du développement de transports publics dédiés, comme plus largement de services publics spécialisés, peut constituer une première phase, un « anti-modèle » aux traditionnelles solutions miracles de nombreuses politiques d'aides au développement. Bâtir des services publics en Afrique, et en garantir l'accessibilité au plus grand nombre, pose les mêmes questions qu'en France, avec le désengagement progressif de l'Etat.

2 QUELQUES NOTIONS GENERALES

2.1. *Qu'est-ce qu'un service public ?*

Dès la fin du XIX^{ème} siècle, la notion de service public est définie en France, notamment pour le service postal ou les fonctions régaliennes traditionnelles. Il s'agit « *d'égalité de traitement, de continuité du service, d'adaptation aux mutations technologiques mais aussi de neutralité et de transparence* ». Avec la création de la SNCF, EDF et GDF, l'idée de monopoles publics pour la fourniture des services publics est encouragée, au nom de la garantie des « *missions d'intérêt général* ». Même si l'on confond service public et secteur public, on distingue trois principes cardinaux aux missions de service public : l'égalité, la continuité et la mutualité. L'égalité impose l'accès de tous au service public et interdit toute discrimination. La continuité oblige à répondre de façon continue aux besoins des clients, sans connaître d'autre interruption que celle prévue par la réglementation (droit de grève notamment). La notion de mutualité suppose que le service public soit réactif, évoluant selon le changement « *d'existence de l'intérêt général* » ou de modernisation.

2.2. *Service d'intérêt général ou service universel ?*

Si la question du service public de transport est pertinente, des notions supplémentaires méritent d'être envisagées. Dans l'article 90 du Traité de Rome, la notion de service d'intérêt économique général désigne tout service marchand qui remplit des missions d'intérêt général et qui est soumis, de ce fait, à des obligations spécifiques de service public. Les réseaux de transport en sont, comme ceux d'énergie ou

de communication. Et, dans un souci de « perfection » conceptualiste, une notion de service universel a été récemment élaborée par la Commission européenne. Même imprécise et floue, elle évoque les obligations qui découlent de l'exercice d'un service public, visant à assurer partout « *l'accès de tous à certaines prestations essentielles de qualité et à un prix abordable* ». Il est précisé également que « *la concurrence doit garantir le service universel, c'est-à-dire protéger les consommateurs les plus faibles, accompagner d'une sécurité d'approvisionnement et garantir un niveau d'investissements suffisant* ».

La suppression des monopoles, la dérégulation progressive, la privatisation d'opérateurs de services publics depuis 1986 posent forcément, en France, avec acuité la question des relations entre les trois acteurs essentiels d'un service public, à savoir l'organisateur (le plus souvent représentant une collectivité locale), l'exploitant (filiale de grands groupes privés, présents dans les transports urbains comme dans le ramassage et le traitement des ordures ménagères, la distribution de l'eau, le bâtiment et les travaux publics) et l'utilisateur (dont la représentativité supposée dans certains organes de concertation est marginale comparée aux deux précédents).

Si ce modèle, présenté comme le modèle « français » de service public, est célébré par ses acteurs politiques et économiques, l'évolution des formes d'organisation politique locale trouble les équilibres décennaux, qui tendaient à nier le principe même de la concurrence dans l'exercice pour le compte d'autorité organisatrice des services publics élémentaires. On se rend compte que les missions de service public ne sont pas remplies dans de nombreux cas. Un rapport de la Cour des comptes, paru en novembre 2001, sur les services publics dans les Communautés urbaines, laisse penser que les notions de service d'intérêt général comme de service universel, en matière de transports urbains, sont oubliées dans diverses villes. On peut évoquer notamment une superposition des compétences en matière de d'organisation et de décision politique, une surévaluation des coûts payés par la collectivité à l'exploitant, des confusions entre les charges et les recettes et entre les investissements en matériel roulant des entreprises urbaines et interurbaines filiales des mêmes groupes. Certains affirment d'ailleurs que l'intérêt universel a été sacrifié au profit de l'intérêt industriel d'entreprises financées par l'Etat ou les collectivités locales, 80% des réseaux de transports urbains étant exploités, en France, par des entreprises privées.

2.3 *Quel service public de transport pour quel espace ?*

Si les réseaux de transports urbains s'inscrivent dans une histoire déjà longue, les nouvelles problématiques de mobilités sont pertinentes dans les espaces périurbains, voire même rurbains. Les trans-

ports urbains doivent-ils drainer ces espaces de pavillons individuels, de voitures, lieu de vie des classes moyennes ? C'est par le *transport à la demande*, système souple organisé et exploité avec des véhicules de taille réduite (moins de vingt places), que nombre de collectivités et d'entreprises répondent à ces défis d'assurer un service public, spécialisé, destiné à quelques types précis de clientèles (personnes âgées, enfants, jeunes sans permis de conduire, famille sans ressource et sans véhicule particulier).

C'est là que réside le point de comparaison pertinent entre la situation française de service d'intérêt général de transports publics, largement subventionné par le principe du versement transport (taxe salariale des entreprises de plus de 9 salariés), et les tentatives d'organisation des mobilités entre les marges urbaines, souvent des townships, et les centres des villes sud-africaines. Transport à la demande et taxi collectif, même combat ?

2.4. *Qu'est-ce qu'un corridor de déplacements ?*

Si l'étymologie première du mot définit une « *délimitation géographique faisant communiquer une enclave avec l'extérieur* », plusieurs distinctions peuvent être apportées à cette notion de « corridors de déplacements ». On a comparé, parfois, un corridor avec « *une colonne vertébrale, de deux kilomètres de large, caractérisée par une densité de trafic et de consommation d'espace* ». Un corridor est, en Afrique du Sud, « *une infrastructure de transports de passagers et de fret faisant le lien entre les différents centres d'activités* » (M.S.A.), « *un lieu de concentration d'axes routiers, dans la première périphérie des agglomérations* » (C.S.I.R.).

Le corridor peut être défini ainsi : « *il correspond à un élément spatial, délimité par deux pôles majeurs, une série de pôles intermédiaires, caractérisés par des densités importantes résidentielles et non résidentielles, reliés entre eux par au moins une infrastructure de transport, structurant un réseau secondaire* ».

On ne peut affirmer que le corridor, axe majeur du développement des transports collectifs en Afrique du Sud, n'est pas une priorité en matière de mobilités urbaines et périurbaines en France. Qu'est-ce qu'un corridor prioritaire en France ? Un axe interurbain sur plusieurs centaines de kilomètres, lieu de projet de liaisons ferroviaires à grande vitesse. Plusieurs liaisons urbaines, entre les banlieues et les villes centres, peuvent être également assimilées à ces corridors, ces espaces périphériques étant devenus des espaces de ségrégations objectives, depuis des décennies, exclues des politiques de services publics. On s'attardera sur les cas des liaisons entre la Plaine de France et Paris, et entre Marseille et le reste de l'agglomération provençale.

En Afrique du Sud, les corridors ont été « théorisés » dans le programme « M.S.A. ». Si les flux de

passagers excèdent 30.000 voyageurs/jour, c'est d'un corridor ferroviaire qu'il s'agit (projets destinés aux « commuter rail »). Si les flux sont compris entre 10 et 30.000 voyageurs/jour, les investissements seront prioritairement accordés aux infrastructures routières. En dessous de 10.000 voyageurs/jour, les axes ne sont pas considérés comme des corridors. Le degré d'importance de ces corridors est ensuite évalué en fonction d'une hiérarchie : « *strategic network* » (axes majeurs), « *supporting network* » (axes mineurs). Les investissements y sont programmés à un horizon de vingt ans.

3 EXEMPLES FRANÇAIS ET SUD-AFRICAINS

3.1 *En Plaine de France, histoire d'un corridor français*

Paris a centralisé et cristallisé, longtemps, les déplacements dans les espaces urbains. Ses marges se développent, au cours du XIX^{ème} siècle, le long des axes de communication. Nombre de réseaux ferrés accompagnent le peuplement urbain, jusque dans les années 1950. Avant guerre, les migrations alternantes entre le centre de Paris et la banlieue sont importantes : 92.000 (1906), 166.000 (1921), 227.800 (1926), 312.000 (1931) et 270.600 (1936). En 1962, ces migrations atteignent plus de 480.000 par jour, provenant en grande partie du bassin nord.

L'élévation du niveau de vie, la périphérisation de l'habitat, la construction de grands ensembles pour accueillir de nouvelles populations urbaines, laissent à l'écart des transports en commun une majorité de ces arrivants, français, rapatriés d'Afrique du Nord ou immigrés des anciennes colonies. L'insuffisance en équipements est patente. En prenant la situation de 1954 comme référence (base 100), les transports publics, dans l'ensemble de la banlieue atteignent, en 1962, un indice proche de 110, contre plus de 150 pour la population. Pour le seul département de Seine et Oise, l'indice concernant la population atteint 140, celui de la consommation d'essence plus de 220 et celui du nombre d'immatriculation de véhicules près de 300.

Dans les années 1960, le district de la région de Paris lance les principes de l'intermodalité, en favorisant les connexions ferrées entre gares parisiennes et lignes métropolitaines, les connexions entre terminus métropolitains et gares de banlieue, la multiplication des parcs de stationnement aux abords des gares. En pleine époque de couverture autoroutière et routière du territoire, un Réseau Express Régional (RER) ferré prévoit la couverture de la région par deux types de lignes : une transversale est-ouest et des transversales nord-sud. L'inauguration de la ligne B du RER, reliant la Plaine Saint-Denis au centre de Paris crée aussitôt une véritable habitude de consommation de transport. En 1982, plus de 75% des 200.000 migrations alternantes quoti-

diennes de Seine Saint-Denis vers Paris sont effectués avec ce nouveau moyen de transport.

Mobilités et déplacements

Le récent Plan de déplacements urbains de la région Ile de France estime à 37 millions le nombre de déplacements quotidiens sur le territoire régional, dont 12,6 millions effectués à pied et 24,5 millions avec un mode mécanisé (69% en voiture particulière, 28% en transports collectifs, 3% pour les autres).

L'usage des transports collectifs est estimé à :

- 61% des déplacements « internes Paris »,
- 54% des déplacements « Paris – Petite Couronne » (à proximité immédiate de Paris),
- 64% des déplacements « Paris – Grande Couronne » (utilisation du réseau R.E.R.),
- 17% des déplacements « banlieue – banlieue ».

La Seine Saint-Denis est le département le plus pauvre de la région parisienne. En 1997, le revenu imposable moyen est de 85.281 francs (132.000 FF à Paris), la part des foyers non imposés de 44,1% (34,6%), le taux de chômage de plus de 15% (11%), le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans de 15.280 (10.947). Des phénomènes de « mobilité non organisée » y sont observés, sans qu'elle puisse être totalement explicitée : est-elle due à l'adaptabilité permanente des nouvelles formes du travail, à l'apprentissage de la multiterritorialité, aux couloirs territoriaux, ou aux résultats des démarches stratégiques de planification des villes ?

La Plaine Saint-Denis connaît une importante proportion de population jeune, issue de la seconde génération de l'immigration, notamment d'origine africaine et maghrébine. Le département de Seine Saint-Denis compte, d'après le recensement de 1999, 1.382.861 habitants (pour 10.952.011 en Ile de France). L'accès aux transports en commun de proximité, dans ce contexte de pression démographique, passe par des projets de surface en site réservé (site propre). La ligne de tramway Saint-Denis-Bobigny assure plus de 52.500 voyages par jour dès son inauguration, en 1993.

L'ensemble des déplacements dans le département de la Seine Saint-Denis est de l'ordre de 556.628 par jour. C'est la classe d'âge 30-39 ans qui est la plus mobile (165.688 déplacements, soit 29,8%).

Peu d'études existent en France sur les mobilités spécifiques aux groupes ethniques. Et certains quartiers comptent plus de 60% de leurs populations issues de l'immigration. Des formes d'usage des transports collectifs semblent singulières : peu d'utilisation des abonnements scolaires (faible part d'étudiants issus de l'immigration dans les filières universitaires et supérieures), faiblesse de redistribution des subventions publiques (part importante de clandestins ou d'immigrés en situation irrégulière). Ainsi, apparaissent des « *ségrégations résidentielles et des spécialisations fonctionnelles* » des espaces urbains.

Quels services publics de transports urbains ?

La Plaine de France, séparée de Paris par le périphérique, s'est forgée une identité particulière, née de cette coupure « superficielle ». La Plaine intègre les diverses classifications de zones urbaines en difficulté (contrats de ville, grands projets de ville (G.P.V.)). Les transports et la mobilité urbaine constituent dans les textes et les intentions « *un facteur déterminant de lien social et de développement, essentiel en matière d'accès à l'emploi, à l'éducation, aux structures de santé, aux pratiques commerciales et culturelles de la ville* ». Projets d'intention, les transports publics constituent même « *un préalable à un développement urbain dynamique et équilibré à l'échelle intercommunale* », devant participer à inverser l'image souvent « *négative* » des quartiers périphériques par l'apport d'un service public de « *premier ordre* ».

Plusieurs scénarii d'évolution sont possibles. Celui qui laisserait perdurer la situation présente serait un modèle discriminatoire, aggravant les déséquilibres et dysfonctionnements, passant par la pérennisation d'un mode de développement urbain fondé sur des logiques conjointes de ségrégation, d'éclatement et d'émiettement des territoires, caractérisé par la consommation et la dégradation des espaces.

Les déplacements sont donc le lieu d'enjeux de service public. Le succès de transports « dédiés » à des populations marginalisées (le taux de fraude sur la ligne de tramway entre Saint-Denis et Bobigny atteindrait 80%), montre que ces derniers sont, sans doute, les seuls à pouvoir répondre aux attentes de ces clientèles captives.

Quatre axes majeurs de développement sont définis par les collectivités et les transporteurs, repris par la littérature, officielle ou universitaire :

- la couverture de tous les besoins de mobilité des personnes et des biens (direction, motif, capacité financière et physique),
- l'ouverture de la gamme des choix offerts en favorisant le mode ou la « chaîne de transport »,
- la répartition des flux, en fonction de l'heure et du lieu,
- la garantie de bonnes conditions de déplacements, en terme de confort et de sécurité.

On doit pourtant constater que ces objectifs ne sont pas partout atteints. L'échec des politiques de services publics doit être admis. Les rivalités des deux opérateurs publics de transport en commun, RATP et SNCF, ne peut qu'en amplifier les dysfonctionnements. La multiplication des organes décisionnaires, (collectivités locales, établissements publics d'aménagement, ministères, etc.) complexifie le processus et annihile toute possibilité d'efficace coordination. En matière de transports publics, priorité a été accordée, dans la Plaine de France, à la desserte du Stade de France, construit pour le Mondial de football de 1998, et aux aména-

gements à proximité de l'aéroport de Roissy. Les pratiques « minoritaires » de déplacements identifiées nécessiteront assurément des services spécifiques, une sorte d'organisation des services publics « à la carte »...

3-2 Marseille, une ville « méditerranéenne »

Marseille est une ville maritime. Depuis ses origines grecques, jusqu'aux années 1960, le développement de la ville passe par les « portes de l'Orient ». Les mutations économiques récentes découvrent à la cité phocéenne les vertus d'une *ville-port-territoire*. La recomposition ou la reconversion du système urbanoportuaire souligne la puissance industrielle et technologique de son « hinterland ». Une véritable aire urbaine, à l'échelle du sud-est de la France, est alors pensée, dans la logique des politiques d'aménagement du territoire et la métropolisation à l'échelle européenne.

L'aire métropolitaine marseillaise compte, d'après le recensement de 1999, plus de 1,6 million d'habitants. L'unité urbaine Marseille-Aix en Provence, corridor urbain et zone d'activité particulièrement dynamique, notamment dans le secteur des nouvelles technologies et du tertiaire, a gagné plus de 30.000 habitants, entre 1990 et 1999. Marseille, quant à elle, avec 980.082 habitants, rompt la diagonale du « vide » entamée à la fin des années 1970 (-54.987 habitants entre 1982 et 1990, soit près de 5,4% de la population). Sur la population du département, 321.627 habitants sont nés à l'étranger (17,5%). Le taux d'immigrés, clandestins ou non, est supérieur à 20%.

Marseille est une ville de brassage, de mixité. Longtemps tournée vers l'espace maritime, cet autre monde qui développa l'imaginaire, la ville s'est développée selon deux axes majeurs, méridional et oriental. La partie la plus moderne de Marseille s'éloignait de la mer, par où arrivaient en nombre les migrants. La construction de lotissements, puis de grands ensembles au cours du XX^{ème} siècle, sépara la ville. Le centre ville s'est paupérisé. Seules, les belles avenues bordées de platanes sont demeurées « territoire de la bourgeoisie marseillaise ».

Les déplacements de l'aire métropolitaine marseillaise

Cette évolution, historique, structurelle et intrinsèque à la ville de Marseille, rend spécifiques les mobilités à l'intérieur de l'agglomération. Les résultats de la dernière enquête de déplacements (1997) montrent que le niveau de mobilité individuelle est, à Marseille, de l'ordre de 3,3 déplacements quotidiens. Dans le reste de l'aire métropolitaine, les niveaux de mobilité peuvent être bien supérieurs, comme à Aix où le taux atteint 3,8. Les déplacements marseillais ont principalement trois motifs : le travail (23%), les courses et loisirs (22%) et l'école

(13%). La répartition modale est de 58% pour la voiture, 31% pour la marche et 9%, seulement pour le transport public.

Le fait majeur de l'évolution récente des déplacements dans l'aire urbaine marseillaise réside en la singularisation sociale des mobilités. Sur l'ensemble des 5.492.000 déplacements quotidiens, de véritables modèles de socialisation des mobilités peuvent être rapidement dressés :

- les utilisateurs des véhicules particuliers comptent 76% des actifs à temps plein, dont les seuls critères discriminants pourraient être le stationnement à proximité du lieu de travail,
- les passagers de transports en commun utilisent, pour les 4/5 d'entre eux, le bus. Ce sont surtout des jeunes et étudiants (37%), des habitants des quartiers populaires et grands ensembles (57%),
- malgré les différents abonnements et la gratuité, l'existence d'un grand projet urbain (G.P.U.) (70.000 habitants, plus de 35% de chômage, entre 35 et 40% de captivité des populations avec un taux de fréquentation des transports collectifs de 0,68 déplacement/jour/habitant contre 0,45 pour le reste de l'agglomération), la politique de transports dans l'agglomération ne participe pas à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les mobilités marseillaises posent trois problématiques spatiales :

- le périmètre de pertinence de la zone franche,
- les déplacements comme accès aux services publics, à l'emploi et à la ville,
- la requalification urbaine des noyaux villageois intégrés à l'aire marseillaise et des quartiers portuaires.

Des formes « nouvelles » de transports collectifs sont apparues, notamment l'usage de taxis collectifs dans les quartiers populaires, dont il faudra savoir s'ils doivent être organisés, à terme, par l'Autorité organisatrice (A.O.). Le reste des transports urbains est assuré par le Régie des transports marseillais (R.T.M.), directement gérée par la municipalité, dont beaucoup d'habitants raillent l'archaïsme.

Projets urbains, infrastructures de transport

A l'occasion de l'arrivée du train à grande vitesse (T.G.V.) Méditerranée à Marseille, les quartiers proches de la Gare Saint-Charles intègrent l'importante recomposition urbaine de la ville, symbolisée par le projet Euroméditerranée. Les projets de transports urbains sont nombreux : le tramway pour la ville, des pôles d'échanges pour l'agglomération. A l'horizon des dix prochaines années, on peut recenser des lignes réservées en site propre (41 km dont 15 km de tramway), le prolongement du métro.

L'enjeu majeur, au regard des décideurs, réside dans les liaisons entre pôles urbains, Marseille, Aix-en-Provence, Etang de Berre (avec l'aéroport de Marnagnan) et Aubagne. Les dessertes périurbaines,

longtemps négligées, « profitent » de l'arrivée du T.G.V. Méditerranée pour assurer une partie d'anciennes liaisons grandes lignes. C'est sur ce réseau train express régional (T.E.R.) que les pôles d'échanges avec le réseau urbain seront créés, à l'horizon 2006, avec plus de 180 km de lignes sur l'ensemble de l'agglomération et la formation de pénétrantes régionales, de trois axes structurants (Etang de Berre, Aix-en-Provence, Saint-Cyr sur Mer et Toulon).

Ce défi du rail en ville répond à Marseille, comme dans d'autres métropoles françaises à cette idée : on n'hésite pas à reconnaître aujourd'hui, en France, comme depuis longtemps en Allemagne, que près du tiers ou de la moitié du trafic ferroviaire régional relève des transports périurbains, sur le modèle des migrants quotidiens japonais ou américains, résidents de zones pavillonnaires éloignées de plusieurs dizaines de kilomètres des centres villes et usagers espérés de liaisons ferrées pour les déplacements vers le travail, le centre commercial, ou le loisir.

Le service public de transport, à l'échelle de l'agglomération, est donc destiné essentiellement aux « rurbains ». En prévision de 960.000 déplacements quotidiens, la configuration du futur réseau est organisée autour de quatre éléments clefs : un réseau ferroviaire structurant, un réseau principal de lignes rapides par cars, un réseau de pôles d'échanges organisant les interfaces entre réseaux urbains et interurbains et une harmonisation tarifaire, voire une tarification combinée. Cette configuration n'est pas tournée vers la réalisation d'un service « universel » de transports publics. Les « Quartiers » de Marseille en sont, jusqu'à aujourd'hui, exclus.

3.3. Les déplacements urbains en Afrique du Sud : l'exemple de Johannesburg

Le territoire est au cœur des vies quotidiennes sud-africaines. Territoire perçu, territoire ressenti, mais surtout territoire imposé. Le lien entre tous ces espaces n'a pas existé, ou très peu, sous le régime de l'Apartheid. Une loi, en 1993, sur les collectivités locales oblige les villes « blanches » à intégrer les townships « noirs » dans leurs périmètres. Durban, par exemple, a vu sa population passer de 1 à 3 millions d'habitants. Quoi d'autre que les services publics élémentaires pouvait constituer la première esquisse d'un réseau aspirant à rendre ces espaces moins différents ?

D'abord la distribution de l'eau et de l'électricité. Puis cette notion fondamentale de la liberté de mouvement. L'urbanisme des townships, singulier, signifie une occupation extensive du sol et une organisation des transports coûteuse. L'urbanisation et les formes urbaines des quartiers « africains » préoccupent les planificateurs sud-africains. La corrélation entre urbanisation, accessibilité aux modes de transport formel ou informel, mobilité et activité a été formalisée, avant même la fin du régime ségréga-

tionniste : réduction des distances domicile-travail, réduction du temps d'accès à pied aux arrêts de transport public, utilisation des infrastructures ferroviaires comme outil de desserte urbaine et périurbaine, promotion d'un secteur privé informel à l'échelle locale.

La décentralisation, inaugurée et encouragée par la loi sur les transports terrestres (National Land Transport Bill en avril 2000), est destinée à répondre localement à deux maux inhérents aux déplacements sud-africains. A Johannesburg, c'est le Greater Johannesburg Metropolitan Council qui en est chargé. Rapidement, plusieurs obstacles se sont dressés : l'impréparation des élites « africaines » à diriger des entreprises ou des services publics de l'Etat, la grande précarité de certaines aires urbaines, la re-composition et la nouvelle répartition urbaine (glissement progressif puis fuite rapide des activités économiques du centre ville vers le quartier de Sandton plus au nord, construction de multiples aires commerciales périphériques, paupérisation du centre-ville, survivance des besoins et des insatisfactions de mobilités à Soweto et dans d'autres townships). Johannesburg reste autant divisée que par le passé.

Le programme « M.S.A. » dresse, en 1998, outre le développement de couloirs de haute capacité, d'autres perspectives d'organisation et de développement des transports publics : amélioration du niveau de performance (planification, régulation, organisation des activités, notamment du secteur informel des « combi-taxis »), optimisation des économies d'échelle (amélioration du transport ferroviaire, développement d'infrastructures de transport public), encouragement à l'investissement privé dans le transport routier (minibus et bus) et ferroviaire.

Caractéristiques des déplacements urbains

Les transports urbains, en Afrique du Sud, présentent à la fois des caractéristiques occidentales (nombreuses infrastructures routières, ouvrages d'art, motorisation) et africaines (combi-taxis, piétons...). Sur l'ensemble des 21,6 millions de citoyens sud-africains, en 1996, 25% se déplacent à pied ou en bicyclette, 13% n'ont pas les moyens de prendre régulièrement les transports publics, 19% sont captifs des transports publics les moins chers, 10% sont captifs des transports en commun mais peuvent les choisir librement, 19% peuvent utiliser les transports collectifs ou leurs véhicules, 14% n'empruntent que leurs propres voitures particulières.

Le revenu est un critère discriminant, des mobilités urbaines sud-africaines. Les types de déplacements de la classe inférieure (0 à 6.000 Rands de revenus annuels) (*1 Rand = 1 FF environ*) et de la classe supérieure (plus de 72.000 Rands) méritent d'être rapprochés: la marche à pied caractérise 42% de la première et 2% de la seconde, l'utilisation de la voiture 10% contre 92%, la fréquentation des mini-

bus taxis 29% contre 3%, celle des bus 10% contre 1% et celle des trains 8% contre 2%.

Deux « Afrique du Sud » urbaines apparaissent donc, la première pauvre, dépendante pour plus de 70% de la population de sa propre capacité physique à se mouvoir ou de la proximité relative de dessertes par le secteur informel, la seconde n'utilisant les transports collectifs que dans une infime minorité (6% pour les trois moyens disponibles). Les classes moyennes confirment ces différences. Les sud-africains ayant un revenu inférieur à 30.000 Rands se déplacent majoritairement en transports collectifs, la seule élévation sociale étant marquée par l'abandon de la marche à pied au profit notamment des déplacements en véhicules particuliers. La classe la plus consommatrice de transports collectifs est celle inscrite entre 9.601 et 16.800 Rands annuels : 70% de cette « middle-class » supposée à dominante noire africaine les utilisent (35% en minibus-taxis, 16% en bus et 19% en train). L'usage de l'automobile devient majoritaire au delà du seuil de 30.000 Rands (57% entre 30.001 et 48.000 et 78% entre 48.001 et 72.000). Dès lors, hormis quelques originaux aux capacités financières conséquentes, l'on peut affirmer que les transports collectifs sont, en Afrique du Sud, destinés, presque exclusivement, aux pauvres des villes.

Les transports collectifs sont-ils une priorité ?

L'érosion du nombre de passagers des bus (de 1,35 milliards en 1982 à moins de 700 millions aujourd'hui), le vieillissement rapide du parc (de 7,7 ans en 1985 à 12,7 en 1996), la faiblesse des moyens alloués, (le total des subventions publiques et des aides à l'ensemble du secteur s'élève en 1995 à 2,8 milliards de Rands dont 50% pour le ferroviaire qui assure en moyenne 15% des déplacements) posent la question de la volonté politique d'organiser et de pérenniser les transports collectifs en Afrique du Sud.

L'image ségrégationniste du train perdure et l'état des infrastructures est tellement mauvais que peu d'acteurs leur voient un avenir comme moyen de desserte rapide périurbaine. La compagnie Metrorail, intégrée au « mastodonte » des transports Transnet assure un service social en desservant les grandes banlieues de Johannesburg, Pretoria, CapeTown, Durban, Port Elizabeth et East London, transportant jusqu'à deux millions de passagers par jour dans un climat particulièrement violent. Mais son déficit chronique d'exploitation de plus de 600 millions de Rands en 1997, dû notamment à une fraude massive, laisse présager une fermeture de lignes ou une privatisation rapide.

Les transports par bus perdent très rapidement leurs parts de marchés. L'une des solutions adoptées par les Conseils Métropolitains consiste en la passation de marchés par lignes à des entreprises privées.

Reste le secteur des minibus-taxis. L'industrie du taxi n'est pas récente. En 1989, 50% des associations

de taxis sont encore aux mains d'investisseurs blancs. L'explosion du secteur depuis la fin de l'Apartheid, la disparition rapide d'opérateurs de bus, la multiplication des associations multiplient les intérêts divergents. 65% des 2,5 milliards de déplacements urbains annuels sont effectués en taxis collectifs. Plus de 480 associations de taxis opèrent dans l'ensemble du pays. Ce poids pousse le gouvernement à négocier avec le South African Taxi Council une formalisation et une intégration de ce secteur dans l'économie sud-africaine.

Les transports collectifs constituent-ils encore aujourd'hui une priorité en Afrique du Sud ? La question mérite d'être posée. D'autant que les nombreux travaux d'infrastructures routières sont inscrits dans les projets de corridors envisagés par « M.S.A. ». Ces corridors joignent des pôles attractifs. Sont-ils donc destinés à couper, encore une fois, les populations des townships des zones urbaines dynamiques et riches et les priver d'un développement exogène ?

Les transports collectifs à Jo'burg : désertion dans l'hypercentre, affluence en périphérie

L'agglomération de Jo'burg, plus de 3,5 millions d'habitants, n'est guère uniforme. Cinq secteurs sont communément admis, dont deux particulièrement symboliques.

Premier secteur, l'hypercentre accueille chaque jour 790.000 personnes « extérieures ». Sur une base annuelle, une étude a été menée pour comparer les divers modes de transport pour y accéder. Le nombre de passagers d'autobus a chuté, de 1993 à 1997, de 33,3 à 22,2 millions (-33%). Les déplacements collectifs dans l'hypercentre de Johannesburg ne représentent tout au plus que 10% des mobilités, largement marquées par l'automobile.

Deuxième secteur, Soweto, dont la population est largement dépendante des transports collectifs. Estimée à 1,5 million d'habitants en 1976, la population de Soweto diffère selon les sources, aujourd'hui comprise entre 1,5 et 2 millions de personnes, dont, au moins, 25% d'inconnus à tous registres... Le revenu moyen mensuel y était, il y a encore vingt ans, de 100 Rands par habitant. Les propriétaires de voitures représentent environ un quart des familles. Les utilisateurs quotidiens des transports collectifs constituent une population captive importante : 110.000 personnes empruntent la ligne ferroviaire Wits quotidiennement et l'estimation totale des migrants quotidiens, par tous les modes s'élève à plus de 360.000 personnes (au moins 18% de la population totale du township, population pour moitié âgée de moins de 18 ans). Cependant, les données et les statistiques officielles ne sont pas d'une fiabilité extrême. Alors que des entretiens avec les responsables opérationnels de la liaison ferroviaire reliant Jo'burg à Soweto révélaient l'insalubrité, la fraude exponentielle et la vétusté des infrastructures, les rapports d'activités de Metrorail indiquent, chaque année, des améliorations

de rentabilité. De 1996 à 1999, les recettes voyageurs ont augmenté de 35%, le taux de couverture des recettes passant de 32,7 à 37,6%. L'augmentation des charges induites aurait servi à l'investissement, notamment pour l'acquisition de matériels de sécurité.

Le coût des déplacements est une limite pour les captifs des transports collectifs. Le secteur informel des combi-taxis prend donc une part prépondérante dans les mobilités. Une nouvelle gare routière, de surface, a été construite au cours des derniers mois de l'année 2000 à côté de la gare centrale de Jo'burg. Elle est destinée à remplacer l'ancien emplacement souterrain, en dessous d'un centre commercial.

Autre facteur limitatif à l'utilisation des transports collectifs : la violence, observée dans toutes les villes sud-africaines. Les provinces urbanisées représentent plus du tiers des 700 incidents déclarés chaque année dans le secteur des taxis collectifs. Les données officielles montrent que sur 52.485 meurtres ou tentatives en 1999, 75% ont lieu dans les quatre provinces les plus urbanisées.

Quelles incitations aux transports publics ?

L'évolution spatiale de Jo'burg, comme celle de toutes les agglomérations sud-africaines, tend finalement à confirmer la survivance de plusieurs villes dans l'agglomération. Le rêve d'une nation harmonieuse, parfaitement égale, s'évanouit. C'est la cas entre Soweto et le centre Jo'burg. On pourrait l'observer également entre Cape-Town et l'immense township qui borde son aéroport international, Khayelitsha.

On note une multipolarité de zones résidentielles fermées et protégées de hauts murs surplombés de barbelés denses et aiguisés, d'immenses centres commerciaux à l'occidentale, qui préoccupent davantage les décideurs et planificateurs des services publics que les zones sans doute vouées à un développement strictement endogène. A Jo'burg, quatre lignes de transports en commun desservent ainsi ces centres commerciaux (« *shopping lines* »).

Les Integrated Transport Plan (ITP) définissent pour partie les objectifs de développement des transports collectifs, en désignant les corridors de développement préférentiel. Ces derniers sont davantage concentrés dans les aires favorisées que dans les townships. La place des services publics dans cette Afrique du Sud mérite à ce titre d'être véritablement redéfinie, voire définie.

4 CONCLUSION

S'il est incontestable que la France et l'Afrique du Sud diffèrent en bien des points, l'organisation de leurs services publics n'est pas dissemblable en tous points. Les questions d'universalité, de conditions d'exploitation des services publics de transport sont pertinentes à toutes les échelles de chacun des terri-

toires concernés. La spécialisation des services tend à être une réponse apportée par les différents acteurs majeurs des services publics (politiques et économiques quand ils existent).

Pourtant, dans les deux pays, on observe que des zones sont exclues, au moins provisoirement, de l'accessibilité à ces services publics. Si affirmer que deux France coexistent peut paraître excessif, on peut écrire et penser que deux « Afrique du Sud » demeurent et risquent de perdurer. Les villes sud-africaines présentent l'aspect d'une certaine Europe greffée sur l'Afrique traditionnelle, à laquelle les pouvoirs publics sont finalement incapables de fournir une offre adaptée de transports publics.

A défaut d'universalité des transports publics, et sans doute plus largement d'universalité de tous types de service public, l'évolution de l'organisation de ces services publics de transports collectifs témoigne, en France comme en Afrique du Sud, d'une spécialisation, dont les critères déterminants peuvent être considérés comme discriminants. Plutôt que de revendiquer de justes mais irréalistes et inexistantes « *mobilités pour tous* », on réfléchira à la notion, incomplète, insatisfaisante mais réelle, de *mobilités pour quelques-uns*.

REFERENCES

- BEAUCIRE F. et all., *Ségrégation résidentielle et spécialisation fonctionnelle de l'espace métropolitain*, in *La Métropole parisienne*, Actes de l'atelier « Métropoles en mouvement », I.R.D., 1998.
- CSIR, *Crime and crime prevention on public transport*, Final Draft, Pretoria, 2000.
- CRANKSHAW O., PARNELL S., *Le paysage des townships à la fin de l'Apartheid*, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°85, 2000.
- DAUMAS M., FONTANON C. et all., *Analyse historique de l'évolution des transports en commun dans la région parisienne de 1855 à 1939*, CNAM-EHESS, 1977.
- DUTHION B., J comme Johannesburg, ou les stigmates de l'apartheid, in Godard X *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, 2002.
- GODARD X., DIAZ OLVERA L., *Le cas de Marseille in Transport et Pauvreté en France*, Rapport Sitrass pour Banque Mondiale, 2000.
- I.A.U.R.I.F. (cahiers), *L'évolution des déplacements en Ile de France*, n°127, 2000.
- MARRIAN B., *Toward a general theory of corridor development in South-Africa*, CODATU Seminar, 2001.
- MARTINAND C (dir.), *L'expérience française du financement privé des équipements public*, 1996, Economica.
- MERLIN P., *Les transports à Paris et en Ile-de-France*, La Documentation Française, Paris, 1982.
- Moving South Africa, a Transport Strategy for 2020*, Final Draft, 1998.

National Department of Transport (N.D.O.T.), *Taxi Re-capitalisation Strategy – a strategic perspective*, 5th Draft, may 2000.

RONCAYOLO M., *Les grammaires d'une ville – essai sur la genèse des structures urbaines de Marseille*, E.H.E.S.S., Paris, 1996.