

LES CAHIERS

CAHIER PÉRI URBAIN

N° 52

*Cahier coordonné par Joël LE COQ
Contributions de Jacques CHAUVINEAU, Pierre-Marie DUGAS,
Michel FRIED, André STIMAMIGLIO*

Octobre 2014

© Lasaire, Paris-Saint-Etienne – *Reproduction autorisée en citant la source*



LABORATOIRE SOCIAL D' ACTIONS D' INNOVATIONS DE REFLEXIONS ET D' ECHANGES

SOMMAIRE

PREAMBULE-----Page 7

Joël LE COQ

1. ELÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR UNE RÉFLEXION SUR LE PÉRI-URBAIN---Page 9

Pierre-Marie DUGAS

- 1.1. L'héritage
- 1.2. Le retournement de tous les paramètres
- 1.3. Un nouveau chantier de construction

2. QUEL AVENIR POUR LE PÉRI-URBAIN : LES SCÉNARIOS DE LA DATAR ?-----Page 13

Joël LE COQ

3. RÉHABITER NOS VILLES-----Page 17

Pierre-Marie DUGAS

4. LES RÉPONSES AUX ENJEUX DE LA MOBILITÉ URBAINE-----Page 19

Jacques CHAUVINEAU, André STIMAMIGLIO

5. LA PROBLÉMATIQUE DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS COLLECTIFS--Page 29

Michel FRIED

- 5.1. Mobilité péri-urbaine et urbanisme/localisation des activités
- 5.2. Mobilité péri-urbaine et financement de la mobilité
- 5.3. Mobilité péri-urbaine et organisation des transports publics et privés
- 5.4. Mobilité péri-urbaine et les exclus de la mobilité
- 5.5. Mobilité péri-urbaine et qualité de l'information aux usagers clients
- 5.6. Mobilité périurbaine et management des lignes TER – Utilisation du réseau TER et avenir du fret local
- 5.7. Mobilité péri-urbaine et réforme territoriale
- 5.8. Mobilité péri-urbaine et connaissance des élus locaux
- 5.9. Mobilité péri-urbaine et politique du stationnement sur l'espace public
- 5.10. Conclusions provisoires pour développer la mobilité périurbaine

PREAMBULE

Joël LECOQ

Le groupe transport de Lasaire a choisi d'étudier la mobilité dans le péri-urbain en prenant en compte le signal adressé par une partie de ces électeurs, lors des élections présidentielles et législatives notamment par une montée des votes Front National. Alors même que nous sommes entrés dans une période de restriction budgétaire faut-il ignorer les besoins exprimés en matière de services publics, et dans le domaine qui nous concerne, celui des transports publics ?

Comment définir le péri urbain ?

C'est la couronne de densité urbaine relative qui s'est constituée sur des zones précédemment rurales en périphérie des grandes villes et de leurs proches banlieues urbaines.

Nous avons connu cinquante années d'une urbanisation contrainte par le prix des logements et/ou choisie pour accéder à plus d'espace le plus souvent sur le modèle pavillonnaire, de plus en plus éloignée des grandes villes. Le modèle s'est développé en région parisienne, puis autours des grandes métropoles, enfin au cours des vingt dernières années dans les villes moyennes. La progression sociale s'est identifiée à l'image de l'accession à la propriété d'un pavillon, et à celle de la voiture individuelle.

L'évolution a été rendue possible par une certaine sécurité d'emploi, une progression du niveau de vie et des facilités bancaires.

Le modèle urbain qui s'est développé en périphérie des centres et de leurs couronnes à forte densité urbaine tendait à faire croire que l'on pouvait habiter la campagne tout en disposant des services de la ville, ramassage scolaire, énergie, télécom, accès à la culture, assainissement collectif, collecte des ordures ménagères...

Le modèle urbain se heurte aujourd'hui à des conditions de développement profondément modifiées.

Pour une bonne partie de ces populations le pouvoir d'achat est en baisse, les coûts d'achat et d'usage de la voiture individuelle sont exponentiels, les emplois sont devenus précaires, l'accès au crédit bancaire s'est restreint, le coût d'entretien de l'habitat a cru avec son vieillissement.

Certaines de ces zones péri urbaines se paupérisent. Ceux des habitants qui y restent sont de plus en plus demandeurs de services collectifs. Mais les services publics répondent de moins en moins : fermeture de bureaux de postes, de gendarmerie, difficultés pour garder des médecins, des commerces de proximité, fermetures d'hôpitaux, de tribunaux ...

Dans cette situation la mobilité, le transport public redevient primordial, comme le système artériel et veineux d'un corps en train de s'asphyxier.

C'est le transport qui permet de trouver du travail, d'aller à l'école, de s'approvisionner, de se soigner, d'avoir des loisirs, d'accéder à la culture... Mais ces zones sont conçues pour la de plus en plus chère voiture, pas pour le vélo, la marche à pied, pas non

plus pour le transport public de réseau, qui n'est pas dimensionné pour l'accès aux zones à urbanisation diffuse et pour une population qui a des besoins multiples et changeant. Les horaires et le parcours pour le ramassage scolaire ne correspondent pas au besoin d'une personne âgée qui a besoin d'effectuer une démarche administrative ou d'un travailleur précaire dont le lieu de travail peut changer d'un jour ou d'une semaine à l'autre....

Nous voulons mettre un focus sur une zone aveugle de notre société. Et poser des questions permettant d'avancer des solutions :

- Comment l'ensemble du territoire national peut-il faire face aujourd'hui en période de vache maigre ?
- Comment repérer les besoins de mobilités pour ces populations ?
- Quels choix techniques, comment organiser la multi modalité ? comment combiner réseau, modes plus souples et liaisons douces ?
- Quelle politique tarifaire, comment simplifier la billetterie ?
- Quels choix financiers ?
- Quelle organisation de la gouvernance territoriale ?

1. ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR UNE RÉFLEXION SUR LE PÉRI-URBAIN

Pierre-Marie DUGAS

1.1. L'HÉRITAGE

L'état actuel du transport périurbain est hérité des choix politiques effectués à partir des années 1960, eux-mêmes appuyés sur un faisceau de facteurs techniques, économiques, financiers et sociaux.

Le premier acteur a été la promotion immobilière. Dès la fin des années 50, des promoteurs ont acquis des terrains autour de Paris jusqu'en lointaine banlieue, réserves foncières en vue de l'avenir. S'est engagée alors entre les promoteurs immobiliers une course au foncier pas cher, d'abord en proche banlieue, puis de plus en plus loin dans la seconde couronne.

Le second acteur a été le système bancaire. Dans le contexte fortement inflationniste de la fin de la IV^{ème} République qui décourageait l'épargne financière et encourageait le placement immobilier, des banques ont pratiqué une fuite en avant, en vendant de très nombreux crédits long terme à des particuliers désireux acquérir leur logement individuel à des coûts très limités puisque l'échelle mobile allégeait en permanence la charge des annuités de remboursement. Ce facteur a connu deux coups d'arrêt successifs, l'encadrement du crédit de 1974 qui a éliminé les banques qui avaient pratiqué la fuite en avant, et la fin de l'indexation des salaires sur les prix en 1983. Mais le mouvement était engagé, la région parisienne et l'environnement des grandes villes de province étaient devenus le lieu d'une urbanisation en tache d'huile autour du centre et, un peu plus loin, en doigts de gant le long des grandes voies de circulation.

La mutation technologique dans les procédés de construction ; à la maison de maçon a succédé la maison individuelle fabriquée industriellement en kit, abaissant considérablement les coûts de construction, mais aussi parfois la durabilité du bâtiment. Le faible coût du chauffage électrique rendait possibles des constructions légères qui se préoccupaient peu d'isolation. Ce nouveau rapport entre la surface disponible et le coût permettait l'acquisition de logements spacieux offrant à tous les membres de la famille une chambre individuelle, confort jusque-là ignoré dans les classes moyennes.

La sécurité de l'emploi a rendu possible le choix d'une résidence principale éloignée du lieu de travail, mais accessible avec une durée de transport convenable.

Car en parallèle la propriété d'une voiture individuelle se démocratisait (constante baisse de coût, réduction du délai de livraison) en même temps que le pouvoir d'achat des salaires augmentait. Le système bancaire soutenait ces achats dont il n'avait qu'à se louer.

On a donc assisté à un départ des classes moyennes et supérieures vers le périurbain.

Dans la décennie 60, le mouvement de départ vers des zones pavillonnaires de plus en plus éloignées a été accéléré par la stabilisation progressive des travailleurs immigrés amenés en France pour assurer le développement de l'industrie de l'après-guerre. La venue de leurs

familles et les naissances les ont conduits à quitter les foyers et à s'installer dans le parc social. Leur arrivée dans les ensembles immobiliers collectifs des faubourgs a provoqué le départ progressif des habitants antérieurs, désireux de rester « entre soi ». Cette ségrégation par le départ des plus fortunés a été décrite par Éric MAURIN dans *Le ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*¹.

Quant aux centres villes, en dehors de quelques quartiers privilégiés, ils se désertifiaient et se paupérisaient ; une partie de leurs logements étaient atteints de vétusté ; certains, parfois insalubres, ont connu des squats. Commencé en Région parisienne, ce mouvement de désertification des centres villes au bénéfice d'une couronne de plus en plus distante s'est progressivement étendu aux grandes villes de province, puis aux villes moyennes. Les maires des petites communes qui bénéficiaient de l'arrivée de ces nouveaux contribuables, parfois hostiles au démarrage devant cet afflux de population qui les obligeait à construire des écoles, des réseaux d'eaux usées, etc., sont ensuite devenus moteurs de ces mouvements de population en lotissant à tour de bras pour pouvoir rembourser les investissements réalisés.

Les investissements collectifs ont été principalement routiers pour accompagner cette dispersion de l'habitat. Des lignes de chemin de fer ont été désaffectées, parfois démontées et leur emprise foncière vendue.

Le commerce a pris acte de cette dispersion urbaine et de l'invasion de l'automobile. Quittant les centres-villes, il a inventé le concept de la grande distribution.

La France des vingt premières années de la Vème République s'est donc organisée autour de ces principes : un emploi stable de longue durée rendant possible un fort endettement individuel ; un logement de plus en plus spacieux et de plus en plus lointain ; la propriété individuelle appuyée sur des crédits à long terme dont les annuités réelles baissaient du fait de l'inflation ; des rémunérations en augmentation constante ; la propriété d'un véhicule individuel pour chacun des membres de la famille exerçant un emploi² ; un idéal de vie nourri par la publicité (campagne idéalisée + voiture liberté) ...Les gouvernements encourageaient ce compromis historique, qui avait en outre pour le pouvoir patronal l'avantage de limiter les risques de mouvement sociaux dans les entreprises.

1.2. LE RETOURNEMENT DE TOUS LES PARAMÈTRES

Tous les paramètres ont basculé progressivement à la suite du choc pétrolier de 1973, de l'encadrement du crédit survenu en 1974 et de la disparition de l'échelle mobile en 1982. Fin de l'argent facile, flambée du prix du foncier dans la grande couronne parisienne et autour des grandes villes, croissance du prix du chauffage, augmentation soudaine du coût du carburant, congestion des axes de circulation automobile, licenciements dans les grandes usines de main d'œuvre fabriquant des produits standardisés, montée irrépressible d'un chômage que nul ne connaissait, instabilité de l'emploi.

¹ Seuil République des Idées Octobre 2004

² Le choc pétrolier de 1973 n'a pas empêché la baisse relative continue du coût des énergies fossiles jusqu'au début des années 2000.

Ce retournement des paramètres s'est traduit par un très rapide retournement de tendance pour l'intramuros parisien. La proche banlieue (la petite couronne) et les grandes villes de province ont suivi sans tarder, puis progressivement l'ensemble de la France. Avec la montée vertigineuse du prix du foncier, les nouvelles constructions en centre-ville ont été des immeubles de standing, les loyers se sont envolés, l'habitat en centre-ville n'a plus été possible que pour les hauts revenus. Un nouvel exode s'est produit vers le périurbain, celui des couches populaires.

Si les populations périurbaines d'hier étaient plutôt en progression sociale, celles d'aujourd'hui sont vieillissantes ou fragiles : faibles revenus, ou emplois précaires. Leurs logements pavillonnaires en grande couronne résistent mal au vieillissement. Elles y sont pourtant attachées, soit parce qu'elles y ont beaucoup investi, soit parce qu'elles y ont créé un tissu de relations qui aide à survivre en conjoncture difficile, soit parce qu'elles n'ont nulle autre possibilité.

Les encombrements de la circulation et les coûts croissants du carburant ont changé les habitudes de transport. Le transport public est monté en puissance. D'immenses parkings se sont créés autour des gares, rapidement saturés.

1.3. UN NOUVEAU CHANTIER DE RECONSTRUCTION

L'histoire fait apparaître que la richesse s'est toujours concentrée dans certains lieux, qui devenaient pour un temps à la fois créateurs de richesse pour leur environnement et prédateurs des ressources de ce même environnement. Nos grandes métropoles jouent aujourd'hui ce rôle. Pour éviter qu'elles s'asphyxient elles-mêmes de leur propre activité, nous voudrions qu'elles respirent par le contact avec leur périurbain. Et en même temps nous ne prenons pas notre parti de laisser des banlieues périphériques à l'abandon, poches de pauvreté.

La France est aujourd'hui devant la nécessité de reconstruire son tissu urbain. La démarche s'est amorcée au cours de la décennie 2000. Des Schémas de Cohérence territoriale (SCOT) redessinent le cadre de vie collectif. Ils encouragent une redensification de l'habitat, le retour des commerces dans les centres villes. Ils tentent, non sans peine, de réguler la concurrence anarchique que se livrent les maires des diverses communes pour attirer chez eux de nouveaux contribuables.

Ce chantier n'a pas eu d'égal dans notre histoire. Le Baron Haussmann a remodelé Paris, Paul Delouvrier a partiellement remodelé la grande couronne parisienne. Mais Delouvrier avait des surfaces agricoles disponibles, Haussmann pouvait sans vergogne repousser le peuple en périphérie, et l'un et l'autre agissaient en période de croissance économique forte. Le chantier en cours est infiniment plus complexe.

Le maillage est indispensable dans la société d'aujourd'hui et le sera encore plus demain. On a un temps pensé que la forme virtuelle de ce maillage – les télécommunications – permettrait de réduire sensiblement sa réalisation physique, les déplacements. On s'aperçoit qu'il n'en est rien, la mobilité des personnes continue à augmenter.

Le transport périurbain est un des éléments de ce chantier de recomposition du territoire, qui durera plusieurs décennies. Les effets des décisions d'urbanisme sont lents. Si

des centres villes se restructurent, un grand nombre continuent à se vider de leurs habitants et à perdre leurs commerces. L'important est de définir des orientations sur le long terme. C'est ce que nous tentons de faire dans ce cahier.

2. QUEL AVENIR POUR LE PÉRI-URBAIN : LES SCÉNARIOS DE LA DATAR ?

Joël LECOQ

La périurbanisation commencée depuis les années 1960, se poursuit depuis sous des formes diverses mais qui semblent inexorables malgré les objections qu'elle soulève périodiquement en terme de durabilité : la consommation de ressources spatiales, de terres agricoles, la génération de déplacements individuels polluants et coûteux

La tendance ne s'inverse pas malgré des politiques publiques qui visent à limiter l'étalement urbain, comme la loi SRU du 13 Décembre 1999 ou les lois Grenelle de 2009 et 2010.

Un rapport de la DATAR³ constate que « la périurbanisation se poursuit parce qu'elle se situe à la rencontre des aspirations des citoyens à un certain mode de vie et des opérateurs privés et publics, qui en ont fait soit leur marché, soit leur levier de développement. »

Constatant l'impossibilité de maîtriser la périurbanisation par de seuls actes législatifs ou réglementaires, la Datar propose de soumettre au débat une conviction paradoxale : « le problème posé par le périurbain n'est pas tant l'étalement urbain et le caractère insoutenable de la « ville » qu'il fait advenir ; c'est l'absence, ou la grande faiblesse du projet territorial qui la déploie et la gouverne ici et là, ou, dit autrement la défaite du politique qu'elle sous-entend. »

Proposant de passer de la lutte contre la périurbanisation à des politiques territoriales régulatrices, « adaptées à chacune des configurations géographiques, et différentes selon les politiques sectorielles existantes, l'intensité des réformes en cours ou leur dépassement par de nouveaux dispositifs », la Datar analyse 5 scénarios possibles pour envisager l'avenir des territoires périurbains à 20 ou 30 ans. Ces scénarios sont déjà à l'œuvre mais « pas partout en même temps ou pas dans les mêmes conditions ».

Il est impossible d'apporter des réponses aux besoins des habitants des territoires périurbains en ignorant les réalités et les devenir possibles de ces territoires. Les besoins en transports collectifs et individuels découlent d'une analyse approfondie des besoins et des devenir possibles de ces territoires. Les solutions trouvées à ces besoins influencent aussi l'avenir.

Les scénarios de la Datar méritent d'être analysés pour définir des projets politiques adaptés.

Dans le scénario n° 1 la densification urbaine réussit, l'urbain compact digère le périurbain, et la périurbanisation s'arrête, ou devient un phénomène secondaire : le territoire s'organisera à nouveau en deux grands systèmes : l'urbain et le rural. Il s'agira alors de promouvoir la qualité de ville d'une part et celle de l'agriculture d'autre part. Ce scénario

³« La prospective d'un Tiers espace, le périurbain ; vers des périurbains assumés, quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine »

stratégique donne la priorité à la politique ferroviaire de proximité et au maillage d'un réseau de transport urbain multimodal par l'extension des lignes existantes (tram, bus...). Pour résister au mouvement naturel de périurbanisation ce scénario suppose des contraintes fortes (coût important de l'énergie et de la mobilité, nouvelles valeurs collectives, contraintes environnementales). Il se heurte également de front à l'idéal majoritairement imaginé de devenir propriétaire d'une maison individuelle à l'encontre de l'habitat collectif locatif.

Dans le scénario n° 2 la dispersion généralisée s'impose grâce à des solutions techniques rendant les faibles densités et l'accès au confort spatial soutenables. Ce desserrement urbain verrait le dépeuplement urbain et le repeuplement de zones actuellement désertifiées. Cette solution ne pourrait être favorisée que par une moindre dépendance aux besoins en mobilité et en énergie (télétravail, production relocalisée par exemple par l'imprimante 3D, autonomie énergétique par l'autoproduction et habitat à énergie positive...). Il faudrait alors favoriser la mobilité individuelle durable articulée à un réseau régional et national performant. Mais ce rééquilibrage territorial peut-il être massif ?

Dans le 3ème scénario : l'enjeu agri naturel est central. La priorité est donnée à l'approvisionnement des métropoles par les circuits courts. Les métropoles organisent un maillage qui intègre une partie des besoins alimentaires. Les espaces périurbains deviennent des conservatoires naturels en forme de mosaïque, d'une agriculture de terroir de proximité pour répondre aux besoins des métropoles. Un tel scénario suppose l'organisation de transports individuels et collectifs très décentralisés et l'organisation de circuits courts. Pour autant la seule production locale, pour souhaitable qu'elle soit, peut-elle assurer la satisfaction des besoins alimentaires des métropoles urbaines ? Ce scénario n'est envisageable de façon dominante que dans la perspective d'une profonde dé-mondialisation.

Le scénario 4 favorise l'inter territorialité par le développement de pôles intermédiaires structurant le territoire autour de la ville-centre avec des fonctions spécifiques (aéroport, gare TGV, grands espaces d'activité, pôles récréatifs, grands équipements). Ces interfaces doivent alors être connectées entre elles et avec la ville-centre. La mobilité multimodale et les sites d'interconnexions sont essentiels dans ce scénario. C'est le schéma proposé pour le grand Paris. Mais la génération de déplacements quotidiens est-elle durable ?

Dans le scénario 5 le périurbain est réquisitionné pour son intérêt écologique global par les villes qui dominent leur région dans un contexte de très fortes contraintes environnementales qui pourraient rendre la vie en ville seule susceptible de garantir des solutions collectives en terme de sécurité sanitaire et de gestion durable des ressources. C'est un scénario «après catastrophe» dans lequel les espaces périurbains seraient réquisitionnés pour assurer le fonctionnement écologique global des territoires métropolitains. Mais cette nouvelle forme féodale peut-elle constituer un avenir souhaitable ?

Chacun de ces scénarios ne constitue pas une issue exclusive. Ces cinq scénarios peuvent interagir avec plus ou moins d'intensité en fonction de la situation de chaque territoire péri-urbain. C'est en fonction du constat de la situation de chaque territoire que les autorités publiques peuvent définir le type de régulation possible et souhaitable.

C'est nécessairement en fonction de ces analyses particulières de la dynamique territoriale qu'il convient de définir les actions publiques en termes de transport et de mobilité. Notre conviction, pour éviter la régression sur des replis identitaires, racistes et

fascistes, c'est qu'il faut désenclaver tous les quartiers et favoriser, quel que soit le cas de figure, l'échange et la mobilité durable par le transport public.

3. RÉHABITER NOS VILLES

Pierre-Marie DUGAS

Face à l'étalement urbain généré par cinq décennies de politique foncière dispendieuse, la France est devant une alternative : soit prendre acte de cette dispersion qu'on appelle l'étalement urbain et organiser les transports en conséquence, soit redensifier la ville-centre en la rendant attractive et moins coûteuse.

Dans les deux cas, les investissements à réaliser sont importants, mais ils ne sont pas les mêmes. Et si l'on fait le choix de redensifier, il faudra également des mesures d'accompagnement pour pallier les difficultés que connaissent actuellement les habitants éloignés du centre (ou des centres dans le cas de villes poly-centrées).

* * *

Rappelons quelques spécificités du tissu urbain français. Il est caractérisé par l'importance de la propriété du logement familial. Cette acquisition du logement a été depuis 50 ans un objectif généralisé, le signe de l'accession à la classe moyenne. La politique foncière et la politique bancaire étaient orientées par cette finalité : faire des Français une nation de possédants.

La politique sociale et salariale était également orientée par cette finalité : fidéliser les salariés à leur entreprise, par les primes d'ancienneté, les avantages transitant par le CE, le montant des indemnités de départ à la retraite, etc.

Les encouragements publics et la pression collective en faveur de l'accès des deux membres du couple à un travail qualifié contribuaient également à réduire la mobilité, car il était difficile à un des deux membres d'un couple d'accepter une mobilité géographique qui se ferait au détriment de la carrière de l'autre. Il en résulte que, quand un des membres du couple connaît une mobilité professionnelle, il est rare qu'elle entraîne un changement de domicile ; elle se traduit le plus souvent par de plus longs trajets ou par l'absence de plusieurs jours, voire d'une semaine entière. Il n'en était pas ainsi il y a quelques décennies. La mobilité professionnelle du « chef de famille » entraînait un déménagement. C'est encore le cas en Allemagne, où le travail féminin est moins développé qu'en France.

* * *

Cette orientation qui faisait du logement un point fixe est-elle irréversible ?

Des facteurs agissent en ce sens. Sa première cause, la fixité de l'emploi, a disparu. L'ancienne fidélité à l'entreprise a été rompue, non par le salarié, mais par l'entreprise.

Une seconde cause, la stabilité du foyer familial, s'est également délitée. Nombreux sont les enfants qui connaissent aujourd'hui deux domiciles et vivent dans des familles recomposées.

Et puis la nature de l'emploi a changé. La montée en qualification de l'ensemble des emplois a induit un élargissement du bassin d'emploi : le salarié doit prospecter une zone

géographique plus large pour trouver le poste correspondant à ses aspirations, et l'entreprise fait de même pour trouver l'oiseau rare qu'elle recherche.

Les conditions d'emploi et les conditions familiales ayant changé, verra-t-on demain l'habitat devenir plus fluide ? S'il en était ainsi, le pari que font certains d'une ville d'avenir plus dense pourrait être gagné.

Mais d'autres facteurs agissent en sens inverse. En premier lieu l'augmentation du coût du logement dans la plupart des villes au moment où stagnent les salaires petits et moyens et où est rogné le pouvoir d'achat des retraités ; sans révolution de la politique foncière, la gentrification des centres-villes risque de se poursuivre massivement. D'autre part la possession d'un bien immobilier demeure culturellement plus sécurisante que le paiement d'un loyer. En outre la conjoncture économique générale n'inspire pas la confiance, et la fluidité de l'habitat ne repose-t-elle pas sur la confiance en l'avenir ?

L'avenir demeure donc incertain. Même si une certaine rationalité – celle qui inspire actuellement les SCOT – pousse à une redensification pour des raisons énergétiques, économiques et culturelles, d'autres hypothèses peuvent se réaliser, celles qui sont décrites dans les cinq scénarios de la DATAR.

* * *

Dans cette perspective, nous devons penser les transports périurbains comme souples, diversifiés, avec de faibles investissements d'infrastructure. Les décisions devront s'appuyer sur l'usage, pour être réalisées rapidement, et être évolutives pour pouvoir suivre, si possible en temps réel, les changements des usages.

En parallèle devront commencer à être réalisés les équipements lourds qui rendront possible la redensification de la ville : TER à l'échelle du bassin d'emploi élargi ; tramways, voire métros, qui structurent les axes de la ville-centre ou ceux de la ville poly-centrée selon les cas ; parkings périphériques afin de restituer la ville aux piétons ; transports en commun en site propre, bus à haut niveau de service, maillage dense, zones d'échange spacieuses, confortables, protégées de la pluie, etc.

L'autorité organisatrice en sera l'agglomération, qui devra être élargie à l'ensemble du bassin d'emploi élargi.

Il est évident qu'aucun bassin d'emploi même élargi ne deviendra totalement autarcique. Un arbitrage individuel continuera à être fait par chaque individu. Aujourd'hui principalement circonscrites à l'intérieur des bassins d'emploi, les pratiques de covoiturage pourront peut-être demain rendre possibles une grande diversité de déplacements et devenir un complément considérable aux services publics organisés.

4. LES RÉPONSES AUX ENJEUX DE LA MOBILITÉ PÉRI-URBAINE

Jacques CHAUVINEAU et André STIMAMIGLIO

4.1. MOBILITÉ PÉRIURBAINE ET URBANISME/LOCALISATION DES ACTIVITÉS

Nous l'avons écrit précédemment mais il est utile de rappeler quel est ce système qui a tout perverti et provoqué des dégâts importants depuis des années. Le système est le suivant : les promoteurs et décideurs économiques avec l'accord des élus développent des zones d'habitat pavillonnaire, des zones industrielles et commerciales. Pour l'accès à ces zones, le réseau routier automobile est toujours nécessaire et prioritaire. Et après avoir constaté les difficultés de circulation, la desserte avec les transports collectifs doit être organisée.

Il en résulte un étalement urbain qui prend des proportions énormes. Il atteint jusqu'à 100 km de la ville-centre dans les grandes métropoles françaises. Le lieu de travail ou d'étude peut se trouver très loin du domicile et la possession d'une ou deux voire trois voitures devient nécessaire.

Le trajet en transport collectif reste largement dissuasif trop long, trop de correspondances, trop aléatoire même si le prix est avantageux par rapport à l'utilisation de la voiture estimé à 5705 €/an pour une Clio en 2013 soit 16 € par jour pour 8900 km/an (source Automobile Club Association ACA).

Les instances publiques qui réfléchissent à l'aménagement du territoire ne jouent pas pleinement leur rôle. Que prévoient précisément les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et PLU Intercommunaux (PLUI) dans le domaine de l'organisation de la mobilité ?

Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plans de Déplacement Urbains (PDU), sont-ils vraiment des outils incitatifs pour encourager une mobilité intermodale et durable ?

Ce principe de l'intermodalité de la mobilité est affiché par les pouvoirs publics dans tous les discours et les documents officiels. Mais l'aménagement des réseaux de voirie, par exemple, n'est pas encore vraiment soumis au principe de l'intermodalité.

Heureusement des initiatives locales ont vu le jour : couloir de bus spécialisé sur les voies autoroutières, ligne de bus desservant correctement les zones industrielles et commerciales,...

4.2. MOBILITÉ PÉRIURBAINE ET FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ

Le versement transport VT⁴ constitue la principale ressource des autorités organisatrices de transport urbain AOTU pour assurer le financement des transports collectifs du périmètre de transport urbain PTU. Le VT représente une ressource stable depuis 40 ans.

⁴ VT est un impôt sur la masse salariale des employeurs de plus de 9 salariés situés dans le périmètre de transport urbain (PTU)

Mais l'assiette du versement transport ne touche pas toutes les entreprises alors que leurs salariés profitent des services. Les *seuils* de l'assiette sont à modifier : abaisser de 9 salariés à 1 salarié et assujettir le VT sur le chiffre d'affaires en complément de la masse salariale pour tenir compte de la richesse créée par les petites entreprises notamment dans les centres commerciaux. Le périmètre de sa perception pose problème. L'étalement urbain a franchi largement le périmètre d'origine du VT et concerne aujourd'hui des zones urbaines de moindre densité. Pour résoudre le problème, la loi a évolué et permet d'élargir le périmètre du PTU. Elle donne ainsi la possibilité de prélever auprès des employeurs dans deux cas. Premier cas : un VT additionnel dans le cas de la création d'un syndicat mixte SRU associant 2 ou plusieurs AOT⁵. Deuxième cas : un VT interstitiel à payer par les employeurs implantés à l'extérieur du périmètre de transport urbain (PTU) et qui ne paient pas le versement transport alors que leurs salariés en bénéficient pour venir travailler.

La proposition la plus logique serait de **créer un VT régional** qui couvrirait tout le territoire de la Région. Toutes les entreprises financeraient le système de mobilité urbain et interurbain du territoire régional. Il faudrait aussi faire une distinction entre les entreprises classiques et les centres commerciaux, car leurs intérêts sont différents et leur perception des coûts de transport ne sont pas les mêmes. Par exemple, les coûts des parkings pour le personnel des entreprises sont très élevés.

Cela suppose que les employeurs s'y retrouvent en termes d'offre de transport. Les Autorités Organisatrices (A.O.) et les opérateurs de transport doivent proposer de véritables contre-parties pour le déplacement des salariés pour les motifs domicile - travail vers les entreprises ou étude, domicile - achats vers les centres commerciaux. De plus, cette nouvelle fiscalité redonnerait aux Régions et aux A.O. une part d'autonomie financière pour investir et répondre à la poussée du trafic.

La recherche d'autres sources de financement est à l'ordre du jour. La question centrale est : qui profite des lourds investissements publics dans le domaine du transport collectif ?

Pour les investissements en voirie routière, la question ne se pose pas, tellement il est encore évident qu'il faut toujours entretenir sans délai et améliorer le mode de transport routier dominant.

Au-delà du VT régional à créer, **les pistes suivantes sont à explorer** :

- internaliser mieux les coûts externes⁶ pour se rapprocher des coûts réels du mode routier,

⁵ Le syndicat mixte SRU doit associer au moins la principale AOTU sur un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants.

⁶ L'utilisateur de transport supporte des coûts liés à l'utilisation de son moyen de transport (carburant, assurance etc.). Ces coûts sont considérés comme privés car ils sont directement pris en charge par l'utilisateur. Ce dernier génère également des coûts externes, des nuisances (perte de temps liée aux embouteillages, problèmes de santé liés au bruit ou à la pollution, émissions de gaz à effet de serre etc.) qu'il ne prend pas directement en charge et qui ont un coût pour l'ensemble de la société. La somme de ces coûts privés et externes représente le coût social du transport. L'internalisation consiste à répercuter les coûts externes sur le prix du transport. Toutefois, seul un prix basé sur l'ensemble des coûts sociaux représenterait la contrepartie des services utilisés et de la consommation des ressources. L'objectif est de faire prendre conscience à l'utilisateur des coûts qu'il génère et de l'inciter à modifier ses comportements afin de les réduire. Les principaux instruments économiques qui ont pour effet d'internaliser les coûts externes sont la taxation, le péage et l'échange de droits d'émission de CO₂.

- mettre en place un péage urbain pour intégrer les coûts liés à la saturation des voiries urbaines,
- mettre en place l'éco-taxe pour les camions,
- réaffecter totalement ou partiellement la fiscalité des carburants (TIPP),
- affecter les futures redevances de stationnement à une politique de mobilité locale pour les communes et les intercommunalités,
- récupérer partiellement auprès des propriétaires les plus-values foncières liées à la réalisation de transport en commun à proximité des projets fonciers au profit des Régions ou des E.P.C.I. ou des agglomérations,
- prélever une part des profits réalisés par les sociétés d'autoroute en contrepartie de l'allongement de la durée de concession et envisager de les réintégrer dans le giron de l'Etat.

Il existe des points de vue très différents sur ces sujets notamment à cause de la fiscalité des carburants : certains acteurs considèrent que cette fiscalité couvre les coûts externes.

Il devient urgent d'engager ces études pour proposer des solutions nouvelles et socialement acceptables.

4.3. MOBILITÉ PÉRIURBAINE ET ORGANISATION DES TRANSPORTS PUBLICS ET PRIVÉS

La panoplie des moyens de transports a été fortement diversifiée depuis quelques années. L'offre des opérateurs de transports collectifs a été améliorée en quantité et en qualité. Les matériels sont, la plupart du temps, récents. Tant les opérateurs que les régions et autres collectivités locales ont investi massivement pour renouveler les matériels qui sont, de fait, plus performants, plus confortables, mieux aménagés, offrant plus de sièges. Les aménagements de voirie routière ont permis de **créer des voies en site propre** et d'innover en **expérimentant des voies réservées sur des portions d'autoroutes urbaines**. L'exemple de GRENOBLE a prouvé son efficacité et sera bientôt imité par d'autres métropoles urbaines.

L'auto partage et le covoiturage apparaissent dans la panoplie des moyens nouveaux de déplacement. Ces modes de déplacement semblent liés au changement de comportement des personnes sensibles à la préservation de l'environnement et à des choix de vie plus sobre. Mais dans la période, des usagers ont fait aussi ces choix par nécessité : le prix des carburants en forte hausse a provoqué une explosion des budgets transports des familles. Les regroupements de personnes ont favorisé l'émergence puis la création d'opérateurs privés et publics sur ce marché qui, au départ, était une démarche associative et non lucrative. Des collectivités locales ont créé des aires de covoiturages pour faciliter les regroupements mais il existe des aires « sauvages » qu'il conviendrait de sécuriser.

La question de la sécurité de ces transports n'est pas complètement réglée que ce soit les litiges avec les assurances en cas d'accident ou la sécurité des femmes face à des comportements douteux.

Pour intéressante que soient ces deux activités, elles n'entraînent pas de report modal. Néanmoins elles montrent qu'un certain nombre de relations ne sont pas ou peu ou mal desservies par les transports collectifs. Des études plus poussées pourraient faire émerger des solutions alternatives par les transports collectifs.

L'émergence du Transport à la Demande (TAD) dans la zone périurbaine est récente, balbutiante et mérite d'être développée en faisant appel à des solutions innovantes dans le cadre d'une politique de transport multimodale locale et à un coût acceptable par les collectivités locales. Des initiatives de location de vélo à assistance électrique naissent. L'expérience de la communauté de communes du Val d'ILLE au nord de RENNES est exemplaire⁷. Des expériences de location collaborative de voiture émergent mais sont contestées par exemple l'entreprise UBER par les sociétés de taxi. Le taxi collectif pourrait avoir un avenir dans la zone périurbaine.

Ces réalités montrent l'étendue des besoins à satisfaire. L'aménagement des voiries de zone périurbaine en mode doux se révèle urgent. Les collectivités locales devraient rendre prioritaire la construction de **trottoirs aménagés pour les personnes à mobilité réduite, de pistes cyclables bien positionnées** permettant l'accès aux principaux services publics, centres commerciaux, établissements scolaires, aires de taxis collectifs,...

4.4. MOBILITÉ PÉRIURBAINE ET LES EXCLUS DE LA MOBILITÉ

Une large fraction de la population périurbaine est sérieusement limitée dans sa mobilité. Il y a d'un côté les personnes en situation précaire ou au chômage dont les revenus ne permettent plus d'utiliser ou de réparer la voiture. Des associations ont créé des garages solidaires pour venir en aide à ces personnes en leur proposant des services de réparation avec l'utilisation collective d'outils et partage de savoir-faire. Ces initiatives qui appartiennent au domaine de l'économie sociale et solidaire (E.S.S.) doivent être soutenues et développées par les collectivités locales.

De l'autre côté, il y a une partie de la population sans moyen de transport pour laquelle l'offre de transport est limitée ou n'existe pas. Les déplacements en vélo, en vélo à assistance électrique, en scooter se développent et même la marche à pied réapparaît le long des routes pour les déplacements du quotidien sans que la sécurité soit bien assurée. Les itinéraires spécialisés manquent cruellement. Cette situation devrait être transitoire.

Les élus locaux doivent s'approprier rapidement cette dimension de l'aménagement de leur territoire.

4.5. MOBILITÉ PÉRIURBAINE ET QUALITÉ DE L'INFORMATION AUX USAGERS CLIENTS

Les centrales de mobilité ont fait une apparition remarquable dans plusieurs départements ou Régions. Elles offrent une véritable innovation pour l'information des

⁷ Le service de location de vélo à assistance électrique cible en priorité les personnes en déplacement domicile – travail, pour la recherche d'emploi, en stage, en insertion. Des locations au mois, 3 mois, 6 mois, 1 an. Un tarif réduit de 50% pour les personnes en recherche d'emploi. Intermodalité avec train, car, covoiturage.

usagers. Différents modèles sont en service. Les uns donnent une information passive importante sur l'offre de transport multimodale, les tarifs et les bénéficiaires de tarifs sociaux adaptés et s'appuient sur les supports d'information comme internet et les réseaux sociaux Facebook, Twitter...)

Les autres donnent en plus une information active sur les aléas (retards, durée prévisible et causes des incidents et accidents, nouvel itinéraire à emprunter, N° d'appel et dialogue direct avec les usagers,...).

L'information en temps réel est une demande importante des usagers des zones périurbaines dont les contraintes de temps sont fortes. La généralisation de ces systèmes d'information est un enjeu fort de la qualité du service pour les années à venir.

La généralisation des centrales de mobilité peut favoriser le report modal de la voiture vers les transports collectifs.

4.6. MOBILITÉ PÉRIURBAINE ET MANAGEMENT DES LIGNES TER – UTILISATION DU RÉSEAU TER ET AVENIR DU FRET LOCAL

4.6.1. La proximité dans la proximité

L'offre TER au sein du territoire d'une même autorité organisatrice est le fruit d'un compromis entre divers besoins de mobilité : mobilité pendulaire quotidienne ou quasi quotidienne des salariés, scolaires et étudiants ; mobilité occasionnelle locale, interurbaine, de petite et moyenne proximité (il y a des recouvrements avec les Trains d'Equilibre du Territoire (T.E.T.), dont certains vont « mécaniquement » tomber dans le champ de compétence des nouvelles Régions), correspondance avec des offres longue distance, notamment TGV, mais aussi avec les TET, parents pauvres de l'offre actuelle.

L'offre TER participe donc d'un maillage territorial en réseau répondant à la très grande diversité des besoins de mobilité. Elle doit gérer les bons compromis entre les arrêts (consommateurs de capacités d'infrastructure) qui augmentent la densité de la couverture territoriale, mais au détriment du temps de parcours.

Point important : il est urgent de recréer une capacité fret du réseau pour combattre la politique d'abandon du ferroviaire par SNCF GEODIS. C'est à la fois un enjeu interne au ferroviaire (l'équilibre économique d'un réseau sans fret est problématique, le TER coûte plus cher) et aussi un enjeu logistique pour notre économie, et pour l'emploi. De nombreux élus locaux demandent des dessertes fret utiles pour le développement de leur territoire. Les TER seront plus contraints qu'aujourd'hui par les besoins du fret. Du moins il faut l'espérer.

Par ailleurs, il y a lieu de **reconstituer une continuité de réseau** mise à mal par une vision des offres TER, TET, TGV dont la segmentation est opérationnellement nécessaire (sinon « tout serait dans tout ») mais qui sont enfermées dans un cloisonnement étanche. C'est vrai au sein des organisations internes de la SNCF mais aussi des AO : TER, TET, TGV ne se parlent pas et le travail de mise en continuité et en cohérence des offres ne se fait pas. A noter que les TET, pourtant stratégiques, sont dans un véritable vide organisationnel.

Concernant les TER, premier maillon de la chaîne logistique voyageurs (et dernier pour les correspondances à l'arrivée), l'optimisation du service ferroviaire suppose une grande proximité avec les besoins *qui est lacunaire aujourd'hui* : localisation et horaires d'ouverture des entreprises des établissements scolaires et universitaires, modalités d'accès et d'accueil dans les gares ; possibilité de parking, facilitation du parcours parking/accès au train ; garages deux roues sécurisés ; qualité de l'accès piétons ; mise en continuité avec les services à destination, correspondances, transports urbains, lignes routières ; services extra-transport en gare ou au voisinage ; généralisation de l'information à distance sur la situation des circulations par accès à un site ad hoc, nécessitant un suivi interne musclé et organisé ; utilisations complémentaires du matériel TER : produits découverte touristique à la saison, parcours découverte du rail et de la Région pour les scolaires...

D'où l'intérêt de **mettre en place des responsables de lignes, et de mini-structures associées, en lien avec les acteurs externes et avec les concepteurs de service et de production internes**, appuyés sur les technologies de l'information. Ils ont un rôle considérable à jouer dans la connexion des offres ferroviaires avec les prolongements externes : transports urbains, lignes routières locales... **Leur influence et leur autorité externe dépendent du poids qu'ils auront en interne**. Cela implique un combat. Car ces responsables de proximité « perturbent » la conception classique descendante de la ligne hiérarchique d'une politique qui reste très centralisée, y compris dans le cas du TER.

Ils sont un facteur d'enrichissement du lien de terrain avec le public et l'amorce d'une posture nouvelle de la SNCF, force de proposition pour améliorer constamment le service. A noter également la dimension managériale de ces structures locales par ligne et la mine d'information, totalement inexploitée aujourd'hui, que constituent les agents de contrôle et les conducteurs au contact direct de la vie des TER...

Néanmoins la situation actuelle est marquée par des tensions fortes entre les clients TER et la SNCF portant sur la mauvaise qualité du service et l'insuffisance de l'offre de trains comme en Région Rhône Alpes récemment. Renouer le contact avec les acteurs locaux est un enjeu important pour l'opérateur historique. Les comités de ligne, après un démarrage difficile, pourraient devenir un lieu plus constructif⁸.

Cette « proximité dans la proximité » apporterait une connaissance vivante de l'impact de l'offre et de la zone desservie par chaque point d'arrêt, incluant la préoccupation de son extension. Elle nouerait un lien « serré » et de confiance avec ces acteurs locaux contribuant à la conception du service

Le lien avec l'AO pourrait être formalisé, chaque responsable local SNCF étant associé à un correspondant élu. Une SNCF et des cheminots se mettant en posture de proposition permanente : ce serait peut être le meilleur moyen de relativiser l'importance de la concurrence et de la préparer.

⁸ Les Régions ont progressé dans l'organisation du dialogue dans les comités de ligne, passant du « bureau des pleurs » à un échange constructif avec les associations d'usagers : compréhension des contraintes techniques et financières de l'exploitation supportées par les Régions et la SNCF ; écoute et attention aux dysfonctionnements supportés par les usagers : retards, grilles horaires mal adaptées aux évolutions. Les associations sont également plus porteuses des débats sur le choix des investissements et des projets de transport.

4.7. MOBILITÉ PÉRIURBAINE ET RÉFORME TERRITORIALE

Qui va s'occuper de quoi ? Il semble acquis que le rôle de la Région sera central : pilote de la politique transport régionale intermodale. La Région restera l'Autorité Organisatrice (A.O.) du transport TER.

Les Régions veulent plus de pouvoirs dans la maîtrise de la politique TER. En 2019/2020, les Régions pourront changer d'opérateur ferroviaire. Le conflit ouvert entre la SNCF et les Régions sur la transparence des coûts TER, sur la gestion chaotique du dialogue social, sur la qualité du service, a du mal à se refermer.

Dans certaines Régions, la concurrence entre les TER et les bus à 1€ ou 2€ devrait être supprimée. Pour autant les Régions s'organisent pour les achats de matériels voyageurs qu'elles financent très largement. Elles veulent peser sur la gestion des grandes gares où les utilisateurs sont à plus de 80% des usagers clients TER. De même les Régions veulent peser sur l'aménagement du quartier des gares notamment pour favoriser l'intermodalité entre train TER et transports individuels et collectifs urbains.

Les Régions sont engagées dans un processus qui vise à donner plus d'efficacité au système de transport collectif toujours plus cher tout en respectant leur engagement de réduire les inégalités sociales.

La loi d'orientation doit permettre de recoudre le tissu transport du territoire. Reste à partager les missions entre le département, les futurs pôles métropolitains ou les Etablissements Publics de Coopération Intercommunales E.P.C.I. des zones urbaines et entre les communes et les intercommunalités. Cette clarification des missions est attendue rapidement. La situation actuelle génère trop de conflit entre élus des différentes collectivités. Elle devient préjudiciable pour les usagers et pour ceux qui attendent une amélioration de la mobilité pour envisager un changement de mode de transport et quitter la voiture individuelle. L'objectif est d'améliorer la complémentarité du système de mobilité.

4.8. MOBILITÉ PÉRIURBAINE ET CONNAISSANCE DES ÉLUS LOCAUX

La dernière campagne des élections municipales de mars 2014 a montré l'indigence des propositions et des projets de développement de la mobilité proposés aux citoyens des communes et des intercommunalités de la zone périurbaine. Sur les territoires périurbains, les besoins sont importants et l'offre s'avère particulièrement faible ou médiocre.

Les élus locaux, pour la plupart d'entre eux, ont vision très limitée des déplacements dans le territoire qui est au-delà de leur territoire communal. Ils se sentent désarmés et impuissants face aux demandes de mobilité des citoyens. En dehors de la zone urbaine, leurs poids sur les décisions d'investissements en transport public paraissent très faibles.

Dans les communes, **la nomination d'un adjoint Mobilité durable** est souhaitable pour mieux connaître les besoins des habitants. Au niveau des intercommunalités, **la création d'une commission Mobilité durable** peut être le levier pour capitaliser les connaissances et mutualiser les moyens pour financer les projets d'investissements notamment dans les modes doux de déplacement.

4.9. MOBILITÉ PÉRIURBAINE ET POLITIQUE DU STATIONNEMENT SUR L'ESPACE PUBLIC

La prise en charge du stationnement, considérée comme une occupation du domaine public, est dévolue aux communes et aux intercommunalités. Des études préconisent de mettre fin à la gratuité du stationnement sur l'espace public notamment pour les résidents qui mettent leur voiture devant leur logement individuel ou collectif. Le stationnement des voitures et des camions sur l'espace public réglementé devient payant. L'évolution des périmètres concernés pourra être progressive.

La dépénalisation du stationnement sur la voirie publique a été votée. Ce n'est plus un délit. Les amendes disparaissent. La sanction pénale était largement inadaptée. Elle était inefficace : moins de 4 automobilistes sur 10 paient le stationnement. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles MAPTAM prévoit la réforme du stationnement payant sur voirie et sa mise en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Les revenus de **la redevance d'occupation domaniale** sur les voiries publiques deviendront une recette nouvelle pour les collectivités locales.

Cette évolution va dans le sens d'une meilleure utilisation de l'espace public notamment dans les zones urbaines denses ou historiques où l'espace public se restreint. Il faudra faire évoluer les esprits avec précaution. Les communes devront conduire fermement et sans tabou le débat nécessaire avec les citoyens avant de prendre une décision lourde pour les budgets des résidents et celui de la commune.

Mais ce choix politique important vise à mettre en œuvre une politique locale de transport alternatif à la voiture sur le long terme en privilégiant les modes doux, les pistes cyclables, les transports collectifs de proximité, le transport à la demande, les aires de covoiturage. Le montant de la redevance devrait en tenir compte.

Il s'agit d'un gros changement, salutaire, qui **nécessitera un effort pédagogique très important** en direction des citoyens.

4.10. CONCLUSIONS PROVISOIRES POUR DÉVELOPPER LA MOBILITÉ PÉRIURBAINE

Le courage politique, l'intervention citoyenne et la capacité entrepreneuriale doivent conduire les acteurs à :

Innover largement dans l'offre de services et dans tous les modes de transport individuel et collectif à des coûts acceptables. Développer le transport à la demande sous toutes les formes (lignes souples de bus, taxi collectif, véhicules collaboratifs...). Innover dans la location de voitures électriques, de vélo à assistance électrique.

Construire une vision de long terme afin de choisir et planifier les investissements en respectant une cohérence territoriale. Créer des outils d'analyse de la mobilité locale pour aider les élus à comprendre les enjeux de la mobilité de leur territoire. Créer une Agence de la mobilité durable locale.

Assumer l'intermodalité pour qu'elle soit au cœur des projets d'aménagement du territoire et dans tous les projets d'organisation des déplacements. Relever le défi de la gestion de proximité du TER. Affirmer l'enjeu de la promotion de Directeurs responsables de lignes TER. Développer les centrales de mobilité et les services associés.

Améliorer le dialogue en interne dans les entreprises et dans les services publics. Le dialogue doit s'améliorer entre les acteurs notamment avec les associations citoyennes. La négociation de la future convention collective des cheminots de la SNCF et des opérateurs privés sera déterminante pour les futures conventions TER. Relancer le débat sur la refondation du contenu du service public dans les transports dans tous les lieux de débats citoyens et avec tous les acteurs, avec les Régions comme pilote du débat.

Rechercher et mettre en œuvre des solutions durables et équitables de financement de la mobilité. Décider et mettre en œuvre le versement transport régional V.T. comme ressource financière stable et durable. Etudier une politique de stationnement payant dans chaque commune et créer les conditions de sa mise en œuvre. Rechercher de nouvelles sources de financement par un prélèvement sur les secteurs économiques qui profitent le plus de la valeur ajoutée des nouvelles offres de mobilité.

5. LA PROBLÉMATIQUE DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS COLLECTIFS

Michel FRIED

La question du choix des modes de financement des transports urbains (et périurbains) est plus complexe que la simple recherche des financements les moins coûteux financièrement et... politiquement.

On peut réfléchir à cette question en partant de l'idée qu'un réseau de transports publics n'est pas un « bien public »⁹ pur. Il présente des caractéristiques relevant de la notion de bien public dans la mesure où le bénéfice social qu'il procure est plus grand que les bénéfices qu'en retirent ses usagers privés que sont les habitants du périmètre géographique du réseau, et les entreprises qui accèdent grâce à ce réseau à un gisement de main d'œuvre plus vaste. Cette approche permet de justifier les contributions financières demandées d'un côté aux bénéficiaires privés que sont les entreprises et les usagers, et d'autre part, aux collectivités territoriales, qui bénéficient d'avantages plus diffus améliorant l'attractivité de leur territoire (pollution, fluidité des transports, etc. ...).

Une analyse plus fine des avantages apportés par l'existence d'un réseau de transport urbain permet cependant de repérer d'autres bénéficiaires, qui sont autant de contributeurs potentiels au financement du réseau. On citera plus particulièrement :

- Les personnes physiques et morales dont les terrains, bâtiments et fonds de commerce sont revalorisés du seul fait de leur proximité avec le réseau de transport urbain. Ces enrichissements « tombés du ciel » devraient logiquement faire retour, au moins en partie à la collectivité qui les a financés, par un accroissement spécifique de l'impôt foncier, et/ou par une augmentation de la taxation des plus-values constatées lors de la cession des actifs concernés.
- Le versement transport des entreprises devrait logiquement être réévalué avec l'amélioration de l'efficacité et de l'extension du réseau et concerner les entreprises non assujetties parce que non situées dans la zone urbaine de référence, mais dont les salariés utilisent le réseau pour se rendre à leur travail.
- Les commerces pourraient supporter une taxe spécifique sur le supplément de chiffre d'affaires dont ils bénéficient du fait de l'extension de leur zone de chalandise due à leur proximité avec le réseau de transport. On notera que cette taxe pourrait être critiquée parce qu'elle se superposerait à la taxation du fonds de commerce : peut-on taxer à la fois le capital et le revenu ? c'est un sujet de débat.
- Les automobilistes, qui bénéficient de conditions de circulation plus fluides, sont à ce titre des candidats naturels au financement des transports collectifs, au moyen d'un relèvement des taxes sur le stationnement et/ou l'instauration d'un péage urbain.

Par ailleurs, les transports urbains collectifs contribuent à la réalisation de choix sociétaux publics, notamment concernant le développement durable. Il semble dès lors

⁹ Un bien public pur présente deux caractéristiques : on ne peut réserver son usage à ceux qui ne l'ont pas financé (il est « non exclusif ») et son usage par un individu n'empêche pas les autres d'en bénéficier. L'exemple classique de bien public est celui du phare.

logique qu'ils bénéficient systématiquement d'un accès aux taxes devant permettre de réaliser ces objectifs, notamment à celles sur les produits pétroliers et à la future taxe carbone.

Par ailleurs le financement des réseaux de transport urbain ne peut être cantonné à la seule couverture des charges d'exploitation, mais doit s'intéresser également au financement des investissements, car leur réalisation est conditionnée à la capacité de remboursement de l'entité investisseuse ; celle-ci dépend non seulement du niveau des charges d'exploitation, mais aussi du montant du service de la dette. L'obtention d'un coût supportable des emprunts destinés au financement des investissements des réseaux de transport des collectivités territoriales est donc l'une des conditions de la réalisation des investissements souhaitables.

La Caisse des Dépôts, dans le cadre de sa mission de gestionnaire pour le compte de l'Etat de l'épargne réglementée, a pris en charge cette mission, ce qui lui permet de proposer des financements à très long terme moins coûteux que ceux des banques. Elle est ainsi, avec la BPI, gestionnaire d'un fonds de 20 Md€ alimenté par le livret A et est utilisatrice des nouvelles capacités de prêt permises par l'augmentation du capital de la BEI. Il serait probablement profitable que ce rôle de la CDC soit mieux institutionnalisé, en en faisant une composante permanente de sa mission de financement des réseaux de transport urbain des collectivités territoriales, alors qu'actuellement ces investissements ne sont qu'une des catégories éligibles, ouvertes dans le cadre de procédures non pérennes.

Par ailleurs, les compagnies d'assurance pourraient être mises à contribution, car, du fait de la mise en œuvre prochaine des normes de Solvabilité II, elles cherchent à investir dans des actifs présentant un couple rendement-risque attrayant, ce qu'offrent les emprunts des collectivités locales. Actuellement, ce sont les grands réseaux bancaires qui sont les initiateurs de ces opérations. Ne pourrait-on pas imaginer de mettre en place, sous le contrôle de la CDC par exemple, une procédure de prêts bancaires éventuellement bonifiés, analogue à ce qui existait jadis sous le nom de moyen terme réescomptable ?

Enfin, pour terminer ce trop bref examen, on ne peut pas ne pas mentionner les financements obtenus dans le cadre de partenariats publics-privés. Cette technique, attrayante parce qu'elle permet à des collectivités territoriales d'anticiper la réalisation d'investissements qui ne leur sont pas accessibles immédiatement, n'est compétitive que si l'entité privée supporte, au moins, une part importante du risque d'exploitation, et cela tout en exigeant une prime de risque inférieure à ce que demanderaient des organismes de financement concurrents. L'exemple britannique montre que la capacité d'expertise des investisseurs privés ne leur a pas permis de remplir ces conditions dans le domaine des transports publics urbains. Ce mode de financement ne paraît donc recommandable que pour réaliser des investissements très spécifiques.

LISTE DES PERSONNES AYANT PARTICIPÉ À LA RÉALISATION DU CAHIER N° 52

*Jacques CHAUVINEAU¹, Pierre-Marie DUGAS², Michel FRIED³,
Joël LECOQ⁴, André STIMAMIGLIO⁵*

- ¹ *Président d'objectif Opérateurs Ferroviaires de Proximité (OFP)
Ancien Directeur de l'action régionale SNCF*
- ² *Ancien Élu Territorial et Responsable des Ressources Humaines
Administrateur de Lasaire*
- ³ *Ancien Responsable de la sous-direction analyse économique et politique industrielle au
Ministère de l'Industrie
Ancien Directeur adjoint d'un service d'études économiques dans une banque
Economiste à Lasaire*
- ⁴ *Ancien Secrétaire Général de la Fédération Générale des Transports et de l'Équipement
(FGTE-CFDT)*
- ⁵ *Ancien Secrétaire national de la FGTE-CFDT*

**Ce dossier a été préparé dans le cadre de 3 réunions auxquels ont participé
(outre les rédacteurs cité dans ce cahier)**

*Vincent Tinet Fédération Nationale des agences d'urbanisme
Jean-Yves Petit vice-président de la Région Paca chargé des transports
Eric Charreyron Keolis
Bertrand Barthélémy Transdev
Jean Raymond Murcia CESER Rhône Alpes (CGT)
François Delatronchette (schéma national des infrastructures du transport- FGTE-CFDT)
Patrick Parra (secrétaire de l'UD CFDT Bouches du Rhône)
Raphaëlle Francklin Directeur OPCA Transports
Jean-Louis Rohou Lasaire
Jean-Claude Boual Lasaire
Christian Dellacherie Lasaire
Pascal Flachard Lasaire
Joël Decaillon Lasaire*

CAHIERS LASAIRE DÉJÀ PARUS

1	CONCURRENCE DES PAYS À BAS SALAIRES ET EMPLOIS	<i>J. MAURICE,</i>
2	SERVICES DE PROXIMITÉ ET NOUVELLE CROISSANCE	<i>G. CETTE, P. HERITIER, V. SINGER</i>
3	LES NÉGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : UNE CHANCE À SAISIR POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	<i>J. MAURICE, D. TADDEI</i>
4	QUELS EMPLOIS POUR LES JEUNES NON QUALIFIÉS	<i>A-M GROZELIER</i>
5	SALAIRES ET EMPLOIS	<i>D. TADDEI</i>
6	INSTRUMENTATION DE GESTION ET EMPLOI : LES RÉDUCTIONS D'EMPLOIS DANS LES ENTREPRISES : PERFORMANCE ÉCONOMIQUE OU DÉTERMINISME GESTIONNAIRE ?	<i>H. BERTRAND</i>
7	L'EMPLOI DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'EUROPE	<i>D. TADDEI, B. TRENTIN</i>
8	LA MONNAIE UNIQUE	<i>A. GAURON, D. PLIHON</i>
9	LES ENTREPRISES SONT-ELLES RICHES OU PAUVRES ?	<i>M. FRIED, D. PLIHON, M. SABORD</i>
10	INÉGALITÉS DES REVENUS	<i>P. MICHEL</i>
11	LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE	<i>J. FREYSSINET</i>
12	RÉDUIRE LA DURÉE DU TRAVAIL POUR FAIRE RECULER LE CHÔMAGE : DE LA MACRO À LA MICRO-ÉCONOMIE, TENIR LES DEUX BOUTS DE LA CHAÎNE	<i>H. BERTRAND, J. MAURICE</i>
13	LES ENJEUX DE LA NÉGOCIATION D'ENTREPRISES SUR LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL	<i>D. TADDEI</i>
14	QUELLES MARGES DE MANŒUVRES POUR LES ENTREPRISES SELON LEUR TAILLE ?	<i>M. SABORD</i>
15	DÉVELOPPER LES SERVICES DE PROXIMITÉ OU L'ÉMERGENCE D'UN SECTEUR DE LA QUALITÉ DE LA VIE	<i>P. HÉRITIER</i>
16	LA DIMENSION DU DÉBAT : RETRAITE PAR RÉPARTITION - RETRAITE PAR CAPITALISATION	<i>M. FRIED</i>
17	NÉGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : ACCROÎTRE L'EMPLOI OU LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ? UNE EXPLORATION DES ASPECTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS	<i>J. MAURICE, M. BÉCHET</i>
18	LE MODÈLE DE CROISSANCE NORD-AMÉRICAIN ET LA MONTÉE DES INÉGALITÉS SOCIALES	<i>B. BLUESTONE</i>
19	L'AVENIR DES SERVICES PUBLICS. UNE VISION PROSPECTIVE DE SYNDICALISTES	<i>M. BÉCHET</i>
20	QUELLE RÉFORME POUR LES RETRAITES ?	<i>M. FRIED</i>
21	L'ÉPARGNE SALARIALE : CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE PROJET DE LOI	<i>J. MAURICE</i>
22	LES CHANGEMENTS DANS L'EMPLOI ET DANS LES RELATIONS DU TRAVAIL	<i>DÉBATS DU COLLOQUE</i>
23	VALEUR ACTIONNAIRE ET NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES	<i>M. FRIED, J.P. MOUSSY, D. PLIHON</i>
24	LES INÉGALITÉS DE SANTÉ : UNE RÉALITÉ MÉCONNUE ET UN DÉFI POUR FONDRE ENFIN UNE POLITIQUE DE SANTÉ EN FRANCE ?	<i>J-M. RODRIGUES, B. GARROS</i>
25	RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES ET LEURS CONSÉQUENCES SOCIALES	<i>M. FRIED, J. PEYREVELADE, J.P. AUBERT, D. BACHET</i>
26	EUROPE -EMPLOI-ELARGISSEMENT APPROFONDISSEMENT	<i>7^E RENCONTRE BIENNALE EUROPE-TRAVAIL-EMPLOI</i>
27	RETRAITE: LA RÉFORME FILLON, UNE RÉFORME QUI NE GARANTIT PAS L'AVENIR	<i>M. FRIED</i>
28	SANTÉ ET ASSURANCE MALADIE: QUELLE RÉFORME POUR UNE SOLIDARITÉ DURABLE?	<i>LASAIRE ECO AVEC LE CONCOURS D'ANDRE GAURON</i>
29	POUR SORTIR DU CHÔMAGE DE MASSE, JALONS POUR UNE STRATÉGIE	<i>J. MAURICE ET J.L. DAYAN</i>
30	LA RÉFORME DES NORMES COMPTABLES Un débat trop discret	<i>M. FRIED</i>
31	EUROPE, TRAVAIL, EMPLOI. L'EUROPE ÉLARGIE ET LA MONDIALISATION	<i>M. AGLIETTA, M. DEHOVE, J. FREYSSINET, P. HÉRITIER, JOËL MAURICE</i>
32	LE RETOUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES	<i>S. IDIR, P. POMMIER, M. FRIED, A. THOLONIAT, K. BOUABDALLAH, J-L. GIBOU, P. HÉRITIER</i>
33	EUROPE ET MONDIALISATION : QUEL DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET QUELS EMPLOIS ?	<i>ACTES DU SÉMINAIRE DE ST ETIENNE DU 20-10-2006</i>

34	SÉGRÉGATION URBAINE, CRISE DES BANLIEUES	<i>J. MAURICE</i>
35	DE LA CRISE DES SUBPRIMES A LA CRISE FINANCIERE	<i>M. FRIED</i>
36	LUTTER CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE ?	<i>J. MAURICE</i>
37	REGARDS SUR LA CRISE	<i>M. FRIED, J. FREYSSINET, A. GAURON, J. MAURICE, J. P. MOUSSY</i>
38	LES GRANDES AGENCES DE NOTATION INTERNATIONALES : LEUR RÔLE ANNONCÉ DANS LA CRISE, VERS QUELLE RÉGULATION ?	<i>M. BARDOS</i>
39	SALAIRES ET CRISES	<i>J. MAURICE</i>
40	LES JEUNES ET L'EMPLOI	<i>G. MIGNOT</i>
41	DETTE PUBLIQUE ET CRISE	<i>J. MAURICE</i>
42	SUSCITER UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA FRANCE	<i>H. BERTRAND, P. HÉRITIER, M. BARDOS, R. BOYER, P.M. DUGAS, A. GAURON, J.L. GIBOU</i>
43	UN INTENSE RENOUVEAU DE LA NEGOCIATION INTERPROFESSIONNELLE EN FRANCE	<i>J. FREYSSINET</i>
44	L'AGENDA SOCIAL 2011 : UN BILAN PROVISOIRE	<i>J. FREYSSINET</i>
45	OMBRES ET PÉRILS DU TRAITÉ MERKEL-SARKOZY QUELQUES SIMULATIONS ÉLÉMENTAIRES	<i>J. MAURICE</i>
46	CRISE ÉCONOMIQUE ET RELATIONS SOCIALES ENJEUX IMMÉDIATS ET PERSPECTIVES À LONG TERME	<i>J. FREYSSINET, J. MAURICE, A. GAURON</i>
47	RÉINDUSTRIALISER NOTRE PAYS : QUELLE METHODE ?	<i>COORDONNÉ PAR H. BERTRAND</i>
48	GESTION DE LA CRISE DE LA ZONE EURO : DÉCISIONS ET INTERROGATIONS	<i>M. FRIED</i>
49	FORMATION CONTINUE : METTRE LES VRAIES QUESTIONS SUR TABLE ?	<i>Y. BAROU, H. BERTRAND, J. FREYSSINET, LA A. GAURON, AM. GROZELIER, JF. LHOPITAL</i>
50	4ÈME PAQUET FERROVIAIRE – L'AVENIR DU CHEMIN DE FER ? SE LIBÉRER DES IDÉOLOGIES MORTIFÈRES	<i>COORDONNÉ PAR J. LE COQ</i>
51	LA RÉFORME TERRITORIALE : ENJEUX ET DÉFIS POUR LES ACTEURS SOCIAUX	<i>COORDONNÉ PAR J.L. GIBOU</i>