



HAL
open science

De la prise en compte des externalités sociales à la définition de nouveaux objectifs: la politique des transports complémentaire des politiques sociales catégorielles

Béatrice Floc'Hlay, Eric Plottu

► To cite this version:

Béatrice Floc'Hlay, Eric Plottu. De la prise en compte des externalités sociales à la définition de nouveaux objectifs: la politique des transports complémentaire des politiques sociales catégorielles. P.Méhaut, P.Mossé. Les politiques sociales catégorielles. Fondements, portée et limites., L'Harmattan, p. 448-463., 1998, Logiques Economiques. hal-01061665

HAL Id: hal-01061665

<https://hal.science/hal-01061665>

Submitted on 8 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**De la prise en compte des externalités sociales à la définition
de nouveaux objectifs: la politique des transports complémentaire
des politiques sociales catégorielles ?**

Béatrice Floc'hlay
Inrets - Traces, Villeneuve d'Ascq

Eric Plottu
Crereg, Université de Rennes 1

Résumé

L'objet de notre communication est de montrer qu'au delà des efforts réalisés pour internaliser les externalités sociales négatives dans l'évaluation des politiques de transport, la volonté des pouvoirs publics de développer des politiques intégrées en matière de transport, d'habitat et de planification urbaine a amené à prendre en compte dans la définition même des objectifs des politiques de transport des préoccupations sociales. Il ne s'agit plus seulement désormais de prendre en compte les effets négatifs des transports dans le calcul traditionnel de la rentabilité économique, mais de rechercher comment les infrastructures de transport peuvent contribuer à la réalisation d'objectifs sociaux (externalités positives). Dès lors, on peut ainsi discuter de la complémentarité entre politiques de transport et politiques sociales tant générales que catégorielles.

1. INTRODUCTION

Depuis une trentaine d'années, la croissance de la population de nos villes françaises s'est faite par le développement en périphérie de grands ensembles et par le développement d'un tissu urbain moins dense qu'au centre. L'attrait de la maison individuelle, l'implantation de grandes surfaces commerciales en périphérie, l'émigration des activités industrielles hors des centres villes et de grands ensembles conçus comme des dortoirs ont contribué à façonner ce nouveau paysage (Commissariat général du plan, 1993). Ce mécanisme d'étalement urbain a favorisé l'usage de la voiture particulière qui en retour a lui même favorisé ces nouvelles formes d'urbanisation. Cette double évolution – phénomène de péri-urbanisation et accroissement de la motorisation – s'est effectuée au détriment de l'essor des transports en commun. La voiture particulière est en effet plus attractive que les transports routiers collectifs, et ce même si elle apparaît plus "nuisible". On sait que la voiture est grosse consommatrice d'espace, de l'ordre de dix fois plus que les transports routiers collectifs. Avec l'extension de l'utilisation de la voiture (c'est aussi le cas pour les transports routiers de marchandises), on assiste à la multiplication des problèmes de congestion en centre ville ou sur les voies rapides, à la détérioration de la qualité de la desserte collective, ainsi qu'à l'aggravation des effets cumulatifs sur la santé et l'environnement (conséquences des émissions de

CO₂, du bruit). Aussi, la prise en compte (par des politiques d'internalisation bien conçues) de l'ensemble des nuisances engendrées par la voiture pourrait permettre d'améliorer l'efficacité de la répartition modale, qui, actuellement, est très favorable au mode routier. Depuis la circulaire n°98 – 36 du 17 février 1998, une attention particulière est portée aux effets sur la santé des projets d'infrastructure et d'aménagement du territoire dont l'étude doit être articulée avec l'analyse des effets des projets sur l'environnement. Le décideur public est ainsi conduit de plus en plus à réfléchir aux incidences sociales et environnementales de la politique des transports.

Nous montrerons que l'internalisation des externalités sociales négatives dans l'évaluation des politiques de transport constitue une préoccupation majeure depuis les années 1980. De nombreuses recherches sont menées en ce sens en matière de monétarisation des effets externes (évaluation des effets sur la santé; évaluation des nuisances sonores, ...). Au delà de ces efforts pour prendre en compte les externalités sociales négatives, nous montrerons également que, suite à la volonté des pouvoirs publics de développer des politiques intégrées, les objectifs sociaux sont de plus en plus incorporés dans la définition même des objectifs des politiques de transport. Il ne s'agit plus seulement désormais de prendre en compte les effets négatifs des transports dans le calcul traditionnel de la rentabilité économique, mais de rechercher comment les infrastructures de transport peuvent atteindre des objectifs sociaux (externalités positives). Dans un contexte de restriction budgétaire où les politiques sociales sont incitées à réaliser des économies, et conduites à opérer une plus grande sélectivité des prestations et de leur ciblage en direction des ménages à faibles revenus, une telle coordination entre politique de transport et politique sociale est la bienvenue. Ainsi, alors que les politiques sociales sont incitées à une plus grande sélectivité, l'élargissement du champ d'application des politiques de transport aux considérations sociales crée de fait une complémentarité entre politiques de transport et politiques sociales.

2. DE L'INTERNALISATION DES EXTERNALITES SOCIALES A L'INTRODUCTION D'OBJECTIFS SOCIAUX DANS LA DEFINITION DES POLITIQUES DE TRANSPORT

Le modèle d'aménagement urbain hérité des trente glorieuses – modèle fondé sur la mobilité motorisée – fait de plus en plus dépendre certaines catégories de population de la voiture ou des transports en commun. L'évolution des formes urbaines – urbanisme très dispersé engendrant une mobilité très importante – conduit aussi à pénaliser et à isoler des catégories défavorisées de la population. Ces dernières se voient "interdire" l'accès à certaines activités ou à certains services (zones d'emploi, centres commerciaux, équipements collectifs) installés en périphérie des centres-villes et rendus inaccessibles si l'on ne peut pas utiliser de moyens de transport. Le développement de l'étalement urbain consécutif à la diffusion de la voiture particulière rend ainsi plus difficile, voire impossible l'accès de zones péri-urbaines à certaines franges de la population. Cette forme de développement renforce d'autant le recours à la voiture particulière qu'elle rend plus difficile une desserte en transports en commun des équipements situés en

périphérie, puisque la "massification des flux", qui donne son efficacité aux transports collectifs, est impossible dans ce cas de figure (Conseil National des Transports, 1995).

Prenant acte des divers inconvénients liés à l'évolution historique de l'aménagement urbain, les services publics de transport ont été conduits, notamment dans le cadre de la politique de modernisation des services publics, à s'interroger sur les problèmes que posent aujourd'hui certaines mutations urbaines. Il s'agit notamment pour eux de réfléchir à leur contribution à l'organisation spatiale des villes, particulièrement s'ils sont responsables de ségrégation urbaine (Heurgon, 1993, p.15). Cette réflexion s'engage alors même que le concept de développement durable, qui met en avant les notions d'équité et de solidarité intra et inter-générationnelle, s'inscrit au centre des préoccupations de nombreux décideurs publics. L'application de ce concept aux transports permet aux services de transports publics d'envisager de nouvelles formes de régulation: tout en continuant à favoriser le développement de la mobilité, les services de transport publics cherchent à développer des politiques plus intégrées en matière de transport, d'habitat et de planification urbaine. On observe ainsi un rapprochement de fait entre politiques de transport et politiques sociales.

De façon plus générale, les politiques de transport, et pas simplement la politique des transports urbains, tentent sur la base des principes du développement durable (équité d'accès, protection de l'environnement) de mieux coordonner les politiques de transport et d'environnement aux politiques économiques et sociales. Il est évidemment permis de se demander si ce rapprochement, notamment entre politiques sociales et de transport, relève d'un effet de mode à la faveur de la diffusion du concept de développement durable ou correspond à une tendance de plus long terme de coordination entre politiques. Nous allons montrer que le recoupement entre politiques de transport et politiques sociales intervient à la suite d'une longue évolution dans le regard porté par le décideur public sur le projet d'infrastructure et d'aménagement du territoire, ainsi que dans les objectifs assignés à l'évaluation des grands projets d'infrastructure de transport.

Dans les années 50-70, la politique des transports s'inscrit dans la volonté du décideur public de doter le pays de grandes infrastructures routières et autoroutières. S'il existe des effets pervers au développement des transports (pollutions et nuisances), les incidences sociales et environnementales des projets de transport sont ignorées et considérées comme le prix à payer pour la modernisation du pays. Si au sein de l'opinion publique, l'émergence des préoccupations d'environnement est perceptible dès les années 60, il faudra attendre les années 73-74 pour percevoir une prise de conscience des effets négatifs (en termes de nuisances) engendrés par les infrastructures de transport (Heddebaut, Joignaux, 1995). Cette prise de conscience se traduit sur le plan technique par une meilleure intégration de l'infrastructure de transport dans son environnement immédiat, par exemple en optimisant les tracés, en les rendant plus conformes au paysage environnant. Dès la fin des années 70, la population aspire à une qualité de vie, et notamment à une qualité de l'environnement, qui n'était pas perceptible auparavant. Ainsi, les revendications des populations en matière d'environnement

deviennent plus pressantes et les concepteurs des projets d'infrastructure doivent faire face à des exigences nouvelles en matière de qualité de l'environnement et du cadre de vie. Comme le note E. CHERKI en 1978 "au contraire des mouvements revendicatifs des années 70-71, les citoyens en lutte ne se battent plus pour défendre leurs conditions de vie économique sur le terrain de la consommation, ils ne se battent plus sur le coût du service transport, mais ils défendent leurs conditions sociales de vie hors travail, leur cadre de vie résidentielle." Cette revendication d'un environnement de qualité et de préservation de la nature va bien au-delà d'une lutte contre les nuisances. Les préoccupations d'environnement notamment s'inscrivent désormais dans un horizon de préoccupations spatio-temporel qui dépasse le cadre du "ici et maintenant" de la réduction des nuisances.

Parallèlement, dès la fin des années 70 et au début de la décennie 80, se développe la notion d'effets structurants des projets d'infrastructure sur le territoire, ce qui va entraîner une correction de la myopie sur le projet qui prévalait jusqu'à lors et encourager une réflexion plus globale du rôle des transports dans la vie socio-économique du territoire. On se préoccupe dès lors de mieux cerner les éventuelles retombées socio-économiques et environnementales des transports sur les territoires traversés. Il ne s'agit plus seulement d'apprendre à corriger les impacts négatifs des transports sur l'environnement, mais d'appréhender au travers de la modification des comportements des acteurs les effets d'une nouvelle infrastructure sur les structures spatiales. Dans les années 90, avec l'émergence du concept de développement durable, il ne suffit plus de prendre en compte les effets sociaux et environnementaux des infrastructures (notamment les externalités négatives), il s'agit désormais d'inscrire ces préoccupations sociales et environnementales dans la définition même des objectifs de la politique de transport.

Cette évolution du regard porté sur le projet d'infrastructure et d'aménagement du territoire est plus particulièrement perceptible dans l'évolution des objectifs assignés à l'évaluation des grands projets d'infrastructure de transport. Ainsi, alors que dans les années 70, le projet d'infrastructure de transport avait pour objet de faciliter les déplacements et de relier deux pôles A et B au moindre coût, le projet d'infrastructure de transport des années 80 vise toujours à relier A et B, mais en intégrant l'ouvrage d'art dans son environnement immédiat (prise en compte de nuisances et de considérations esthétiques à proximité de l'ouvrage). Dans les années 90, le projet d'infrastructure de transport doit contribuer au développement économique des territoires entre A et B. Il s'agit ainsi de minimiser les atteintes à l'environnement tout en recherchant les impacts socio-économiques positifs entre A et B.

Sur le plan des méthodes de calcul, l'attention se porte sur l'internalisation des effets externes négatifs liés aux transports (des progrès ont été réalisés depuis les années 80). Les coûts externes engendrés par les transports (nuisances sonores, pollution de l'air, conséquences des accidents, rupture de l'espace urbain, ...) se caractérisent en effet par le fait qu'ils ne sont pas supportés par les usagers qui les provoquent. Les usagers des transports (publics ou privés) ne prennent ainsi en charge qu'une partie des coûts occasionnés par leurs déplacements (coûts internes tels que le prix du carburant, les primes d'assurance, le péage, ...). Les coûts

externes sont de ce fait mis à la charge de l'ensemble de la collectivité, indépendamment de tout critère de responsabilité et contrairement au principe "émetteur-payeur". L'internalisation de ces coûts externes permet ainsi de mieux prendre en compte les atteintes à l'environnement dans les coûts de déplacement, et ainsi de rétablir à sa plus juste mesure le principe "pollueur-payeur".

Ainsi, l'attention, qui en matière d'évaluation se focalisait durant les années 70-80 sur l'ouvrage d'art lui-même et sur les conséquences directes du projet pour l'utilisateur (conditions de circulation, temps de parcours, ...), est, dans les années 90, reportée sur les territoires traversés, et notamment sur les éventuelles retombées socio-économiques ou environnementales sur ces territoires. La myopie qui prévalait jusqu'à lors sur le projet, notamment au niveau des impacts à prendre en compte, se trouve ainsi corrigée et le projet replongé dans son contexte socio-économique. La raison d'être et les impacts du projet d'infrastructure se voient désormais appréciés au niveau de la collectivité. Depuis la loi du 10 juillet 1976 qui ordonnait la réalisation d'études d'impact sur l'environnement, à la LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982), puis à la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 et à la loi Barnier de 1995 qui tentent d'intégrer l'environnement dans le choix du projet, les préoccupations et les critères de choix en matière d'évaluation ont évolué. Ils ont évolué de considérations de rentabilité immédiate liée à l'ouvrage d'art lui-même, à la prise en compte des impacts socio-économiques et environnementaux du projet à tous les échelons territoriaux (local, régional voire mondial avec l'effet de serre). En d'autres termes, on observe une évolution de préoccupations de court terme se limitant à la rentabilité immédiate du projet (années 70) et aux impacts sur l'environnement au voisinage de l'ouvrage d'art (années 80), à la prise en compte d'impacts socio-économiques de long terme pour la collectivité (années 90) (Plottu, 1998).

Force est néanmoins de constater qu'entre les objectifs déclarés de l'évaluation et la pratique effective de l'évaluation un écart subsiste. Jusqu'à présent, les avantages pour les usagers de la mise en place d'une nouvelle infrastructure de transport (par exemple une autoroute) sont bien comptabilisés dans le calcul traditionnel de la rentabilité économique. Ces avantages sont relatifs aux gains de temps, de confort ou de sécurité, à la réduction des coûts de transport. Les externalités négatives, nuisances engendrées par les transports, qui n'ont été introduites que plus récemment dans le calcul de rentabilité sociale, posent encore problème, notamment au niveau de leur monétarisation. Certes, des méthodes d'évaluation monétaire des effets sur l'environnement des politiques de transport sont appliquées, principalement dans les pays du nord de l'Europe, depuis une quinzaine d'années, mais ces méthodes (les plus couramment utilisées, celles des prix hédonistes et de l'évaluation contingente) n'ont essentiellement permis que de prendre en compte les bruits du trafic et la qualité de l'air. En ce qui concerne les effets de coupure ou l'intrusion visuelle, les méthodes sont encore peu développées (Lamure, Lambert, 1993, p.vii). Il en va de même pour l'évaluation des effets positifs sur l'emploi ou le développement local qui pose encore problème.

Si l'analyse des effets des infrastructures de transport reste jusqu'à présent relativement centrée sur les résidents, la volonté est, malgré les problèmes de

méthodes et la divergence des résultats disponibles, d'aller plus loin dans l'évaluation des pertes et des gains d'efficacité économique et de bien-être liés aux transports ¹. On souhaiterait par exemple savoir mieux évaluer les effets du bruit sur la santé des personnes travaillant dans un quartier bruyant ou savoir mieux évaluer le changement du mode de vie des populations du fait du bruit. Une meilleure prise en compte des effets externes (à la fois positifs et négatifs) des politiques de transport permettrait non seulement d'opérer un meilleur choix entre différentes options d'aménagement, ou différents modes de transport, mais permettrait aussi une tarification plus efficace et plus équitable de l'usage des infrastructures de transport.

Actuellement, l'externalisation des coûts sociaux et environnementaux qui subsistent conduit en effet les usagers à recourir aux transports davantage que ne le requiert l'optimum social et selon une répartition modale inefficace. Ainsi, la mobilité spatiale s'avère en général trop élevée et la compétitivité des modes de transport, qui génèrent peu d'effets externes, se trouve diminuée par rapport aux modes plus polluants. Une internalisation des coûts externes procurerait aux transports publics sur route et sur rail un avantage concurrentiel qui ferait croître leur demande et les rendrait plus rentables (Güller, 1995, p.15). L'internalisation des coûts ou principe de vérité des coûts vise en effet à fournir aux usagers un signal économique conforme au coût social de leur déplacement. Il vise à compléter le coût interne déjà supporté par les usagers pour y inclure les atteintes à l'environnement, ce qui devrait normalement inciter les individus à n'utiliser les transports que si le bénéfice qu'ils en retirent est supérieur ou égal au coût social généré (Jeanrenaud, Soguel, Grosclaude et Stritt, 1993). L'effet d'incitation sur les comportements des usagers obtenus habituellement par la voie de mesures réglementaires, c'est-à-dire aux moyens d'obligations ou d'interdictions, serait alors obtenu par le biais de la vérité des coûts, c'est-à-dire selon une logique de marché. Evidemment, cet effet ne pourra être obtenu que s'il est possible de réaliser une évaluation monétaire préalable des coûts externes. Là encore dans la mesure où cette évaluation est rendue possible, il serait alors possible de libérer l'Etat ou les collectivités locales de certains coûts qui leur étaient imputés et de les reporter sur les usagers responsables. Cette opération permettrait à l'Etat ou aux collectivités locales de réaliser des économies, et ainsi de dégager des moyens qui pourraient être affectés au renforcement de la desserte des territoires défavorisés ou à la péréquation tarifaire.

Cependant, s'il offre l'avantage, entre autres, de laisser jouer spontanément les mécanismes du marché, le principe de l'internalisation des coûts externes peut aussi être à l'origine d'effets non intentionnels. Le principe de vérité des coûts peut être défavorable aux couches les plus démunies de la population. Des personnes peu aisées résidant à la campagne fortement dépendantes de l'automobile se verront durement pénalisées par l'augmentation du prix d'un bien comme la mobilité.

¹ Selon la circulaire n°98-36 du 17 février 1998 doivent désormais être réalisées, pour tous les projets requérant une étude d'impact, une "étude des effets du projet sur la santé" et la présentation des mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet pour l'environnement "et la santé" (Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment n°4925, du 17 avril 1998).

Aussi, le principe de vérité des coûts doit être appliqué de façons différenciées et accompagné de mécanismes de compensation permettant d'éviter que certains groupes sociaux ou régions ne soient touchés de manière excessive. Par ailleurs, il n'est pas prouvé que la vérité des coûts produise des effets suffisamment incitatifs pour modifier le comportement des usagers. Dans ce cas, il serait alors souhaitable de recourir à des mesures réglementaires.

Malgré les progrès qui restent à accomplir, les avancées déjà réalisées témoignent cependant des enjeux importants de la prise en compte des objectifs sociaux et environnementaux dans les projets et politiques de transport. Qui plus est, le développement continu des flux de transport conduit à attacher un intérêt renouvelé aux études d'évaluation d'impact sur l'environnement. Quand on pense aux effets sur la population de la pollution de l'air liée au développement des infrastructures de transport, il est clair par exemple que l'absence d'intégration entre des politiques sanitaires, des politiques environnementales et de transport peut être source de surcoûts pour des services de santé publics déjà surchargés. Une meilleure coordination entre politique de transport, politique environnementale et politique économique et sociale présenterait bien évidemment un intérêt majeur dans la mesure où elle permettrait d'éviter des surcoûts et de réduire des inégalités. C'est précisément là l'objectif des réflexions menées en termes de rapprochement entre transport et développement durable. Selon une logique de développement durable, vision globale et systémique, les transports doivent satisfaire à la fois des principes d'équité d'accès, de protection de l'environnement et d'optimisation du potentiel humain, culturel et territorial (OCDE/CEMT, 1995). Répondre à des principes d'équité inter et intra-générationnelle implique, par exemple, l'existence d'infrastructures de desserte, de systèmes de tarification et de compensation qui assure la solidarité entre régions et entre usagers. Ménager l'environnement et les ressources naturelles implique notamment une meilleure prise en compte de l'impact des transports sur les milieux traversés. Enfin, la durabilité du développement implique aussi de faire preuve d'une vigilance particulière à l'encontre des irréversibilités que peuvent faire naître les décisions en matière d'aménagement d'infrastructures de transport (fermeture d'espaces, perte d'opportunité de développement).

Ainsi, selon la problématique du développement durable, la prise en compte de l'environnement ne s'effectue pas seulement dans une logique de compensation (dédommagement des riverains victimes des effets négatifs d'une nouvelle infrastructure), mais dans une optique de meilleure intégration et coordination des différents aspects environnementaux, sociaux et économiques des politiques de transport. Le rapprochement entre ces différents aspects, en particulier la complémentarité qui peut s'établir entre politique de transport et politique sociale, ne tient pas, comme nous avons pu le montrer, à un seul effet de mode qui serait lié à la diffusion du concept de développement durable, mais relève d'une évolution de plus long terme vers une meilleure coordination des politiques, évolution perceptible dans le regard porté par le décideur public sur le projet d'infrastructure et d'aménagement du territoire, ainsi que dans l'évolution des objectifs assignés à l'évaluation des grands projets d'infrastructure de transport. Ces évolutions témoignent d'une incorporation progressive dans la définition même des objectifs

des politiques de transport d'objectifs sociaux et environnementaux.

3. LES MODALITES D'UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS COMPLEMENTAIRE DES POLITIQUES SOCIALES

Nous allons à présent montrer comment peut s'établir une complémentarité entre politiques de transport et politiques sociales tant générales que catégorielles. Dans un objectif d'équité d'accès, la politique de transport peut en effet participer à la lutte contre l'exclusion sociale. Cependant, il faut se garder d'établir un lien univoque entre politiques de transports et progrès social. Ainsi paradoxalement, les transports en accroissant la mobilité renforcent la concentration autour de noyaux urbains et avivent chez certains résidant en périphérie le sentiment d'exclusion. Si l'augmentation de la mobilité permet un certain décloisonnement de l'espace et assure une certaine fluidité au sein de cet espace (Béhar, 1995, p.14), elle renforce aussi le sentiment d'enfermement ou d'appartenance à une zone si on n'a pas ou peu les moyens de se déplacer. Les transports vont en effet permettre aux plus fortunés d'accéder à des zones de consommation ou de loisirs, tandis que les autres vont s'en trouver exclus et se sentir d'autant plus frustrés qu'ils n'ont pas ou peu les moyens de consommer (Guédez, 1995, p.165-166). Pour les personnes habitant loin en zone urbaine périphérique et qui ne peuvent se déplacer autrement qu'en prenant les transports en commun, l'utilisation des transports collectifs est souvent vécue comme une forme d'exclusion ("utiliser les transports en commun, c'est admettre sa non-conformité sociale, sa non-appartenance à la sphère idéalisée des consommateurs, donc des nantis", Guédez, 1995, p.166), et en vérité elle peut le devenir si les services publics de transport ne répondent pas aux besoins de la demande. En tout état de cause, une insuffisance des moyens de transport ou de leur exploitation peut constituer un facteur d'exclusion s'il crée une inégalité dans l'accès des citoyens aux fonctions socio-économiques vitales. Or, "l'évolution historique des transports collectifs et de l'aménagement urbain ont conduit à l'inadaptation structurelle des transports collectifs conventionnels à la desserte des zones urbaines périphériques en raison notamment de l'organisation radio-concentrique des transports qui pénalise en particulier les liaisons inter-banlieues" (Conseil National des Transports, 1991, p.3).

La desserte de type radio-concentrique privilégie en effet les relations des quartiers au centre-ville, mais laisse de côté les liaisons de banlieue à banlieue. Il faut ajouter à cela le fait que le réseau à ses limites, généralement celles de l'agglomération. Au delà les dessertes sont donc moins fréquentes. Cette structure particulière des réseaux peut conduire à certains désagréments pour les usagers: elle rend plus difficile pour certains demandeurs d'emploi l'accès à des zones d'emploi situées en périphérie; elle rend plus difficile l'accès à des centres secondaires de l'agglomération (mairie, poste, ...) ou à des équipements collectifs périphériques; elle rend plus difficile pour certains élèves l'accès aux établissements spécialisés (souvent situés en périphérie) qui n'assurent pas de ramassage scolaire. Outre les inconvénients liés au tracé du réseau, les rythmes de passage peuvent poser problèmes: temps d'attente élevés, passages irréguliers des autobus du fait des phénomènes de congestion, dessertes insuffisantes le soir, le week-end ou les jours fériés (Dans ce dernier cas, les lignes desservies sont peu rentables. Les dessertes

sont généralement principalement conçues pour les déplacements domicile-travail.). Enfin, le prix des transports peut aussi être source d'exclusion, d'autant que certaines règles de tarification excluent les populations les plus démunies du bénéfice des tarifs réduits (tarifs favorisant les groupes, les salariés, les personnes âgées) (Conseil National des Transports, 1991).

L'évolution historique des transports collectifs (sous forme radio-concentrique) et celle de l'aménagement urbain (fondée sur la mobilité motorisée) font ainsi de plus en plus dépendre l'accès à certaines zones de la capacité de mobilité. De fait, se trouvent alors peu à peu exclues des fonctions vitales de notre société les personnes à faibles revenus qui ont une mobilité réduite. L'optimisation de la satisfaction collective permise par le choix de la mobilité s'effectue dans ce cas au détriment d'une minorité, la répartition du plus grand bonheur du plus grand nombre aboutissant en effet à exacerber les différences originelles de condition entre individus (Gamel, 1992). Cette situation, on s'en doute, n'est pas propre au secteur des transports urbains. La conception utilitariste de la justice sociale tolère le sacrifice du plus petit nombre. Selon cette conception, le bonheur du tout social est la somme des plaisirs et des peines ressentis par l'ensemble des individus. Est donc considérée comme socialement juste l'organisation de la société qui maximise cette somme, et ce quelle que soit sa répartition interpersonnelle, les problèmes redistributifs étant alors censés être traités indépendamment. L'organisation de notre société induite en particulier par le choix de la mobilité motorisée est également un héritage de la mise en oeuvre de la théorie de l'accessibilité, théorie mise au point en 1974 par le S.E.T.R.A (Service d'Etudes Techniques des Routes et des Autoroutes) et qui consiste à maximiser la satisfaction collective que les individus retirent du système de transport (Morcello et Dumartin, 1996). Fondée sur une conception utilitariste de la justice, ce mode de société ne pouvait donc échapper à la tyrannie de la majorité.

A l'instar des pays d'Europe du Nord qui cherchent à développer le concept de "ville durable" (forte mixité fonctionnelle induisant des trajets de courte distance peu consommateurs d'énergie), la société française, après avoir vécu une période favorisant la motorisation, s'interroge à son tour sur les tendances urbaines induites par le choix de la mobilité motorisée. C'est pourquoi pour des raisons politiques et sociales, et afin de pallier aux limites intrinsèques de la théorie de l'accessibilité, les choix d'aménagement se tournent de moins en moins vers l'augmentation générale de la mobilité, mais cherchent à favoriser, suivant un principe d'équité intragénérationnelle, le droit à la mobilité et à l'accessibilité pour tout groupe social, quelque soit ses revenus et sa localisation. Indépendamment des mesures générales d'aide aux bas revenus, les services publics en matière de transport sont ainsi conduits à s'interroger sur les inégalités d'accès qu'ils engendrent par leur choix techniques propres et à réfléchir aux moyens d'y remédier dans la formulation de leur politique (en mai 1992 à l'occasion d'un colloque, la RATP s'interroge sur son rôle dans la lutte contre l'exclusion).

Les politiques de transport peuvent en effet jouer la complémentarité avec les politiques sociales qu'elles soient générales ou catégorielles et ce à deux niveaux: au niveau du développement des infrastructures et au niveau de leur utilisation. Sur

le plan du développement des infrastructures de transport et en complémentarité avec les politiques sociales générales, les transports assument, dans la mission qu'ils remplissent en tant que service public, un rôle social d'intégration: assurer à tous citoyens l'accessibilité aux fonctions vitales de notre société. Bien qu'il ne soit pas possible d'isoler un lien de causalité entre mode de transport et progrès social, les transports, au même titre que l'éducation, la santé, le logement ou l'emploi, sont en effet reconnus comme un facteur dont l'absence ou l'insuffisance peut créer des inégalités. Si on a pu constater ces vingt-cinq dernières années une certaine contraction du réseau ferré, le réseau routier, lui, connaît une progression constante du kilométrage de voies existantes (routes, et surtout autoroutes ces vingt-cinq dernières années). A l'horizon 2015, échéance de réalisation du schéma directeur routier national, les zones situées à plus de cinquante kilomètres d'une autoroute ou d'une voie express 2X2 voies devraient devenir rares (Transdev, 1998, p.82). Si le réseau routier continue de se développer, il semble cependant qu'il ne faille pas confondre mobilité et accessibilité permise par les transports. Selon la charte pour l'urbanisme des villes du XXI^e siècle (charte réalisée par la société française des urbanistes - avril 1998), "si la mobilité semble s'être améliorée, en réalité, l'accessibilité des équipements et des services de base s'est, elle, détériorée pour les groupes défavorisés de la communauté" (Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, 1998, p.435).

La densification du réseau qu'il soit routier ou autoroutier ne saurait donc suffire à répondre à l'ensemble des besoins de la population. Un second plan doit alors être considéré sur lequel les transports, en complémentarité avec les politiques sociales catégorielles, peuvent aussi aider à renforcer l'intégration sociale: celui de l'utilisation du réseau. "Les transports relient, mais peuvent aussi séparer" (Dron, Cohen de Lara, 1995, p.20). Par exemple, une desserte insuffisante en transports accessibles à tous peut contribuer à isoler de la ville un quartier ou un groupe social souvent déjà socialement défavorisé. Il convient alors de s'interroger sur cet isolement, si, pour participer à la vie de la Cité, il devient impossible d'accéder aux transports collectifs ou s'il devient indispensable d'acheter une voiture. La nécessité de s'interroger sur les conditions d'accès aux transports en commun se fait d'autant plus sentir que les phénomènes de péri-urbanisation et de désertification rurale accentuent les problèmes déjà existant de desserte collective des zones urbaines et rurales. Conscients de ces problèmes, l'Etat, les départements et les communes ont mis en place des services de desserte adaptés (GART, 1997). Citons quelques exemples. Pour pallier aux limites d'un réseau de type radio-concentrique, la RATP notamment a développé en Ile de France de nouvelles infrastructures en rocades. Cette opération baptisée "autrement bus" vise à améliorer les dessertes de banlieue à banlieue pour une meilleure organisation des correspondances. En France, de nombreuses autres initiatives ont été prises. Signalons, par exemple, celle de l'agglomération de Grasse-Antibes où le syndicat intercommunal des transports, suite à une convention signée avec les artisans taxis, a mis en place en janvier 1998 un service de vingt-deux lignes régulières de taxibus desservant quatorze communes; les personnes âgées et les scolaires payant moitié prix (Certu, 1998, p.4). Autre exemple, celui des dessertes de soirée des communes peu denses du sud de Strasbourg. En mars 1997, pour répondre à l'attente des habitants de communes peu denses, la Compagnie des transports de Strasbourg lance à titre expérimental

une desserte de soirée avec des taxis. Le voyageur muni d'un titre de transport bus-tram validé peut ainsi, sans supplément de prix, se faire déposer à l'arrêt de bus le plus proche de son domicile (Certu, 1997, p.2). De telles réalisations ne constituent pas des exceptions, bien d'autres exemples pourraient être cités de dessertes de proximité ou de services à la demande.

Si certains quartiers ou communes isolées sont plus particulièrement concernés par ce type de desserte, des efforts particuliers ont également été effectués en direction de catégories ciblées de la population. Il ne suffit pas en effet pour aider à la mobilité des personnes âgées d'envisager seulement le recours à une aide financière. Jusqu'à une époque récente et encore aujourd'hui, étaient proposées des réductions de tarifs ou des aides personnelles sous forme de "chèques taxis ou chèques transport". Or, ces aides financières ne résolvent en rien l'exclusion. Car la gratuité des transports ne résout pas le problème de l'accès physique du domicile au véhicule (Dejammes, 1996, p.59). Il ne suffit donc pas comme l'énonce Rawls d'accorder à chacun une égale liberté (égalité d'accès). Il faut encore comme le démontre Sen (1993) s'interroger sur la capacité des différents individus à utiliser cette égale liberté qui leur est accordée (capacité des personnes âgées ou des handicapés à prendre les transports en commun) (Floc'hlay, 1997, p.10). Certaines personnes atteintes de handicaps vont en effet se trouver dans l'impossibilité d'emprunter les transports en commun. Une insuffisante connaissance de la langue française, une lecture difficile, des difficultés à se mouvoir ou à remplir les papiers pour bénéficier de tarifs préférentiels contribuent à exclure certaines personnes du bénéfice des services de transport en commun. C'est pourquoi un certain nombre de services de transport ont développé des actions innovantes en direction des individus éprouvant des difficultés à voyager sur le réseau. On peut citer à nouveau l'exemple de la RATP qui avec son opération "autrement bus" a cherché à accroître la lisibilité de son réseau en améliorant la signalétique.

Une action nous paraît tout particulièrement intéressante qui illustre bien selon nous la complémentarité qui peut s'établir entre politique de transport et politique sociale catégorielle. Il s'agit du développement des autobus à plancher surbaissé, moyen de transport qui permet d'envisager l'accessibilité d'une large partie de la population, dont les Personnes à Mobilité Réduite (PMR). La population "PMR" est celle marchant avec difficultés, ayant des enfants en poussette, les personnes en fauteuils roulants, les personnes malvoyantes, aveugles ou ayant des difficultés de communication ou encore les personnes ayant un handicap temporaire (accident de sport,...). Afin d'améliorer l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, les autobus pour le transport urbain ont notamment fait l'objet de recherches et développements récents (travaux de l'INRETS, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, recommandations du COLITRAH, Comité de Liaison pour le Transport des personnes Handicapées) initiés par la conception du plancher surbaissé. Dans le cadre de l'Action de Coopération Scientifique et Technique Cost 322 lancée en 1992, neuf pays (dont la France) et la Commission européenne ont joint leurs efforts et abouti à des recommandations pour le système d'autobus à plancher surbaissé. Du fait des difficultés d'une partie croissante de la population des pays développés à se déplacer (vieillesse de la population), l'accès de plain-pied pour tous les voyageurs est désormais considéré comme la

caractéristique la plus importante d'un mode de transport collectif attractif et moderne. Pour qu'il soit réellement accessible aux personnes à mobilité réduite, le système d'autobus à plancher surbaissé doit inclure:

- l'accès de plain pied pour entrer et sortir.
- l'accès plan à l'intérieur du bus vers une place suffisante pour les utilisateurs de fauteuils roulants.
- l'accès plan à l'intérieur du bus vers le plus grand nombre possible de sièges.
- les équipements pour les personnes à mobilité réduite y compris les déficients sensoriels.
- l'information aux voyageurs.
- l'abri avec sièges au point d'arrêt.
- l'accès sans barrière pour les voyageurs au point d'arrêt.

Depuis plusieurs années déjà, les principaux constructeurs dotent de plancher surbaissé leurs autobus standards et articulés.

Certaines villes françaises sont à l'origine de projets pilotes associant démarches en direction des personnes à mobilité réduite et généralisation des autobus à plancher surbaissé. C'est le cas de la ville de Lorient qui a entrepris ces dernières années des réalisations concrètes dans ce domaine. Les arrêts de bus sont maintenant systématiquement implantés sur chaussée, soit en ligne, soit en saillie, avec l'objectif que chaque autobus soit complètement rectiligne par rapport à la bordure du trottoir à cet endroit. Le renouvellement des autobus se fait systématiquement avec du matériel à plancher bas (GX 317 Heuliez ou A 300 Van Hool). Les malvoyants disposent d'un boîtier à infrarouge leur permettant, en arrivant aux principaux arrêts, de choisir la ligne souhaitée en informant le conducteur de cette ligne qu'il attend à l'arrêt. Il existe un service spécifique Personne à Mobilité Réduite (PMR), totalement intégré au réseau de bus et exploité, soit avec des véhicules adaptés, soit en partenariat avec les taxis. Une importante campagne de communication a été réalisée auprès des personnes âgées en liaison avec des médecins et des associations spécialisée. Cette campagne avait deux objectifs: 1) sensibiliser le personnel de conduite du réseau aux risques spécifiques des personnes âgées (chutes dans les bus notamment); 2) mieux informer les personnes âgées sur l'ensemble des aménagements des véhicules afin de les rassurer (automatismes des portes, places réservées, ...). Enfin, une hôtesse d'accueil à la gare d'échanges a été formée au langage des malentendants afin de pouvoir les informer. Ces diverses réalisations en faveur des personnes à mobilité réduite illustrent parfaitement bien le jeu de complémentarité qui peut exister entre politiques de transport et politiques sociales catégorielles.

4. CONCLUSION

Sur la base des principes du développement durable, les politiques de transport tentent de mieux coordonner les politiques de transport et d'environnement aux politiques économiques et sociales. En témoignent les projets d'étude de ces dernières années entre la CEMT (Conférence Européenne des Ministres des Transports) et l'OCDE qui portent sur les politiques de transport durable. Ce rapprochement, notamment entre politiques sociales et de transport, ne relève pas d'un simple effet de mode à la faveur de la diffusion du concept de développement

durable, mais correspond à une tendance de plus long terme de coordination entre politiques. Le recoupement entre politiques de transport et politiques sociales intervient à la suite d'une longue évolution dans le regard porté par le décideur public sur le projet d'infrastructure et d'aménagement du territoire, ainsi que dans les objectifs assignés à l'évaluation des grands projets d'infrastructure de transport. On observe ainsi une évolution de préoccupations de court terme se limitant à la rentabilité immédiate du projet d'aménagement et aux impacts sur l'environnement au voisinage de l'ouvrage d'art, à la prise en compte d'impacts socio-économiques de long terme pour la collectivité. Un écart subsiste cependant entre les objectifs déclarés de l'évaluation des grands projets d'infrastructure de transport et la pratique effective de l'évaluation. Cet écart s'explique notamment par les problèmes de monétarisation des effets externes liés au transport. Malgré les problèmes de méthode et la divergence des résultats disponibles, les recherches se poursuivent en matière d'internalisation des coûts sociaux du transport. Les préoccupations se tournent de plus en plus vers l'évaluation des impacts des transports sur l'environnement et la santé. On assiste parallèlement à une incorporation progressive dans la définition même des objectifs des politiques de transport d'objectifs environnementaux et sociaux. Les politiques de transport peuvent en effet jouer la complémentarité avec les politiques sociales qu'elles soient générales ou catégorielles et ce à deux niveaux: au niveau du développement des infrastructures et au niveau de leur utilisation.

BIBLIOGRAPHIE

Béhar, Daniel (1995), "Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale", *Les annales de la recherche urbaine* n°68-69, septembre-décembre, pp.6-14.

Button, Kenneth (1994), "Vue d'ensemble de l'internalisation de coûts sociaux du transport", in CEMT/OCDE, *Internaliser les coûts sociaux des transports*, Paris, pp.7-34.

Certu (1998), *Trans Flash*, Bulletin d'information des déplacements urbains départementaux et régionaux, n°228, avril, 1997, n°218, mai.

Cherki, E. (1978), "Sur les mouvements de défense de l'environnement", Colloque *Transports et Société*, Royaumont, 26-27 avril 1978, Collection Economie publique de l'aménagement et des transports, Economica, Paris, 1980, pp.46-86.

Commissariat Général du Plan (1993), *Villes, démocratie, solidarité: le pari d'une politique*, Paris, Publications du Moniteur et de la Documentation Française, pp.167-195.

Conseil National des Transports (1991), *Transports urbains et exclusion sociale*, novembre, 37 pages.

Conseil National des Transports (1995), *Pour une politique de promotion des*

transports publics urbains et périurbains, novembre, 11 pages.

Dejammes, Maryvonne (1996), *Les transports et les personnes à mobilité réduite*, Actes INRETS n°49, mai, 112 pages.

Direction de la Prévision (1997), "L'évaluation économique des politiques de transport urbain", *Problèmes économiques*, n°2543, novembre, pp.26-31.

Dron Dominique et Michel Cohen de Lara, Cellule de prospective et stratégie (1995), *Pour une politique soutenable des transports*, Collection des rapports officiels, Rapport au ministre de l'environnement, Paris, La Documentation Française, 327 pages.

Floc'hlay, Béatrice (1997), "L'évaluation participative des politiques publiques à incidences sociales: une renégociation des valeurs dans le respect de la diversité", *Communication au XVII journées de l'Association d'Economie Sociale*, Dijon, 11-12 septembre.

Gamel, Claude (1992), *Economie de la justice sociale. Repères éthiques du capitalisme*, Paris, Editions Cujas, 135 pages.

Groupe des Autorités Responsables de Transport (GART) (1997), *Le transport à la demande: état de l'art et perspective*, Paris, GART, Predit, octobre, 97 pages.

Guédez, Annie (1995), "L'exclusion en question et les transports", *Les annales de la recherche urbaine* n°68-69, septembre-décembre, pp. 164-169.

Güller, Peter (1995), "Vérité des coûts: e pur si move", *Transports Urbains*, n°87, avril-juin, pp.13-20.

Heddebaut, Odile et Guy Joignaux (1995), "L'évaluation environnementale des infrastructures de transport: des pratiques difficiles à mettre en œuvre", in *L'aménagement face au défi de l'environnement*, A.D.I.C.U.E.E.R., textes réunis par J.P. Carrière et P. Mathis, Maison des Sciences de la Ville et CESA de l'Université François Rabelais, Tours, pp. 137-159.

Heurgon, Edith (1993), "Colloque 'l'exclusion aujourd'hui', Paris – 19 mai 1992: la RATP, acteur de l'insertion sociale et professionnelle", *RATP Savoir-Faire* n°5, pp. 14-19.

Jeanrenaud, Claude, Soguel, Nils, Grosclaude Pascal et Marc-Alain Stritt (1993), "Coûts sociaux du trafic urbain. Une évaluation monétaire pour la ville de Neuchâtel", *Rapport n° 42 du PNR "Ville et transport"*, Zurich, pages.

Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, 1998, Textes officiels, Cahier 2, n°4924, 10 avril.

Morcello, Estelle et Gilles Dumartin (1996), "Le corridor nord en 2000/2010: une étude d'accessibilité", *Recherche Transports Sécurité*, n°50, mars, pp.49-62.

OCDE –CEMT (1995), *Transports urbains et développement durable*, Paris, OCDE-CEMT, 257 pages.

Plottu, Eric (1998), *Evaluation et prise de décision: impacts socio-économiques et environnementaux dans les grands projets d'infrastructure de transport*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n°2, pp. 301-320.

Rousselot, Michel et Dominique Dron (conférence prononcée par) (1997), "Le concept de développement durable appliqué au transport: analyse critique du rapport Dron –Cohen de Lara", *Transports* n°384, juillet – août, pp. 268-275.

Sen, Arun Kumar (1993), *Ethique et économie*, Paris, PUF, 354 pages.

Transdev, 1998, *Transports publics et avenir des zones rurales*, Paris, La Documentation Française, 151 pages.