

CEEF

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS

Rapport final

TRANSPORTS
URBAINS
DURABLES :
LA MISE EN
ŒUVRE DES
POLITIQUES

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**TRANSPORTS
URBAINS
DURABLES :
LA MISE EN
ŒUVRE DES
POLITIQUES**

Rapport final



CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. La CEMT constitue un forum de coopération politique au service des Ministres responsables du secteur des transports, plus précisément des transports terrestres ; elle leur offre notamment la possibilité de pouvoir discuter, de façon ouverte, de problèmes d'actualité concernant ce secteur et d'arrêter en commun les principales orientations en vue d'une meilleure utilisation et d'un développement rationnel des transports européens d'importance internationale.

Dans la situation actuelle, le rôle de la CEMT consiste surtout à :

- faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement et techniquement efficace, dont les performances relatives à la sécurité et à la protection de l'environnement correspondent aux plus hautes exigences possibles et dont la dimension sociale occupe pleinement la place qu'elle mérite ;
- aider également à l'établissement d'un pont, sur le plan politique, entre l'Union Européenne et les autres pays du continent européen.

Le Conseil de la Conférence réunit les Ministres des Transports des 41 pays suivants qui sont Membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République fédérale de Yougoslavie, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine. Six pays ont un statut de Membre associé (Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande et République de Corée) et deux, un statut de Membre observateur (Arménie et Maroc).

Les travaux du Conseil sont préparés par un Comité des Suppléants, composé de hauts fonctionnaires représentant les Ministres. Ce comité est assisté dans sa tâche par des groupes de travail auxquels sont confiés des mandats spécifiques.

Parmi les questions étudiées présentement au sujet desquelles les Ministres sont appelés à prendre des décisions, on peut citer l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique paneuropéenne des transports, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans le marché européen des transports, les questions spécifiques liées aux transports par chemins de fer, par routes et par voies navigables, les transports combinés, les transports et l'environnement, les coûts sociaux des transports, les tendances en matière de transports internationaux et les besoins en infrastructures, les transports pour les personnes à mobilité réduite, la sécurité routière, la gestion du trafic, l'information routière et les nouvelles technologies de communication.

Des analyses statistiques concernant l'évolution des trafics, des accidents de la route et des investissements sont publiées régulièrement et permettent de connaître sur une base trimestrielle ou annuelle la situation du secteur des transports dans les différents pays européens.

Dans le cadre de ses activités scientifiques, la CEMT organise régulièrement des Symposiums, des Séminaires et des Tables Rondes sur des sujets relevant de l'économie des transports. Les résultats de ces travaux servent de base à l'élaboration de propositions de décisions politiques à soumettre aux Ministres.

Le service de Documentation de la CEMT dispose de nombreuses informations sur le secteur des transports. Ces informations sont notamment accessibles sur le site Internet de la CEMT.

Le Secrétariat de la CEMT est rattaché administrativement au Secrétariat de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

Also available in English under the title:
Implementing Sustainable Urban Travel Policies
FINAL REPORT

Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :
www.oecd.org/cem

© CEMT 2002 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

Avant-propos

Pour remplir le mandat confié par les ministres des Transports à Annecy consistant à examiner les politiques nationales à la lumière des recommandations énoncées dans le rapport « Transports urbains et développement durable », on s'est efforcé dans le cadre de ce projet de mieux comprendre pourquoi les pays éprouvent tant de difficultés à mettre en œuvre des stratégies intégrées de transports urbains telles que celle qui a été proposée dans ce rapport. Plus généralement, comment les pays et les villes peuvent combler l'écart entre des recommandations qui ont recueilli les éloges de tous, et leur mise en œuvre concrète ?

Ce projet sur la mise en œuvre des politiques de transports urbains durables comprenait trois principaux éléments : une série d'ateliers thématiques relatifs au transport urbain durable, une enquête sur les tendances et schémas de déplacements urbains dans plus de 160 villes et des examens de politiques nationales de transports urbains.

Le point de départ de ce projet triennal est le rapport CEMT-OCDE intitulé « Transports urbains et développement durable »*, soumis au Conseil des ministres de 1994 qui s'est tenu à Annecy. Ce rapport, publié en 1995, décrit une stratégie intégrée comprenant trois volets qui favorisent l'application conjuguée de mesures fondées sur les meilleures pratiques, l'innovation et la tarification pour parvenir à des transports urbains durables.

Les ministres en réunion à Annecy ont chargé la CEMT d'examiner les politiques nationales dans les années à venir en tenant compte des recommandations formulées dans cet ouvrage. Bien que les recommandations formulées dans le projet « Transports urbains et développement durable » aient été bien reçues, leur mise en œuvre s'est toutefois avérée plus facile en paroles qu'en actes dans un grand nombre de villes des pays de la CEMT et de l'OCDE.

Le projet sur la mise en œuvre a démontré que les pays font des progrès dans le développement de mesures pour réduire les encombrements, l'étalement urbain et pour appréhender les questions environnementales liées aux pratiques de déplacements urbains néfastes. Cependant les tendances mises à

* CEMT-OCDE (1995).

jour dans l'étude et les examens des politiques démontrent que de graves difficultés persistent dans la mise en application de ces politiques, et qu'il est difficile de voir l'impact chiffré de telles politiques.

A partir des conclusions tirées des trois principaux éléments du projet – la série d'ateliers thématiques, l'enquête sur plus de 160 villes et les examens des politiques nationales –, le présent rapport a pour but d'analyser comment les administrations – et les administrations nationales en particulier – peuvent améliorer les chances de réussite de la mise en œuvre de stratégies intégrées en faveur du transport urbain durable.

Remerciements

La CEMT tient à exprimer ses sincères remerciements aux nombreuses organisations et individus qui ont contribué à ce projet triennal et qui ont aidé à compléter ce rapport d'étude final sur la mise en œuvre des politiques de transports urbains durables.

Tout d'abord, la CEMT exprime sa reconnaissance profonde aux Membres du Groupe directeur CEMT-OCDE sur le transport urbain durable, présidé par M. Wojciech Suchorzewski, pour leur expertise, leur dévouement et leur soutien.

Pour avoir contribué à l'échange d'idées, la CEMT tient à remercier les organisateurs des cinq ateliers thématiques qui ont eu lieu à Linz, Athènes, Dublin, Paris et Madrid, ainsi que les experts qui ont participé à ces discussions. La CEMT tient à exprimer sa reconnaissance sincère aux 13 pays qui ont procédé aux examens approfondis par des pairs ou qui ont préparé les auto-examens de leur politique de transport urbain durable, examens qui ont fourni un éclaircissement inestimable des complexités de la définition et de la mise en œuvre de politiques intégrées. La CEMT tient aussi à exprimer sa reconnaissance à l'Institut des transports CERTU, Lyon, France pour son analyse des 168 réponses à l'Enquête sur les villes.

Jack Short et Mary Crass de la CEMT ont supervisé le projet et la rédaction du rapport.

Table des matières

<i>Chapitre 1.</i>	Introduction	9
<i>Chapitre 2.</i>	Transports urbains et aménagement de l'espace : tendances et conséquences	15
2.1.	Aménagement urbain	16
2.1.1.	Suburbanisation continue	16
2.1.2.	Densité urbaine : tendance au déclin	16
2.1.3.	Pourcentage d'emplois dans les centres d'affaires : généralement stable.....	16
2.2.	Taux de motorisation : en hausse dans presque tous les pays	17
2.3.	Stabilité de la mobilité globale (tous modes confondus)	18
2.3.1.	Voitures particulières et deux roues motorisés	18
2.3.2.	Transports publics	19
2.3.3.	Moyens de déplacement non motorisés	20
2.3.4.	Allongement des trajets effectués en voiture	21
2.4.	Offre et demande de transports publics	21
2.5.	Congestion	22
2.6.	Indicateurs d'environnement et de sécurité	23
2.6.1.	Pollution atmosphérique et nuisances acoustiques	23
2.6.2.	Sécurité routière	24
2.6.3.	Perceptions des problèmes d'environnement et de circulation	25
<i>Chapitre 3.</i>	Mesures prises par les pouvoirs publics au niveau national face aux problèmes de transports urbains	27
3.1.	Mise en œuvre de la stratégie CEMT-OCDE	27
3.2.	Politiques de transport urbain durable : les initiatives actuelles des pays	28
3.2.1.	Décentralisation et relations entre les administrations nationales et locales	28
3.2.2.	Intégration de la planification des transports et de l'aménagement foncier	29
3.2.3.	Consultation	29
3.2.4.	Qualité des transports publics	30
3.2.5.	Gestion de la circulation	32
3.2.6.	Tarifcation d'usage de la voirie et de la congestion	32
3.2.7.	Politiques relatives au changement climatique	33
3.2.8.	Objectifs des pouvoirs publics	34

Chapitre 4. Défis à relever pour mettre en œuvre des politiques de transport durable dans les zones urbaines	35
4.1. Observations générales	35
4.2. Problèmes de mise en œuvre fréquemment rencontrés	37
4.2.1. Absence de cadre d'action national en faveur du transport urbain durable .	37
4.2.2. Intégration et coordination insuffisantes des politiques.....	38
4.2.3. Inefficacité ou contreproductivité des rôles et des procédures institutionnels	39
4.2.4. Résistance du public, des groupes de pression et des médias aux mesures proposées.....	42
4.2.5. Cadre juridique ou réglementaire défavorable	43
4.2.6. Lacunes du dispositif de tarification/fiscalité.....	44
4.2.7. Flux de financements et d'investissements mal orientés.....	47
4.2.8. Obstacles d'ordre analytique	47
4.2.9. Insuffisance des données sur le plan quantitatif et qualitatif.....	48
4.2.10. Une volonté politique mal assurée.....	49
Chapitre 5. Recommandations à l'intention des administrations nationales pour améliorer la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable	51
Chapitre 6. Conclusions	57
Notes	59
Références	61
Annexe I. Méthodologie du projet CEMT-OCDE sur « la mise en œuvre des politiques de transports urbains durables » (1998-2001)	67
Annexe II. Membres du Groupe de direction	70
Publications et documents récents et à venir	75

Chapitre 1

Introduction

Dès lors que les trois quarts environ de la population des pays de la CEMT et de l'OCDE résident maintenant dans des zones urbaines, la plupart des problèmes de santé et d'environnement liés aux transports se posent dans les villes et leurs environs. C'est pourquoi la configuration et l'extension des zones urbaines sont des facteurs fondamentaux à prendre en considération dans les stratégies de développement durable. Si les définitions du développement durable et les critères qui le guident varient d'un pays et d'une ville à l'autre, les objectifs de qualité de la vie dans les agglomérations sont pratiquement communs à tous, notamment la pureté de l'air, des quartiers silencieux et la prospérité économique, en évitant des incidences préjudiciables pour la santé et l'environnement ainsi que l'épuisement des ressources naturelles finies¹.

Les modes de déplacement des personnes et de transport des marchandises² d'un endroit à l'autre dans les villes sont essentiels pour la réalisation des objectifs du développement urbain durable. En fait, le principal objectif visé et le défi que doivent relever aujourd'hui les responsables des politiques des transports et des politiques foncières est de s'assurer qu'un nombre croissant de résidents des zones urbaines et suburbaines, dans toutes les couches socio-économiques, ont accès aux services et aux activités qui font partie intégrante de leur vie quotidienne, tout en réduisant au minimum les incidences négatives des transports sur l'environnement, l'équité, l'économie et la santé.

De l'avis général, pour parvenir à un transport durable dans les zones urbaines, il faut mettre en œuvre des panoplies intégrées de mesures – autrement dit, un ensemble de mesures réglementaires, tarifaires et technologiques, entre autres, applicables dans tous les secteurs – qui donnent les signaux corrects, tant du côté de l'offre que du côté de la demande, aux marchés des transports et de la planification urbaine. La mise en œuvre de ces panoplies de mesures vise à réussir à intégrer la planification foncière et la planification des transports, à gérer les déplacements des véhicules individuels, à optimiser le recours aux transports publics et à encourager la marche à pied et le cyclisme dans les zones urbaines. Ces objectifs d'action ont été définis dans le rapport CEMT-OCDE « Transports urbains et développement durable »³, soumis au Conseil des ministres de 1994 qui s'est tenu à Annecy.

La mise en œuvre dans plusieurs secteurs de panoplies de mesures intégrées s'est toutefois avérée plus facile en paroles qu'en actes dans un grand nombre de villes des pays de la CEMT et de l'OCDE. Pour définir et appliquer efficacement des stratégies durables des pouvoirs publics en matière de déplacements urbains, il importe de concilier les intérêts divers et hétérogènes du grand nombre d'acteurs intervenant dans le système de transports urbains – notamment les administrations nationales, régionales et locales, les responsables politiques, les organismes chargés de la planification des transports publics et de l'aménagement du territoire, les autorités compétentes en matière d'environnement et les groupes de pression, les opérateurs de transport et d'autres prestataires de services du secteur privé, ainsi que les promoteurs immobiliers et les voyageurs. Or, la coordination et la coopération entre toutes ces parties intéressées représentent une tâche complexe qui réclame souvent des ressources considérables.

L'expérience acquise par les pays de la CEMT et de l'OCDE concernant les meilleures pratiques montre que, alors que de nombreux pays et de nombreuses villes sont en train d'élaborer des plans d'action pour rendre plus durables les transports urbains, il est souvent beaucoup plus ardu de passer de la théorie à la pratique.

Le projet CEMT-OCDE sur la mise en œuvre des politiques de transports urbains durables⁴, qui a été lancé en 1998 et arrive maintenant à son terme, a prouvé que tous les niveaux d'administration – national, régional et local – ont un rôle important à jouer pour faire en sorte que des moyens d'action efficaces soient recensés et appliqués. Bien que la plupart des pays de la CEMT et de l'OCDE confèrent la majeure partie des responsabilités des politiques de planification urbaine et des transports aux régions et aux municipalités, on admet de plus en plus que le rôle de l'État peut être un facteur déterminant pour parvenir au développement durable dans les zones urbaines. Il appartient notamment à l'État de mettre en place un cadre d'action général et intégré tenant compte des différents secteurs qui servira de base pour les régions et les villes, et de transmettre aux régions et aux villes les messages appropriés par le biais d'incitations ciblées et du financement de projets en faveur du développement durable.

Pour remplir le mandat confié par les ministres des Transports à Annecy consistant à examiner les politiques nationales à la lumière des recommandations énoncées dans le rapport « Transports urbains et développement durable », on s'est efforcé dans le cadre de ce projet de mieux comprendre pourquoi les pays éprouvent tant de difficultés à mettre en œuvre des stratégies intégrées de transports urbains telles que celle qui a été proposée dans ce rapport et, plus généralement, comment les pays et les villes peuvent combler l'écart entre des recommandations qui ont recueilli les éloges de tous et leur mise en œuvre concrète.

¹⁰

Encadré 1. **Transports urbains et développement durable : la stratégie CEMT-OCDE de 1995**

Cette stratégie propose une approche intégrée et souple, qui repose sur trois ensembles de mesures complémentaires fondés sur les bonnes pratiques, les innovations et la tarification pour encourager un transport urbain durable en réduisant les distances parcourues et la consommation de carburant. Les trois ensembles de mesures vont dans le même sens, mais les éléments les plus novateurs – ceux des ensembles 2 et 3 – visent à rapprocher davantage les villes de leurs objectifs de réduction des encombrements et de la consommation d'énergie, d'amélioration de l'accessibilité, de respect de normes d'environnement plus strictes et de réduction des coûts. La stratégie comprend des politiques et des mesures visant divers niveaux de l'administration. Elle s'efforce aussi de répondre aux besoins différents des villes selon leur taille. L'idée est que les trois volets de cette stratégie devraient s'appliquer simultanément, pour faire en sorte que l'on adopte une approche globale et à long terme allant dans le sens du développement urbain durable. Le rapport est axé sur l'influence des moyens d'action clés, notamment :

- le rôle des mesures d'incitation et de dissuasion économiques ;
- le rôle de la planification foncière ;
- les possibilités offertes par les systèmes de gestion de la circulation ;
- l'utilisation de la publicité, de la télématique et d'autres innovations pour améliorer les transports collectifs.

Les principaux aspects de la stratégie prônée par la CEMT et l'OCDE sont les suivants.

- L'ensemble de mesures 1, *Meilleures pratiques*, vise à rendre plus efficaces les mesures actuelles en matière de planification foncière et de gestion de la circulation – notamment le contrôle du stationnement ainsi que mise à disposition d'autres moyens de transport, et incitation à les utiliser – pour atteindre la même efficacité que dans les villes les mieux gérées. A cet effet, il faudrait faire plus largement appel à des mesures déjà mises à l'essai dans des villes et dont on a pu vérifier les bons résultats, parallèlement à l'adoption de normes et d'objectifs en matière de sécurité routière, de qualité de l'environnement et de bien-être social.

Selon le rapport, les villes qui adopteraient uniquement des mesures conformes aux meilleures pratiques parviendraient à réduire le taux de croissance de la congestion et des déplacements en voiture, mais la gravité des encombrements ne s'atténuerait que très peu à l'extérieur des centres urbains, et les déplacements en voiture devraient continuer d'augmenter.

- L'ensemble de mesures 2, *Innovations stratégiques*, englobe l'élaboration de nouvelles politiques et mesures pour façonner l'aménagement urbain de manière à réduire la dépendance à l'égard de la voiture, ainsi que l'application de la tarification de la congestion dans la gestion de la circulation,

Encadré 1. **Transports urbains et développement durable : la stratégie CEMT-OCDE de 1995 (suite)**

l'objectif étant de parvenir à l'équilibre entre la demande de mobilité automobile et la capacité des infrastructures routières. Parmi les mesures de planification foncière, on peut citer notamment celles qui ont trait aux types d'établissements à développer et aux lieux où il conviendrait d'implanter les nouveaux aménagements. Un aspect primordial de ces politiques est l'intégration de la planification foncière avec le tracé des itinéraires des transports publics, du réseau routier, des pistes cyclables et des allées piétonnes, au même titre que la sévérité accrue et la généralisation des contrôles du respect des limites de vitesse et que les mesures de modération du trafic dans les zones résidentielles et à proximité des établissements scolaires. Les initiatives de gestion de la circulation font notamment appel à la tarification de la congestion, à la réduction du nombre de places de stationnement en centre-ville, à la création de couloirs réservés aux autobus, à la mise en place de services liés aux parcs de dissuasion et à des investissements accrus dans les infrastructures de transit.

Selon les prévisions, ce deuxième groupe de mesures devrait sensiblement atténuer la congestion et la pollution, mais il n'aurait guère d'effet sur le bruit ; par ailleurs, il entraînerait une amélioration de la sécurité. La dépendance à l'égard de l'automobile serait réduite et la croissance du trafic en zones urbaines serait ralentie ; cependant, le volume global du trafic et les émissions de CO₂ continueraient de croître.

- L'ensemble 3, *Développement durable*, prévoit des hausses annuelles réitérées des taxes sur les carburants afin de favoriser les véhicules plus économes, ainsi qu'un transfert modal de l'usage individuel de la voiture vers des modes de transport respectueux de l'environnement. Ce dernier aspect de la panoplie de mesures de la CEMT et de l'OCDE vient à l'appui de ce que le rapport considère comme essentiel pour réduire les distances parcourues et la consommation de carburant : une taxation progressivement croissante de ce dernier. Le rapport conclut qu'une hausse annuelle de 7 % en termes réels du prix du carburant pendant une période de 20 ans ramènerait le nombre de véhicules-km parcourus à près de deux tiers du niveau prévu pour cette période et réduirait de moitié environ la consommation de carburant en regard des prévisions. Selon la stratégie, cet ensemble de mesures est le seul des trois qui permettrait de ramener les émissions de CO₂ à un niveau conforme aux objectifs fixés à Rio de Janeiro en 1992 en vue d'atténuer le changement climatique. Si la hausse de prix s'accompagnait des mesures décrites dans les ensembles 1 et 2, le rapport affirme, sur la base d'une analyse préliminaire et compte tenu de certaines incertitudes, que les distances parcourues seraient ramenées à quelque 85 % et la consommation de carburant à quelque 60 % des niveaux de 1991 à l'horizon 2015. Les économies seraient imputables à une réduction de 25 % environ de la longueur des trajets effectués en voiture, à un ralentissement de la croissance du taux de motorisation, au transfert modal de la voiture vers les transports publics, à un usage accru de la bicyclette et au développement de la marche à pied, à des réductions limitées de la consommation de carburant par suite des améliorations du comportement au volant et à des économies de carburant dues aux progrès de la conception des moteurs des véhicules.

**Encadré 1. Transports urbains et développement durable :
la stratégie CEMT-OCDE de 1995 (suite)**

La taxation des carburants accroîtrait également l'efficacité des politiques de planification foncière en faisant augmenter les coûts des déplacements, ce qui inciterait à rapprocher les emplois, les logements et les commerces. Elle entraînerait aussi une fréquentation accrue des transports publics, des pistes cyclables et des allées piétonnes.

Le rapport conclut que les trois ensembles de mesures sont nécessaires pour réduire les déplacements en voiture – en particulier dans les villes – afin de parvenir à un développement urbain durable. Leur application conjuguée pourrait réduire sensiblement les coûts environnementaux des transports dans les pays de l'OCDE et de la CEMT.

A partir des conclusions tirées des trois principaux éléments du projet – la série d'ateliers thématiques, l'enquête sur plus de 160 villes et les examens des politiques nationales –, le présent rapport a pour but d'analyser comment les administrations – et les administrations nationales en particulier – peuvent améliorer les chances de réussite de la mise en œuvre de stratégies intégrées en faveur du transport urbain durable. Le plan de ce rapport est le suivant : le chapitre 2 décrit le contexte actuel dans lequel s'inscrit l'élaboration des politiques de transports urbains, en présentant les grandes tendances de la planification foncière et de l'évolution des transports dans les zones urbaines, révélées tout particulièrement par l'enquête sur les villes effectuée dans le cadre du projet⁵. Le chapitre 3 passe en revue les démarches que certains pays sont en train d'adopter pour faire face aux problèmes des transports urbains, en s'inspirant particulièrement des examens des politiques nationales menés dans le cadre du projet⁶. Ensuite, le chapitre 4 recense et analyse les principales difficultés que rencontrent les pays lorsqu'ils veulent mettre en œuvre des politiques intégrées de transports urbains. Et enfin, le chapitre 5 étudie comment les pouvoirs publics – et en particulier les administrations nationales – peuvent améliorer l'élaboration des politiques de manière à combler l'écart entre leur définition et leur mise en œuvre.

Chapitre 2

Transports urbains et aménagement de l'espace : tendances et conséquences

Cette section résume les principales tendances observées dans les transports urbains et l'aménagement de l'espace, à partir des réponses à l'enquête sur les villes entreprise par la CEMT et l'OCDE en 1999 et 2000. A l'occasion de cette enquête, qui ciblait à l'origine 328 villes, des réponses ont été reçues de 167 villes de 32 pays de la CEMT et de l'OCDE, soit un taux de réponse de plus de 50 %.

L'objet de l'enquête était d'obtenir des villes et des zones urbaines une somme considérable d'informations sur les tendances des transports urbains et des activités de planification foncière, ainsi que des descriptions des mesures prises ou prévues par les pouvoirs publics.

Le taux de réponse et le nombre de grandes villes qui ont répondu au questionnaire ont été satisfaisants du point de vue du recueil de statistiques de base⁷, mais les données reçues présentaient plusieurs carences qu'il ne faut pas oublier dans l'analyse des résultats. Premièrement, si certaines des réponses étaient méticuleusement complétées et présentaient des informations très fiables, beaucoup de questionnaires n'étaient remplis qu'en partie, probablement parce que les données faisaient défaut. En outre, un certain nombre de réponses contenaient des données erronées, peut-être en raison d'une lecture superficielle des informations demandées dans le questionnaire ; ces erreurs ont été rectifiées, dans la mesure du possible, dans le cadre d'activités de suivi menées en collaboration avec les pays et les villes pour vérifier les renseignements communiqués. En ce qui concerne la répartition géographique de l'échantillon statistique, il y a eu relativement peu de réponses provenant d'Amérique du Nord – une du Canada, sur 12 prévues, et 6 des États-Unis sur les 22 escomptées –, alors que le taux de réponse de plusieurs pays a été de 100 %, notamment dans le cas du Japon (25) et de la Turquie (10). En conséquence, l'échantillon est affecté d'une certaine distorsion au plan géographique.

Ces facteurs ont assurément une influence sur les résultats de l'enquête et doivent être pris en considération dans l'examen des informations. Malgré ses

limites au plan statistique, l'enquête apporte toutefois beaucoup d'informations très utiles sur les tendances des transports et de l'aménagement spatial dans les zones urbaines, ainsi que sur les politiques en place ou envisagées pour s'attaquer aux problèmes touchant les transports urbains et l'aménagement de l'espace. L'enquête a également permis de déterminer comment améliorer, à l'avenir, la collecte de données et le suivi nécessaires.

On trouvera ci-après une présentation synoptique des principaux messages qui se dégagent de l'enquête en matière de transports urbains et d'aménagement de l'espace.

2.1. Aménagement urbain

2.1.1. Suburbanisation continue

Une majorité d'agglomérations qui ont répondu à l'enquête ont signalé une « suburbanisation » continue⁸ due à la migration de la population urbaine vers les banlieues au cours de la période 1990-2000, s'accompagnant d'une baisse du nombre de résidents en centre-ville dans un certain nombre de cas. C'est notamment ce qui s'est produit dans les régions urbaines de l'Union européenne, de plusieurs pays candidats à l'adhésion à l'UE comme la Hongrie (Budapest) et la Roumanie (Bucarest), ainsi qu'aux États-Unis et en Corée. Plusieurs villes ont toutefois indiqué que le centre-ville se peuplait, par rapport au reste de la zone urbaine, en particulier au Japon. Une majorité de métropoles ont fait état d'une croissance notable de la population dans les périphéries urbaines.

Les examens des politiques nationales ont révélé certains signes de renversement de la tendance à la suburbanisation. Le réaménagement du noyau central des villes en voie de dégradation semble avoir fait revenir certains résidents des quartiers péri-urbains. En outre, des politiques des transports efficaces ainsi que des mesures visant à réduire les nuisances sonores semblent attirer à nouveau une partie de la population vers le cœur des villes, notamment en France et en Suisse.

2.1.2. Densité urbaine : tendance au déclin

La densité urbaine semble s'amenuiser dans les grandes zones urbaines, et décliner dans les zones urbaines de taille moyenne et dans les petites villes.

2.1.3. Pourcentage d'emplois dans les centres d'affaires : généralement stable

L'enquête a révélé que le pourcentage d'emplois dans les centres d'affaires par rapport à l'ensemble des zones bâties n'a pas vraiment évolué. Plusieurs zones urbaines au sein de l'UE ont fait état d'une légère hausse du pourcentage

d'emplois dans les centres d'affaires (Schwerin, Cardiff), lequel a par contre beaucoup diminué à Lisbonne et à Trondheim, par exemple. Une majorité de villes des pays candidats à l'adhésion à l'UE et d'autres PECO ont signalé un recul des emplois dans les centres d'affaires (Moscou, Ostrava), contrairement à Varsovie, qui a affiché une augmentation. Par ailleurs, le pourcentage d'emplois dans les centres d'affaires des autres villes de la zone OCDE qui ont répondu à l'enquête a généralement baissé, à l'exception de Toronto, où il s'est accru de 3 %.

2.2. Taux de motorisation : en hausse dans presque tous les pays

Sauf dans les villes finlandaises et suédoises, le taux de motorisation au sein de l'UE s'accroît depuis 1990 dans presque tous les pays qui ont répondu à l'enquête : Paris, Marseille, Rotterdam, Dublin, Thessalonique et Oslo ont fait état de hausses particulièrement fortes de ce taux. Le taux de motorisation moyen dans les villes de l'UE qui ont répondu à l'enquête était de 0.40 voiture/personne pour l'« année la plus récente », la fourchette se situant entre 0.60 voiture/personne à Genève, Odense et Weimar et 0.30 voiture/personne à Athènes, Séville, Dublin et Amsterdam, par exemple.

La croissance du taux de motorisation au sein de l'UE semble ralentir, ce qui ne fait qu'accroître la différence avec les taux observés dans les villes aux États-Unis.

Les pays candidats à l'adhésion ont signalé un accroissement moyen de plus de 30 % du taux de motorisation, les hausses atteignant des pourcentages à deux chiffres dans presque toutes les agglomérations – augmentations de 50 % à Bratislava et à Pärnu, par exemple. Le taux de motorisation moyen était de 0.29 voiture/personne, et dépassait 0.50 dans deux villes (Prague, Ljubljana). Les autres PECO ont communiqué des accroissements du même ordre – de 30 % en moyenne, les taux de motorisation étant égaux ou supérieurs à 50 % à Moscou et dans quatre autres villes russes. Néanmoins, dans ces pays, les taux de motorisation étaient nettement plus faibles, le ratio moyen de voitures par personne s'établissant à 0.17.

En Corée, le taux de motorisation est monté en flèche, passant de 0.09 à 0.21 voiture/personne. C'est à Denver que l'on constate le taux de motorisation le plus élevé – 1.07 – de toutes les villes couvertes par l'enquête.

Il est à noter, en particulier, le taux de motorisation moyen dans les villes capitales, qui est de 0.35 voiture par personne, contre une moyenne globale de 0.38⁹.

Les examens des politiques nationales ont montré que le taux de motorisation est généralement le plus faible dans les centres-villes, où des transports publics sont disponibles et les espaces de stationnement sont plus chers ; ce taux atteint son niveau le plus élevé dans les zones suburbaines mal desservies par

les transports collectifs. Les coûts de possession et d'utilisation d'une voiture ont continué à diminuer par rapport aux revenus dans les pays couverts par l'enquête. Bien que les coûts de l'usage de l'automobile aient augmenté dans certains pays par suite des hausses des taxes sur les carburants à la fin des années 90 – le Royaume-Uni en offre l'exemple le plus frappant –, ils sont inférieurs, en termes réels, aux plus hauts niveaux enregistrés par le passé. Aux États-Unis, les coûts ont continué à baisser par rapport à des niveaux qui étaient déjà très inférieurs à ceux que l'on observait en Europe. Dans le même temps, en moyenne, la qualité des voitures particulières s'est améliorée en termes de confort, de durabilité et d'équipement en dispositifs auxiliaires, ce qui leur confère une plus grande valeur aux yeux des acheteurs et augmente leur attrait, au détriment des transports publics.

La motorisation s'accroît beaucoup plus rapidement que le PIB dans la plupart des PECO : de ce fait, les taux de motorisation par unité de PIB par habitant sont de trois à quatre fois plus élevés que dans les pays plus développés.

2.3. Stabilité de la mobilité globale (tous modes confondus)

2.3.1. Voitures particulières et deux roues motorisés

Bien que le total des trajets par personne et par jour (trajets/p/j), tous modes de transport confondus, soit resté stable entre 1990 et l'« année la plus récente » (de 3.52 à 3.55 trajets/p/j), les déplacements en voiture particulière dans les zones urbaines se sont considérablement accrus dans les années 90 au sein de l'Union européenne, dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE et dans d'autres PECO, ainsi que dans les autres pays de l'OCDE. La mobilité automobile moyenne au sein de l'UE, exprimée en nombre de trajets par personne et par jour, a augmenté de 10 %, passant de 1.51 en 1990 à 1.66 dans l'« année la plus récente ». Les trajets effectués par personne en voiture ont littéralement explosé dans les pays candidats à l'adhésion et les autres PECO, la mobilité automobile moyenne ayant fait un bond de 70 %, puisqu'elle est passée de 0.66 trajet/p/j en 1990 à 1.13 trajet/p/j dans l'« année la plus récente ». Les trajets/p/j ont triplé à Poznan, passant de 0.40 à 1.20 au cours de cette période, tandis qu'à Tallinn on a constaté une hausse de 170 %, les trajets/p/j étant passés de 0.71 à 1.92.

D'une manière générale, le nombre de trajets effectués en voiture a continué d'augmenter dans les autres pays de l'OCDE également, la mobilité automobile s'étant accrue dans les zones urbaines au Canada, au Japon, en Corée et aux États-Unis.

Les examens des politiques nationales ont montré que le développement de l'usage de l'automobile a été principalement concentré dans les zones

suburbaines, ce qui génère aussi des déplacements entre les banlieues et les villes dans les régions à forte densité de population.

2.3.2. *Transports publics*

L'enquête sur les villes a révélé un recul général des déplacements effectués par les transports publics pendant les années 90, bien qu'aucune variation n'ait été enregistrée dans les villes de l'UE qui ont répondu à l'enquête (0.48 trajet/p/j). Les auto-examens des politiques nationales ont confirmé ces tendances. A Paris, deuxième métropole de l'Europe, la tendance est à la stabilité. En Suisse, la fréquentation des chemins de fer a beaucoup augmenté grâce à l'amélioration des services dans les années 90, mais celle des lignes locales d'autobus varie d'une ville à l'autre. En Norvège, la fréquentation des transports publics a régressé dans les grandes villes dans la première moitié des années 90, tendance qui s'est partiellement inversée dans la seconde moitié sous l'effet des investissements consacrés aux systèmes de transports collectifs. Une part importante de l'augmentation de la fréquentation s'est produite à Oslo, où elle a atteint 20 % du trafic total de voyageurs dans la capitale.

Bien que plusieurs villes russes aient signalé des augmentations du nombre de trajets effectués par les transports publics, toutes les zones urbaines dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE ont enregistré une baisse du nombre de ces trajets – souvent assez importante (de 1.24 à 0.89 à Cracovie, de 1.44 à 0.98 à Tallinn et de 4.10 à 3.20 à Craiova). Dans son auto-examen, la République tchèque a indiqué qu'il s'était produit un transfert modal spectaculaire des transports publics vers la voiture au cours de la décennie écoulée, la part revenant aux transports publics étant tombée de 75 % du volume total du trafic voyageurs urbain (90 % du trafic en période de pointe) au début des années 90 à 60 % à la fin de la décennie. La tendance à la baisse s'est stabilisée dans la seconde moitié des années 90 et on observe actuellement une « stagnation » de la fréquentation des transports collectifs. La République tchèque exprime dans son examen la crainte qu'il ne reste guère de marge de manœuvre pour attirer à nouveau les voyageurs vers les transports publics, que ce soit par le biais des prix ou de l'amélioration de la qualité du service. En dépit de ces baisses souvent très importantes, les niveaux de fréquentation dans les pays candidats à l'adhésion restent, en moyenne, très supérieurs à ceux de l'Europe occidentale.

Aux États-Unis, 4 % seulement des trajets sont effectués par les transports collectifs, mais ce pourcentage a augmenté de 5 % dans les années 90. Les autobus, mode le plus largement répandu, ont enregistré une légère baisse de fréquentation, tandis que celle des réseaux de métro léger/tramway est passée de 15 % à 20 %. La fréquentation des réseaux ferrés rapides s'est accrue de 10 % et celle des trains de banlieue a augmenté de 17 %.

2.3.3. Moyens de déplacement non motorisés

Les auto-examens des politiques nationales ont révélé des disparités considérables des pourcentages de trajets effectués à pied et à bicyclette dans les villes européennes, tandis que la part revenant aux moyens de déplacement non motorisés reste extrêmement faible aux États-Unis (6.5 % des trajets locaux, 0.5 % des distances parcourues exprimées en voyageurs-km). La Norvège et la Suisse, entre autres, ont signalé dans leurs auto-examens une tendance à la baisse de la part globale des déplacements non motorisés.

Bicyclette

Si le nombre moyen global de trajets/p/j effectués à bicyclette est apparu relativement stable dans les villes qui ont répondu à l'enquête (0.42 en 1990, 0.43 dans l'« année la plus récente »), il s'est confirmé que les différences sont notables d'une ville de l'UE à l'autre : la moitié de celles qui ont répondu à l'enquête (10) ont signalé que le nombre de déplacements à bicyclette avait augmenté, ce nombre n'ayant pas varié ou régressé dans l'autre moitié. Les Pays-Bas affichent le plus grand nombre de trajets à bicyclette en Europe pour des distances inférieures ou égales à 7 km, et on observe une légère hausse (25 % de tous les trajets au niveau national, 7 % des distances parcourues en voyageurs-km). Trois villes seulement des pays candidats à l'adhésion à l'UE ont communiqué des données sur l'usage de la bicyclette, montrant que le nombre de trajets/p/j a peu évolué. Seules quatre autres villes des pays de l'OCDE ont transmis des données à cet égard, et l'on a constaté des augmentations dans les villes coréennes, notamment à Séoul, et une diminution à Toronto. Quatre des cinq capitales ont signalé des hausses du nombre de trajets à bicyclette.

Marche à pied

Le taux de marche à pied est généralement stable, mais en net déclin dans quelques villes. Le nombre moyen de trajets à pied a baissé de 10 %, passant de 0.84 trajet/p/j en 1990 à 0.77 trajet/p/j dans l'« année la plus récente ». Au sein de l'Union européenne, la marche à pied a globalement régressé pendant cette période, le nombre de trajets/p/j étant passé de 0.86 en 1990 à 0.82, à quelques exceptions près, notamment Paris (de 1.18 à 1.25 trajet/p/j) et Nantes (de 0.75 à 0.88 trajet/p/j). La même orientation générale à la baisse a été observée dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE et dans les autres PECO qui ont répondu à l'enquête, exception faite de Bratislava, qui a enregistré une augmentation de 0.06 trajet/p/j, et de Budapest où la marche à pied représente 25 % du total des trajets effectués.

Un recul général de la marche à pied a été signalé par d'autres villes des pays de l'OCDE qui ont répondu à l'enquête.

2.3.4. Allongement des trajets effectués en voiture

Malgré un taux de réponse relativement faible et la qualité contestable des données sur la longueur des déplacements, il en ressort néanmoins un allongement manifeste des trajets effectués en voiture et en deux roues motorisés depuis 1990 dans la grande majorité des zones urbaines ayant répondu à l'enquête. Vingt-quatre zones urbaines ont enregistré, prises ensemble, une augmentation moyenne de 3.7 km des parcours quotidiens en voiture et deux roues motorisés, soit un allongement des trajets avoisinant 20 %. Cette longueur accrue des trajets semble liée au phénomène de « suburbanisation » dont il est fait mention plus haut.

2.4. Offre et demande de transports publics

Dans les grandes et très grandes zones urbaines, l'offre et la demande de transports publics (tous modes confondus) semblent s'être améliorées dans l'ensemble dans les années 90, tandis que les villes petites et moyennes enregistrent des résultats moins favorables, le nombre de voyageurs témoignant peut-être d'un investissement insuffisant.

Sur les 46 zones urbaines de l'UE qui ont répondu à l'enquête, 23 ont signalé des améliorations de l'offre globale de transports publics de 1990 à l'« année la plus récente » (mesurée en véhicules-km/an), notamment Berlin, Dublin, Lausanne, Londres, Paris et Vienne ; 18 zones urbaines ont indiqué une stabilité de l'offre et cinq (notamment Gênes, Schwerin et Lahti) un recul. Cependant, les efforts déployés pour améliorer l'offre au sein de l'UE ne se traduisent pas toujours par des progrès au niveau de la demande : 13 des 23 villes qui ont enregistré des améliorations de l'offre de transports publics ont fait savoir qu'il en a découlé une fréquentation accrue ; en revanche, la demande dans six de ces zones urbaines (notamment Paris et Berlin) n'a pas suivi une évolution analogue.

La demande de transports publics semble diminuer plus rapidement que l'offre dans la plupart des pays candidats à l'adhésion à l'UE qui ont répondu à l'enquête, sans doute en raison de l'augmentation du taux de motorisation. L'offre de transports publics s'est améliorée dans plusieurs des autres pays de l'OCDE : 12 grandes zones urbaines, notamment deux villes des États-Unis – Indianapolis et Tampa – ont indiqué que l'offre avait augmenté, tandis que neuf villes ont constaté une progression de la demande. L'investissement dans les transports publics dans les capitales semble donner des résultats positifs, étant donné que la demande a augmenté en moyenne de 3.9 % alors que l'offre de transports publics s'est accrue de 3.5 %.

Certaines zones urbaines ont fait état d'augmentations de la demande de transports publics malgré une réduction de l'offre. C'est le cas d'Athènes et d'Oslo au sein de l'UE, de Poznan parmi les villes des pays candidats à l'adhésion, et de deux villes russes, dont Moscou.

2.5. Congestion

Il est bien connu que la congestion est difficile à mesurer ; qui plus est, les repères utilisés pour l'évaluer varient beaucoup, même à l'intérieur d'un pays. Les auto-examens ont permis de dégager des tendances quelque peu contradictoires : les trajets domicile-travail et les déplacements de loisir en voiture se sont allongés ; le nombre de trajets courts pour lesquels l'automobile s'est substituée à la marche à pied a augmenté ; les vitesses moyennes se sont accrues, alors que les encombrements sont plus fréquents. Dans certaines régions urbaines, on signale que les encombrements se prolongent sur des périodes de plus en plus longues et qu'ils sont plus fréquents, par exemple dans le Randstad. Dans d'autres zones urbaines comme Paris, la congestion semble avoir légèrement diminué dans les années 90.

Dans de nombreuses villes, les encombrements les plus graves se sont déplacés du centre-ville vers les corridors radiaux suburbains d'accès aux agglomérations, et en particulier vers les itinéraires concentriques de banlieue à banlieue.

Dans les villes des pays candidats à l'adhésion à l'UE, les tendances sont également contrastées en ce qui concerne la congestion. Dans les villes les plus riches, la croissance rapide du taux de motorisation et de l'usage de l'automobile a entraîné des encombrements graves, surtout à Prague, à Varsovie et dans le centre de Moscou. Les mesures de gestion de la circulation automobile et du stationnement déjà largement mises en œuvre dans les villes ayant une longue expérience d'un taux élevé de motorisation auraient probablement un effet positif dans ces agglomérations. Certes, il est difficile de prédire quel sera le niveau résiduel de congestion, mais les questionnaires remplis par les villes permettent d'affirmer que les pays candidats à l'adhésion à l'UE et les autres PECO estiment que la gravité du problème de la congestion est encore plus grande chez eux que dans les villes des pays de l'OCDE fortement motorisées.

Dans son auto-examen, la Finlande indique qu'elle a réussi à éviter la congestion à Helsinki grâce aux transports publics, empruntés par 70 % du trafic voyageurs en heures de pointe. La Suisse signale les bons résultats obtenus en matière de gestion de la circulation à Zurich, à la faveur d'une politique de « restrictions homéopathiques » de l'accès au centre-ville faisant appel à la régulation par les feux de circulation, à la réduction de la capacité de stationnement et à des mesures de modération du trafic. Elle a également procédé à l'extension des réseaux d'autobus et de tramways, aménagé des sites propres pour ces moyens de transport et leur a donné la priorité aux carrefours. La qualité des services de transports publics s'est beaucoup améliorée lorsque ces mesures ont été appliquées. On constate des signes semblables d'atténuation de la congestion dans de nombreuses autres villes suisses, en dépit de l'expansion des

zones suburbaines qui n'échappent pas à la tendance observée dans de nombreuses autres villes européennes de taille moyenne – où il est toutefois fréquent de rencontrer des encombrements bien plus graves.

2.6. Indicateurs d'environnement et de sécurité¹⁰

2.6.1. Pollution atmosphérique et nuisances acoustiques

L'ozone semble poser le plus grave problème de pollution atmosphérique dans les zones urbaines qui ont répondu à l'enquête, alors que des progrès considérables ont été constatés concernant les émissions de dioxyde de soufre, de dioxyde d'azote, de particules et d'hydrocarbures. Toutefois, les émissions de particules et d'hydrocarbures sont toujours particulièrement préoccupantes dans les PECO non candidats à l'adhésion à l'UE.

Les auto-examens de la Finlande, de la Norvège, de la Suisse et des États-Unis signalent des améliorations notables de la qualité de l'air. Plusieurs des autres examens nationaux font état de progrès concernant la qualité de l'air, les nuisances acoustiques et les accidents, qui sont le fruit des mesures prises en faveur du développement durable.

Les États-Unis, entre autres, ont indiqué que les améliorations dues aux avancées des technologies des véhicules et de la qualité des carburants, ainsi qu'au retrait de la circulation des véhicules très polluants, ont été partiellement neutralisées par l'usage accru des véhicules et la préférence des consommateurs pour les véhicules loisir-travail et les monospaces, plus énergivores. En dépit de l'amélioration globale de la qualité de l'air, la Suisse a signalé de très fréquents et persistants dépassements des valeurs limites concernant la teneur de l'air ambiant en particules dans les zones urbaines et en NO_x à proximité des grands axes routiers. Il se pourrait bien que l'on observe la même tendance dans d'autres villes aussi. La Russie a fait savoir qu'elle continue à enregistrer des performances médiocres en matière de pollution atmosphérique et de bruit.

Les émissions de gaz à effet de serre n'ont été mentionnées que dans l'examen des États-Unis, où il était précisé que les responsabilités institutionnelles en la matière ne sont pas encore définies. L'importance insuffisante que l'on accorde en général aux émissions de CO₂ au niveau urbain s'explique peut-être parce que le changement climatique est perçu comme un problème qui se pose au niveau national et non local. Cela donne à penser que l'on n'a pas encore bien assimilé le fait que les mesures prises pour s'attaquer aux problèmes urbains – notamment pour lutter contre la pollution atmosphérique et la congestion, pour gérer la circulation et pour agir sur le style de conduite et l'entretien des véhicules – ont également une influence importante sur les émissions de

CO₂¹¹. A l'évidence, les programmes nationaux relatifs au changement climatique ont un rôle à jouer pour encadrer les politiques de transports urbains, ou peut-être – inversement – les initiatives prises à l'échelon local dans les zones urbaines doivent être mieux prises en compte dans les programmes nationaux.

La Norvège indique un certain progrès dans la lutte contre le bruit. Les nuisances acoustiques en Suisse se sont généralement déplacées des routes locales vers les autoroutes, où il serait possible en général de réduire les nuisances futures en construisant des murs antibruit. Même si le problème est moins généralisé sur les routes de moindre importance, il est plus difficile de s'y attaquer dans les petites artères, en raison surtout du coût des murs antibruit par rapport au volume de la circulation. Plusieurs pays ont récemment progressé dans ce domaine, mais signalé que des problèmes se poseront à l'avenir (par exemple, aux Pays-Bas). La réduction du bruit est un domaine prioritaire qui devra retenir l'attention de la plupart des pays étudiés.

2.6.2. Sécurité routière

Deux grandes tendances se sont dégagées dans le domaine de la sécurité routière, notamment dans les examens des politiques nationales :

- Dans les pays de l'UE, on a assisté à un découplage des tendances des chiffres d'accidents de la route et du volume du trafic automobile. Les Pays-Bas, l'Italie et la Suisse ont signalé des améliorations réelles en matière d'accidents de la route, tandis que l'Italie a fait observer que les piétons, les cyclistes et les motocyclistes constituent les principaux groupes à risque.
- Dans certains pays candidats à l'adhésion à l'UE, le nombre d'accidents de la route augmente proportionnellement au trafic automobile (République tchèque), et les taux d'accidents (par exemple, le nombre d'accidents mortels par 100 millions de v-km) sont beaucoup plus élevés, dans l'ensemble, que dans les pays occidentaux. Cela tient essentiellement aux insuffisances de la sensibilisation à la sécurité routière et de la formation à la conduite, mais le mauvais état des voitures et des routes entre en jeu également. Dans la République tchèque, en Hongrie et en Pologne, la situation est en pleine évolution, sans que les perspectives se dessinent clairement pour autant en ce qui concerne les années à venir.

La Norvège et la Finlande font état de tendances fluctuantes des chiffres d'accidents et de décès. En Norvège, alors que le nombre d'accidents et de blessés a diminué de 4 % entre 1995 et 2000, le nombre de tués sur les routes a augmenté de 11 %.

2.6.3. Perceptions des problèmes d'environnement et de circulation

Dans cette partie plus subjective du questionnaire de l'enquête, il est apparu que les encombrements empirent – en particulier dans les grandes villes – et que c'est le problème le plus préoccupant. En revanche, les tendances concernant la gêne provoquée par le bruit et, dans une moindre mesure, la pollution atmosphérique, semblaient susciter peu d'inquiétude. Apparemment, la taille de la ville est un facteur important qui conditionne l'idée que l'on se fait de ces problèmes : la pollution et la congestion sont jugées plus graves dans les grandes villes et beaucoup moins dans les zones urbaines petites et moyennes.

Mesures prises par les pouvoirs publics au niveau national face aux problèmes de transports urbains

Confrontés à des pressions persistantes dues aux évolutions que l'on vient de décrire en matière de transports urbains et d'aménagement de l'espace, nombre de pays de la CEMT et de l'OCDE s'emploient à trouver des solutions pour favoriser la mise en place de structures des déplacements plus durables dans les zones urbaines. Malgré les nombreuses difficultés que soulève la mise en œuvre des politiques, on a constaté des avancées concrètes depuis la publication du rapport « Transports urbains et développement durable » de 1995.

3.1. Mise en œuvre de la stratégie CEMT-OCDE

Bien que peu de pays/zones urbaines semblent avoir effectivement entrepris la mise en œuvre de la stratégie CEMT-OCDE de 1995 dans son intégralité¹², l'enquête sur les villes et les examens des politiques nationales effectués pendant l'exécution du projet laissent supposer que la plupart des pays ont mis au point ou sont en train de définir des approches fondées sur des éléments de la stratégie, en particulier les meilleures pratiques (ensemble de mesures 1). Les pays et les villes ayant plus d'expérience en matière des politiques de transport urbain durable appliquent à titre expérimental des approches novatrices (ensemble de mesures 2), notamment l'intégration de la politique foncière et de celle des transports, l'imposition de restrictions strictes de stationnement et la création de parcs de dissuasion, ainsi que l'utilisation de la télématique dans les transports publics. Un petit nombre de pays s'emploient à trouver les moyens d'intégrer la tarification de la congestion et d'autres formules tarifaires dans leurs panoplies de mesures. Bien que de nombreux pays de la CEMT et de l'OCDE taxent lourdement les carburants, surtout en Europe, peu d'entre eux ont adopté des hausses annuelles en termes réels des prix des carburants comme le prône la stratégie. C'est peut-être le coefficient d'indexation supérieur à l'inflation du droit d'accises sur le carburant, instauré au Royaume-Uni entre 1993 et 1999, qui se rapproche le plus du principe de formation des prix des carburants défini dans l'ensemble de mesures 3.

Certes, la stratégie postule que la mise en œuvre des trois ensembles de mesures s'impose pour déboucher sur des réductions à long terme des déplacements en voiture et sur un développement durable des zones urbaines, mais des progrès importants sont toutefois possibles à un stade plus précoce en appliquant un train de mesures inspirées des meilleures pratiques qui donnent les signaux appropriés aux usagers et aux parties prenantes du système de transports.

3.2. Politiques de transport urbain durable : les initiatives actuelles des pays¹³

3.2.1. *Décentralisation et relations entre les administrations nationales et locales*

Il ressort d'un certain nombre d'examen des politiques nationales que les pouvoirs publics ont remporté des succès remarquables dans le domaine de la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités en matière de transports urbains et de gestion de l'environnement, en veillant à préserver l'équilibre entre les domaines de compétence et la portée des problèmes à résoudre. Plusieurs pays candidats à l'adhésion à l'UE et d'autres PECO ont toutefois signalé des problèmes persistants dans le processus de décentralisation, évoquant notamment l'impossibilité de transférer des ressources ou de déléguer les pouvoirs permettant de collecter des recettes qui vont de pair avec les nouvelles responsabilités dévolues aux autorités locales en matière de transports urbains ; en conséquence, ces dernières disposent de ressources extrêmement insuffisantes, notamment pour financer les transports publics¹⁴.

C'est habituellement au niveau de la planification que s'articulent les relations des administrations nationales et locales dans nombre de pays. Les Pays-Bas décrivent une approche évolutive des interactions institutionnelles qui fait intervenir la négociation plutôt que des directives de planification, et dans laquelle les administrations nationales, régionales et locales s'appuient ensemble sur des stratégies communes de transport durable.

Plusieurs pays ont souligné l'importance que revêtent les politiques nationales spécifiques pour guider l'élaboration des politiques locales des transports – et surtout celle du cadre national régissant les taxes et redevances applicables aux transports, ainsi que l'importance des lois sur la pureté de l'air qui confèrent des compétences précises aux autorités locales, citées par les États-Unis et la Suisse. Dans le domaine de la planification, l'élaboration conjointe des plans de mobilité urbaine par les autorités régionales et locales récemment imposée par l'État – par exemple, en France, en Italie et en Belgique – se révèle être un outil puissant pour placer le développement durable au premier rang des priorités dans le processus décisionnel concernant les transports urbains.

3.2.2. *Intégration de la planification des transports et de l'aménagement foncier*

Les plans de mobilité urbaine devraient contribuer à améliorer l'intégration de la planification des transports et de la planification foncière, facteur essentiel pour parvenir à des structures des déplacements urbains durables. La Norvège et les Pays-Bas font état de la plus grande expérience en la matière, encore que les efforts visant à attirer les entreprises pour qu'elles s'implantent en certains lieux aient conduit les collectivités locales à rivaliser entre elles en offrant des dérogations aux conditions requises dans le cadre de la planification. La prolifération observée dans les années 90 des grands centres commerciaux à la périphérie des villes – qui génère beaucoup de déplacements – était révélatrice de l'intégration insuffisante de l'aménagement foncier avec la planification des transports : elle a poussé certains pays à interdire systématiquement les aménagements de cette nature, tant que ne seraient pas formulées des actions envisageables plus efficaces.

D'un point de vue plus général, beaucoup considèrent que l'étalement urbain est le signe que les effets des décisions de planification sur les réseaux de transport n'ont pas été pris en considération de façon appropriée. C'est donc là un enjeu majeur, aussi bien dans les procédures d'évaluation des projets d'infrastructure que dans le processus intégré de décision des pouvoirs publics. L'expansion des zones urbaines est induite par des forces puissantes, notamment : la valeur que nombre de personnes attribuent au fait de vivre dans des zones à faible densité de population ; l'intérêt qu'ont les autorités locales à attirer les entreprises pour élargir leur assiette fiscale, en particulier dans les zones résidentielles périphériques où les ressources fiscales sont maigres ; le consentement des entreprises à payer pour s'implanter le long des routes radiales qui procurent dès le départ de grandes facilités d'accès ; et enfin, les politiques sociales encourageant l'accession à la propriété en offrant des crédits pour se loger à bas coût, souvent dans des zones périphériques vierges. La rénovation des centres-villes et des proches banlieues pour augmenter leur attrait aux yeux des résidents (à revenu plus élevé) est une politique corrective qui a donné de bons résultats dans certaines villes européennes, en inversant la tendance au dépeuplement du noyau central des villes. Le réaménagement de friches industrielles pour y implanter des entreprises, bien qu'il soit coûteux, surtout lorsque les terres sont contaminées en raison de l'activité industrielle passée, s'est également soldé par certains succès notables, par exemple dans les docks de Londres.

3.2.3. *Consultation*

Améliorer les procédures de consultation du public est une priorité pour les pouvoirs publics dans nombre des pays couverts par l'enquête. La Suisse applique de longue date une méthode complexe de consultation publique particulièrement efficace, ce dont témoigne le nombre de personnes qualifiées

employées pour mener des débats soigneusement structurés avec le public. En outre, on estime que la consultation y engage beaucoup plus les décideurs que dans d'autres pays. En France, certains plans de mobilité urbaine déjà préparés sont porteurs d'innovation en la matière, mais leur coût représente une contrainte – la consultation pour le plan de mobilité urbaine de la région parisienne revient à 1.8 million d'euros. La consultation du public et la transparence du processus décisionnel sont des thèmes importants de portée nationale aux États-Unis, où tant le « Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21) » que le « Clean Air Act » encouragent une participation active du public à toutes les phases de la planification des transports urbains.

Il est de plus en plus largement admis que l'action des pouvoirs publics ne suffit pas pour mettre en œuvre une politique de transport durable ; en effet, celle-ci exige aussi des changements de comportement : c'est pourquoi l'implication des acteurs eux-mêmes est essentielle. Aux États-Unis, on a vu s'établir dans plusieurs États des partenariats public-privé novateurs pour coordonner l'aménagement de l'espace et les transports. Nombre de collectivités créent des associations pour la gestion des transports permettant aux employeurs d'organiser des réductions des déplacements domicile-travail des employés en voiture, en offrant des titres d'abonnement pour les transports publics, des programmes de covoiturage, ainsi que des solutions fondées sur la flexibilité des horaires et le télétravail. La Suisse a également posé les premiers jalons de la négociation avec les entreprises commerciales, les employeurs et les sociétés immobilières privées afin de planifier une utilisation plus rationnelle des infrastructures de transport et une atténuation de l'impact sur l'environnement. Certaines grandes entreprises renommées réexaminent systématiquement les aspects environnementaux de leurs politiques des transports, tant pour le fret que pour les trajets domicile-travail. En Pologne, certaines administrations locales, notamment dans la capitale Varsovie, ont décidé de recourir à une procédure de type canadien faisant intervenir de multiples parties prenantes pour faire face aux problèmes complexes qui se posent dans le domaine des transports.

3.2.4. Qualité des transports publics

De nombreuses villes suisses, néerlandaises et françaises sont dotées de systèmes de transports publics de grande qualité. De même, des zones urbaines en Allemagne, en Italie et en Finlande, entre autres, sont bien placées à cet égard. La fréquence du service, la grande qualité des véhicules et les systèmes intégrés de délivrance des billets pour tous les modes de transports publics jouent un rôle important dans la plupart de ces villes. En Suisse, des correspondances pratiques et sans attente entre les services de trains et d'autobus sont progressivement mises en place dans tout le pays. Le Japon procède de façon analogue avec succès depuis des décennies. Dans l'enquête sur les villes, la plupart d'entre

elles – notamment dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE et dans d'autres PECO – indiquent qu'elles ont accordé la priorité aux mesures visant à améliorer les transports publics pendant les années 90. D'après les réponses reçues, on peut également supposer que l'amélioration des services de transports publics restera une priorité absolue dans la décennie à venir.

Les politiques nationales qui subventionnent les tarifs des services de transports urbains par rail et autobus peuvent jouer un rôle décisif. Les villes auxquelles a été conféré le pouvoir de collecter leurs propres recettes par le biais d'impôts locaux spécifiques liés aux transports ont généralement pu garder en place des tarifs bon marché, tout en améliorant les services et en augmentant la fréquentation des trains, des métros et des tramways (avec les autobus, les résultats ont souvent été obtenus plus lentement). A titre d'exemple, les transports publics dans la région parisienne sont financés à hauteur d'un tiers au moyen des recettes de la tarification, d'un tiers à partir d'un impôt local spécialement affecté aux transports frappant les entreprises et d'un tiers sur les recettes budgétaires générales. Au Royaume-Uni, il est prévu d'accorder à des villes des pouvoirs de financement en affectant le produit des redevances de transport aux dépenses dans ce secteur. Dans d'autres villes, les autorités disposent rarement de ressources pour subventionner les tarifs et l'intervention de l'État pourrait avoir une influence considérable en stoppant les spirales descendantes de la baisse de fréquentation, des déficits croissants, des tarifs en hausse et des services en déclin. D'après l'expérience récente, il est rentable de réorienter le soutien financier vers un niveau d'administration inférieur. Les enseignements à tirer de la régionalisation des dépenses du secteur ferroviaire en Allemagne, en France et en Suisse sont instructifs. En effet, le remplacement des transferts de l'État aux chemins de fer nationaux par des transferts des administrations régionales pour l'achat de services aux branches régionales des entreprises ferroviaires a généralement donné lieu à une amélioration des services et à de nouveaux investissements dans les services ferroviaires régionaux.

La Suisse a mis au point diverses formes novatrices de gestion de la mobilité qui visent à accroître la part des transports publics en établissant des relations de coopération entre les entreprises, les opérateurs de transport et les administrations locales. Les hôtels dans les stations de ski, par exemple, ou les organisateurs de grandes manifestations sportives ou musicales, offrent aux clients des titres d'abonnement gratuits pour les transports publics et rémunèrent les entreprises ferroviaires et les compagnies d'autobus dans le cadre d'accords de promotion commerciale conjointe.

L'autre aspect financier de la question est le contrôle des coûts. Les expériences britannique (en dehors de Londres) et suédoise, qui ont introduit les appels d'offres et la privatisation dans les services d'autobus, ont donné de très bons résultats, voie qu'empruntent actuellement d'autres pays – notamment les Pays-Bas et l'Italie –, quoique plus progressivement.

3.2.5. Gestion de la circulation

La gestion de la capacité de stationnement dans les rues a été à la base de la régulation de la circulation dans de nombreuses villes d'Europe occidentale pendant de nombreuses années. On trouve les exemples les plus efficaces de politiques sévères en matière de stationnement dans les centres de certaines grandes zones urbaines d'Europe, notamment Londres, Vienne et le Randstadt, ainsi qu'en Suisse, où des zones urbaines beaucoup plus petites ont mis en place des politiques strictes de stationnement. Pour que ces politiques réussissent à modérer la circulation, il est essentiel de veiller à la cohérence de la structure tarifaire et de la disponibilité d'espaces de stationnement dans toute la zone réglementée. Il importe aussi de créer des incitations et d'attribuer des compétences permettant d'assurer efficacement le respect de la réglementation. A Tokyo, il est impossible d'acheter une voiture sans prouver que l'on loue ou que l'on possède un espace de stationnement hors rue. Certaines autorités locales suisses négocient même à l'heure actuelle avec les propriétaires de bâtiments de certains endroits pour réduire la capacité de stationnement et adopter le stationnement payant hors rue.

La régulation intelligente des feux de circulation est un autre outil important en ce domaine. Nombre de villes installent actuellement des systèmes qui reconnaissent les autobus et les tramways aux carrefours et leur donnent la priorité. Il est également possible de programmer les feux de circulation et de concevoir des tracés des rues de manière à dissuader les automobilistes de se rendre dans les zones sensibles et à orienter les flux de circulation selon des schémas optimaux pour gérer la congestion et enrayer la pollution. Une signalisation intelligente prévenant les conducteurs des encombrements et proposant des itinéraires de substitution peut s'avérer utile en complément. Par ailleurs, la signalisation électronique aux arrêts d'autobus indiquant l'heure d'arrivée de l'autobus suivant peut grandement améliorer la qualité du service et constituer un facteur d'attraction qui fait augmenter la fréquentation. De nombreuses villes utilisent ces outils « intelligents » de gestion de la circulation, notamment Turin qui a fait la démonstration d'un ensemble de mesures efficaces, documentées en détail par la CEMT¹⁵. Plusieurs villes ont signalé dans l'enquête sur les villes qu'elles avaient lancé des initiatives de cette nature, d'autres ont fait savoir qu'elles souhaitaient mettre en place ces systèmes à l'avenir. Seuls la Russie et d'autres pays d'Europe centrale et orientale ont indiqué qu'ils n'engageaient pas une action aussi poussée dans ce domaine.

3.2.6. Tarification d'usage de la voirie et de la congestion

Aucune ville européenne ou américaine n'a encore adopté la tarification routière pour gérer la circulation urbaine. C'est peut-être Londres qui a le plus

progressé vers l'adoption d'un système de tarification dans quelques quartiers centraux, encore que les gros problèmes de congestion se posent dans les banlieues proches et périurbaines, sur les routes radiales et dans les grandes artères périphériques. Le gouvernement néerlandais travaille depuis un certain nombre d'années à l'élaboration de programmes de tarification routière urbaine et interurbaine. Il a éprouvé des difficultés à les faire accepter par les autorités locales, mais des progrès ont été réalisés pour emporter une adhésion politique plus large en liant la perception de péages ou une tarification routière plus généralisée au financement d'investissements dans les systèmes de transports locaux. L'affectation des recettes de la tarification routière au financement d'investissements dans les transports locaux a également intéressé plusieurs villes provinciales du Royaume-Uni en 1999-2000, mais l'incitation offerte a été quelque peu réduite lorsque l'État a ultérieurement alloué des crédits à cet effet.

La Norvège applique la tarification au cordon sur les routes urbaines pour mobiliser des ressources afin de financer de gros investissements dans les infrastructures routières. Ces péages, perçus à la traversée d'une ligne cordon ceinturant le centre, ont récemment été différenciés pour gérer la circulation aux heures de pointe. Des systèmes de tarification de la congestion plus généralisés sont envisagés et devraient remplacer la tarification au cordon actuellement en place. L'Italie a adopté un cadre juridique pour l'adoption de la régulation électronique de l'accès aux centres-villes et plusieurs agglomérations ont commencé à mettre en place des systèmes de tarification au cordon, mais leur mise en œuvre a été retardée, en attendant l'issue de plusieurs recours en justice. Techniquement, à Rome et à Bologne, les systèmes sont prêts à fonctionner. Les États-Unis ont acquis une certaine expérience de diverses formes de tarification d'usage de la voirie. Les péages horaires sur les ponts et dans les tunnels sont couramment appliqués et on construit sur certains tronçons d'autoroutes des nouvelles voies réservées aux véhicules à fort taux d'occupation et aux conducteurs prêts à payer une redevance d'accès en tant qu'occupant unique. Cependant, ces initiatives sont essentiellement destinées à obtenir des ressources financières, et non à maîtriser les encombrements.

3.2.7. Politiques relatives au changement climatique

La réduction des émissions de gaz à effet de serre était l'une des principales préoccupations évoquées dans la stratégie CEMT-OCDE de 1995 en matière de transport urbain durable, et il était préconisé de relever les taxes sur les carburants en termes réels tous les ans, dans le cadre de l'ensemble de mesures destinées à s'attaquer à ce problème. Néanmoins, peu de réponses à l'enquête de 2001 en ont fait mention. Le Royaume-Uni a effectivement instauré dans les années 90 un « coefficient d'indexation supérieur à l'inflation du droit d'accises sur le carburant » qui a entraîné une augmentation importante du prix de

l'essence et du gazole en termes réels, mais il a été abandonné en l'an 2000 face aux contestations provoquées par les prix élevés des carburants. Parallèlement à la suppression du coefficient d'indexation, des incitations complémentaires en faveur de voitures moins énergivores ont été adoptées en modulant le droit d'accises sur le véhicule – tout d'abord, en fonction de la cylindrée du moteur, puis en fonction des émissions de CO₂ enregistrées lors du cycle d'essais pour la réception par type des véhicules.

L'importance généralement insuffisante accordée aux émissions de CO₂ au niveau urbain tient probablement à ce que le changement climatique est perçu comme un problème national – ou international – et non local. Il semble que l'on n'ait pas encore bien assimilé le fait que les mesures prises pour s'attaquer aux problèmes urbains, notamment de nombreuses mesures de lutte contre la pollution atmosphérique et la congestion, et de gestion de la circulation ainsi que, tout particulièrement, les mesures visant à influencer le style de conduite et l'entretien des véhicules, ont également un impact important sur les émissions de CO₂¹⁶. A l'évidence, les programmes nationaux relatifs au changement climatique ont un rôle à jouer pour encadrer les politiques de transports urbains, ou peut-être – inversement – les initiatives prises à l'échelon local dans les zones urbaines doivent être mieux prises en compte dans les programmes nationaux.

3.2.8. Objectifs des pouvoirs publics

L'enquête sur les villes a mis en lumière l'évolution du choix des objectifs des autorités locales en matière de développement durable. Dans toutes les régions, la préoccupation principale était d'empêcher la pollution et la détérioration de l'environnement. Un grand nombre de villes ont indiqué qu'elles avaient pris des mesures dans ce domaine dans les années 90. Ensuite, ce sont les transports publics et la réduction du trafic automobile qui ont été encouragés, et mentionnés dans toute l'Europe comme étant une priorité – tout aussi souvent que la lutte antipollution – ; mais dans les statistiques concernant l'Amérique du Nord et le Japon, la priorité attachée à ces mesures était faible. La gestion de la circulation, une meilleure planification, la maîtrise de l'étalement urbain, la gestion de la mobilité et le développement des infrastructures routières étaient souvent des aspects prioritaires dans toutes les villes ayant fait l'objet de l'enquête, mais un peu moins que les trois problèmes évoqués en premier lieu. L'action en faveur du cyclisme et de la marche à pied était relativement reléguée à l'arrière-plan dans les statistiques, et la gestion du stationnement n'y figurait pratiquement pas. Une priorité qui ressort pour la Russie et les nouveaux États indépendants (NEI) est la création d'espaces verts et de ceintures vertes dans les zones urbaines.

Chapitre 4

Défis à relever pour mettre en œuvre des politiques de transport durable dans les zones urbaines

Le chapitre précédent montre bien que les pays progressent dans l'élaboration de plans d'action pour faire face à la congestion, à l'étalement urbain et aux problèmes d'environnement associés à des structures des déplacements urbains non durables. Cependant, les tendances qui se dessinent dans le chapitre 2 montrent qu'il subsiste de graves difficultés d'application et que l'on a du mal à retrouver dans les données les effets des mesures prises par les pouvoirs publics.

A partir de l'expérience que de nombreux pays ont partagée tout au long de ce projet dans le cadre des ateliers, des examens des politiques et par l'entremise du Groupe directeur du projet¹⁷, ce chapitre met en exergue certains des principaux défis à relever pour mettre en œuvre des politiques de transport urbain durable, que le projet a permis de mettre au jour et qui ont été examinés dans ce cadre.

4.1. Observations générales

Les problèmes de mise en œuvre ne sont pas identiques, ni ressentis de la même façon dans tous les pays. Des structures économiques et politiques particulières, ainsi que des facteurs socioculturels régionaux, peuvent être à l'origine de problèmes spécifiques dans l'application des mesures. Si nombre des difficultés de mise en œuvre sont les mêmes pour tous les pays et toutes les villes de la CEMT et de l'OCDE – l'opposition aux mesures de tarification et le manque d'une véritable volonté politique, par exemple, sont des obstacles à la mise en œuvre communs à de nombreuses régions du monde –, quelques-uns de ces problèmes se posent de manière plus aiguë dans certains pays et régions en particulier. Les pays d'Europe centrale et orientale, par exemple, se heurtent à de très divers obstacles institutionnels, notamment une décentralisation incomplète ou parfois excessive des pouvoirs institutionnels définis à l'époque de l'économie planifiée¹⁸. Ces carences institutionnelles expliquent en partie pourquoi les PECO éprouvent tant de difficultés à faire face à la forte croissance de l'usage de l'automobile et de la congestion et à améliorer leurs systèmes de transports publics. Ces problèmes, s'ils ne sont nullement l'apanage de ces régions, représentent toutefois des caractéristiques intrinsèques de leur expérience du moment.

Dans le même ordre d'idées, la taille et la configuration économique des villes et des zones urbaines dépendent beaucoup de la façon dont les stratégies des pouvoirs publics sont conçues et mises en œuvre. La Finlande, par exemple, est un grand pays dont la population est relativement faible et dispersée. En effet, les grandes zones urbaines y sont peu nombreuses, et les villes sont trop petites pour pouvoir envisager des systèmes de transports publics intégrés. Par exemple, les « traits particuliers » de la Finlande contrastent toutefois avec ceux des Pays-Bas, pays densément peuplé, de faible superficie, avec de grandes « mégalo-poles » à l'ouest et des systèmes de transports publics urbains et interurbains très développés. Par conséquent, les stratégies de transports urbains et d'aménagement de l'espace aux Pays-Bas seront nécessairement conçues et appliquées différemment de celles de la Finlande. C'est un cas qu'il y a peut-être lieu de mentionner lorsque l'on examine comment et pourquoi certaines politiques sont appliquées ou ne le sont pas dans différentes zones urbaines et dans divers pays.

La complexité de la mise en œuvre des stratégies semble découler en partie de la difficulté à dégager une convergence de vues sur les problèmes particuliers à régler. Un vaste débat porte, par exemple, sur ce que serait un niveau acceptable de congestion et, par voie de conséquence, sur la sévérité des mesures à prendre pour restreindre l'usage de l'automobile dans les villes et leurs périphéries. De façon analogue, les avantages et les inconvénients de l'étalement urbain ne font pas clairement l'unanimité. Bien que les tendances récentes laissent entrevoir que les problèmes de circulation se posent le plus gravement à l'heure actuelle à l'extérieur des centres-villes (les mesures prises pour s'attaquer à la congestion en centre-ville semblent relativement efficaces dans les pays de la CEMT et de l'OCDE), l'importance de l'expansion qu'il conviendrait d'autoriser ou non dans les franges urbaines est source de polémique.

Néanmoins, on s'accorde plus ou moins à reconnaître ce qu'implique une stratégie de transport urbain durable : maximiser le recours aux transports publics, maîtriser l'utilisation de véhicules individuels dans les zones urbaines au moyen de la gestion intégrée de la circulation et de la mobilité, réduire au minimum l'étalement urbain grâce à l'intégration de la planification foncière et de celle des transports. Ces initiatives portent leurs fruits du point de vue de la protection de l'environnement en améliorant la qualité de l'air ainsi qu'en réduisant la consommation de carburant, les émissions de CO₂ et les nuisances sonores.

En ayant ces objectifs présents à l'esprit, le premier écueil réel à surmonter pour mettre en œuvre les panoplies des mesures en faveur du transport urbain durable tient peut-être au consensus à trouver, dans une certaine mesure du moins, entre les décideurs, le public et d'autres parties intéressées du système de transports, à propos de *ce qui n'est pas durable* dans le système et de *ce qu'il faut faire pour y remédier*. L'implication volontariste, cohérente et bien organisée de tous

les acteurs du système de transports urbains – qu'ils relèvent ou non des administrations publiques, sans laisser de côté les partenariats avec le secteur privé et d'autres organismes publics – s'avère essentielle pour comprendre la nature des problèmes et définir des solutions possibles, efficaces et applicables en pratique. Au niveau national, on connaît des cas exemplaires de meilleures pratiques en matière de recherche de consensus. Les Pays-Bas, par exemple, font appel depuis de nombreuses années à une procédure globale et intégrée de planification et de consultation pour l'élaboration de stratégies-cadres applicables aux transports, à l'environnement et à l'aménagement de l'espace, qui font intervenir tous les niveaux et secteurs de l'administration¹⁹.

Néanmoins, pour bien réfléchi qu'elle soit, une stratégie *n'offre pas de garanties* quant à son application. L'un des motifs est peut-être que, fréquemment, lors de la définition des stratégies, on ne tient pas compte comme il convient des facteurs qui entrent en jeu dans la mise en œuvre – qu'ils soient d'ordre institutionnel, financier ou politique. Ainsi, les problèmes de mise en œuvre sont en réalité le reflet d'un processus décisionnel qui laisse à désirer.

4.2. Problèmes de mise en œuvre fréquemment rencontrés

4.2.1. Absence de cadre d'action national en faveur du transport urbain durable

Les conclusions du projet montrent clairement qu'il est indispensable de disposer d'un cadre d'action national souple et favorable pour l'aménagement du territoire et les transports urbains. Un certain nombre de pays de la CEMT et de l'OCDE qui ont participé au projet ont fait valoir que l'État n'était guère concerné par les problèmes de transports urbains – ceux-ci relevant exclusivement des institutions municipales ou régionales. Les politiques de transports urbains sont, par nature, de portée locale. Comme on l'a suggéré plus haut, elles doivent être taillées sur mesure pour bien cadrer avec les « traits particuliers » et le contexte d'une zone urbaine donnée. De surcroît, pour cette raison justement, c'est généralement à l'échelon local et régional que l'efficacité de la mise en œuvre est optimale. Cependant, les incidences à long terme et l'efficacité des politiques et des mesures appliquées aux niveaux local et régional – notamment, les initiatives visant à limiter l'implantation des grands centres commerciaux à la périphérie urbaine ou la création de ceintures vertes, les améliorations des transports publics locaux ou les mesures de tarification, de la congestion par exemple, pour gérer l'usage de l'automobile – risquent d'être compromises si, à l'échelon national, le cadre d'action dans lequel s'inscrit la planification spatiale, le financement et l'investissement à l'échelle du pays, ainsi que les systèmes de formation des prix, n'accompagnent ni ne viennent étayer ces initiatives locales des pouvoirs publics.

Un cadre d'action national pour la planification urbaine et l'élaboration des politiques des transports peut aussi créer des *articulations* entre les objectifs nationaux en matière de transports, d'environnement et de santé et les objectifs visés aux niveaux régional et local. Il permettrait ainsi de mieux cerner comment les politiques urbaines d'aménagement spatial et de planification des transports contribuent, par exemple, à la réalisation des objectifs nationaux ayant trait aux émissions de gaz à effet de serre et à la politique relative au changement climatique, aux pluies acides et au morcellement des terres, entre autres.

4.2.2. *Intégration et coordination insuffisantes des politiques*

Pour parvenir au développement durable, il faut que l'élaboration des politiques des transports urbains soit envisagée dans une optique holistique : la planification des transports, l'aménagement de l'espace et la protection de l'environnement ne doivent plus être entrepris isolément, les politiques visant des éléments et des modes particuliers du système de transports devront être considérées comme un ensemble, étant donné que leurs incidences relatives déterminent le dosage approprié de politiques propices au développement durable.

Faute de coordonner suffisamment les politiques, l'efficacité de l'ensemble de mesures est compromise et les objectifs visés risquent de ne pas être atteints. Une stratégie associant des mesures d'incitation et de dissuasion est nécessaire pour dissuader les voyageurs d'utiliser excessivement l'automobile en appliquant des mesures de gestion du stationnement, ou par le biais des prix des carburants ou de la tarification de la congestion, par exemple, et également pour attirer ou renvoyer les voyageurs vers d'autres moyens de transport à l'aide de mesures favorisant la sécurité et l'efficacité du système de transports publics, améliorant les conditions pour la marche à pied et le cyclisme, ainsi que limitant ou interdisant l'usage de l'automobile dans certaines parties des centres-villes²⁰. En général, les mesures d'attraction, telles que les améliorations des transports publics, n'entraînent pas à elles seules la réduction de la congestion recherchée, mais certains pays et villes continuent d'espérer le contraire. Un mécanisme d'accompagnement pour mettre un frein à l'usage de l'automobile est généralement indispensable pour induire les modifications souhaitées de la répartition modale.

Le type de coordination des politiques que l'on vient de décrire se heurte à un certain nombre d'obstacles qui entravent la mise en œuvre, plus ou moins considérables selon le *cadre institutionnel et la structure du processus décisionnel* du pays. L'intégration et la coordination des politiques appellent une certaine transparence dans leur élaboration, qui permette d'évaluer les objectifs du système de transports urbains comme un ensemble. Elles réclament un *discernement objectif* de la nature des problèmes et de leurs interdépendances, ainsi qu'une *connaissance*

des *répercussions* des différents types d'instruments utilisés par les pouvoirs publics (par exemple, tarification, réglementation, initiatives volontaires) et de leur efficacité potentielle lorsqu'ils sont appliqués simultanément. Il faut également un *engagement politique sans faille* pour faire en sorte que les mesures moins populaires de ces panoplies, qui sont néanmoins essentielles (souvent les instruments liés à la tarification), aillent de pair avec des éléments plus acceptables au plan politique (par exemple, les améliorations concernant les transports publics, la marche à pied et l'usage de la bicyclette, entre autres). Pour que la mise en œuvre devienne effective, il est indispensables de définir les ressources – financières et autres – et de les engager en ayant présente à l'esprit la panoplie complète des mesures. C'est là l'une des raisons pour lesquelles il est essentiel de parvenir dès le début à un certain degré *d'accord sur les objectifs*.

4.2.3. Inefficacité ou contreproductivité des rôles et des procédures institutionnels

L'un des plus grands défis à relever pour mettre en œuvre les stratégies de transport urbain durable est de surmonter les obstacles institutionnels et organisationnels²¹. La coordination et la coopération entre les différentes branches et niveaux d'administration, ainsi qu'une consultation et une communication efficaces entre les autorités et le public, peuvent s'avérer déterminantes pour l'application ou non des politiques. Cette coopération est essentielle pour faire en sorte que les ensembles de mesures complémentaires conçues pour favoriser le développement durable – et non des « mesures isolées » – soient mises en œuvre.

Au niveau national : insuffisance ou défaut de coordination interministérielle

Dans nombre de pays, il n'y a pas encore de cadre institutionnel permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des plans globaux et intégrés qui s'attaquent à tous les aspects connexes des transports urbains (planification spatiale, transports publics, circulation, stationnement, etc.). En conséquence, faute de coopération entre les différents ministères (par exemple Environnement, Transports, Aménagement du territoire, Finances), l'État donne des *messages confus et/ou incohérents* aux autorités locales en ce qui concerne les priorités d'action et les procédures.

La difficulté tient, en partie, à ce que la planification intervient à différents niveaux d'administration selon les secteurs, de sorte que la coordination peut s'avérer complexe. Par exemple, la planification des transports dans les zones urbaines s'effectue aux niveaux local, régional et national (en fonction du type de projet ou d'investissement), tandis que la planification urbaine relève, dans une large mesure, des administrations locales, même s'il est de plus en plus largement admis que la planification spatiale stratégique doit être conçue au niveau national.

De nouveaux arrangements organisationnels peuvent être nécessaires pour faciliter la communication et la coordination entre les responsables de la planification et de l'exécution des politiques de transports, d'aménagement de l'espace et d'environnement. Par exemple, le Royaume-Uni a pris l'initiative, au niveau national, de regrouper les institutions gouvernementales responsables de l'environnement, des transports et de la planification spatiale au sein du seul ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions. De même, la Suisse a créé le Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie et de la Communication, qui comprend l'Office fédéral du Développement territorial, l'Office fédéral des Transports et d'autres instances.

Décentralisation incomplète : intervention insuffisante ou excessive de l'État

Dans un certain nombre de pays, notamment (mais pas exclusivement) en Europe centrale et orientale, le pouvoir de décision en matière de transports urbains a été délégué par l'État aux administrations régionales et locales, souvent sans leur accorder le contrôle correspondant sur les sources de financement. En conséquence, certaines administrations nationales se sont dégagées de leurs responsabilités eu égard aux problèmes de transports urbains, souvent sous le prétexte de la réforme de la réglementation qu'a entraîné la transition, tandis que les administrations locales et régionales ne sont, en fait, pas à même d'assumer pleinement la responsabilité de résoudre les problèmes parce que les ressources financières dont elles disposent sont trop limitées.

Le retrait presque complet de l'État dans le domaine des transports urbains a beaucoup nui au système des transports urbains dans nombre de ces pays. En Pologne comme en Hongrie, par exemple, depuis le début de la période de transition, la carence des pouvoirs publics au niveau national a sérieusement compromis les efforts déployés pour entretenir et améliorer les systèmes de transports publics urbains et la voirie. En l'absence de dispositions juridiques ou réglementaires régissant le soutien national aux projets de transports locaux (sauf pour de rares grands projets de transports publics urbains, par exemple, les métros de Varsovie et de Budapest), l'incapacité des autorités locales à réunir des capitaux pour pallier la perte des subventions et des investissements de l'État s'est traduite par une bataille perdue d'avance contre le développement interrompu de l'usage de l'automobile dans les zones urbaines, au détriment des systèmes de transports publics.

Il s'agit, certes, d'un problème institutionnel, mais la décentralisation entraîne d'ordinaire de nouvelles réformes des régimes fiscaux et réglementaires, de sorte qu'il n'est pas simple de remédier à la situation. Au contraire, il se dresse alors un obstacle fondamental à la mise en œuvre des grandes améliorations nécessaires dans les transports urbains dans ces pays. Des initiatives sont engagées dans les deux pays susmentionnés pour redéfinir un rôle constructif de l'État dans le domaine des transports urbains.

En revanche, une décentralisation incomplète peut aussi déboucher sur une *intervention excessive et souvent contreproductive de l'État* dans les transports locaux, alors que ce sont les autorités locales qui se trouvent le mieux à même de superviser et de mettre en œuvre efficacement les mesures voulues, notamment en matière de stationnement, de marche à pied et de cyclisme, ou d'exploitation des transports publics.

L'État soutient les entreprises de transports publics urbains, par exemple, en allouant d'importantes subventions de fonctionnement qui risquent d'avoir un effet dissuasif allant à l'encontre des efforts déployés pour améliorer l'efficacité par rapport aux coûts de l'exploitation des transports publics. En outre, l'imposition par l'État de plafonds de tarification sans verser de compensation à la mesure du manque à gagner des organismes chargés des transports publics (en particulier dans les PECO) peut également aggraver des difficultés financières qui sont souvent déjà extrêmement graves.

Tandis que l'État a un rôle évident à jouer en créant un cadre d'action global, comme on l'a dit plus haut, la définition des politiques et des mesures précises au niveau des collectivités locales est souvent mieux assurée par les autorités régionales et locales, qui se trouvent en bonne position pour tirer parti des plus grandes chances et possibilités d'initiative locale. Dans certains pays, les responsabilités de l'élaboration des politiques sont définies et attribuées « de la base au sommet », c'est-à-dire qu'elles reposent sur la prise de décisions aux niveaux local et régional. En Suisse, par exemple, les rôles et les pouvoirs institutionnels sont attribués depuis toujours « de la base au sommet », les niveaux inférieurs d'administration accordant un pouvoir spécifique à l'administration nationale.

Au niveau local ou régional : absence de cadre de planification intégré

Au niveau local ou régional, à défaut de recourir à une méthode de planification coordonnée tenant compte de toutes les considérations relatives aux transports (routier et transports publics), à l'aménagement de l'espace et à l'environnement, on risque d'aboutir à un processus décisionnel fragmentaire, par mode et par secteur, qui empêche la mise au point et l'application de plans intégrés et globaux s'attaquant à tous les aspects des déplacements urbains.

En outre, le manque de coordination des politiques de transports urbains et d'aménagement de l'espace entre les collectivités locales qui constituent une zone métropolitaine peut entraîner de graves problèmes d'organisation et des inefficacités, par exemple, dans la mise à disposition de services de transports publics. Le stationnement est un autre domaine dans lequel l'absence de coopération entre les administrations locales dans une région urbaine donnée risque de créer des rivalités qui, dans certains cas, peuvent se solder par des pertes économiques pour les zones urbaines qui perçoivent des redevances de stationnement élevées dans le but de dissuader les automobilistes d'utiliser leur véhicule.

La création d'une entité unique peut faire beaucoup avancer la coopération institutionnelle, non seulement entre les organismes chargés de la planification, mais aussi avec d'autres institutions municipales, notamment les services de police chargés de faire respecter les politiques de stationnement et de circulation. Un certain nombre de zones urbaines dans le monde cherchent actuellement à concevoir de nouvelles structures coordonnées pour résoudre les problèmes de transport, entre autres Atlanta et Dublin.

4.2.4. *Résistance du public, des groupes de pression et des médias aux mesures proposées*

Réussir à mobiliser le soutien de l'opinion, y compris des groupes d'intérêt et de pression, de la presse et des usagers – en faveur de politiques de transport urbain durable – est souvent une tâche complexe et délicate sur le plan politique. Une compréhension insuffisante des raisons justifiant certaines mesures ou de leurs avantages attendus peuvent susciter une résistance de la part de ces différents secteurs de l'opinion. Cela tient souvent au caractère inadapté de la communication sur les mesures en question et au fait que l'opinion n'a pas été suffisamment associée à ces mesures ou de manière inefficace.

La diversité et les divergences de vues de ces différents groupes sont telles qu'il faut consacrer parfois beaucoup de temps et des ressources considérables à l'explication des objectifs visés par les mesures et des stratégies elles-mêmes.

Le fait d'associer ces groupes aux différents stades de la définition des problèmes et des stratégies ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures peut tout à la fois faciliter, et dans de nombreux cas, compliquer aussi cette mise en œuvre, notamment lorsqu'il s'agit de mesures à caractère restrictif comme les mécanismes de tarification. Il est cependant manifeste que l'ensemble des citoyens et des entreprises touchés par les politiques en question doit être associé de manière efficace au processus de planification et de mise en œuvre de ces politiques si l'on veut qu'elles aient des chances d'être effectivement appliquées.

La participation du public à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre de projets, qui est exigée dans de nombreux pays peut, si elle est effective, aider à repérer les choix judicieux à faire en matière de déplacements urbains et d'aménagement foncier au niveau local. Le fait d'offrir, à un stade précoce, la possibilité aux citoyens et aux entreprises visés par les mesures d'exprimer leurs inquiétudes quant aux incidences de ces mesures, en veillant à ce que les consultations se déroulent selon des procédures transparentes et bien conçues, peut faciliter la mise en œuvre de panoplies de mesures en faveur des déplacements urbains et de l'aménagement foncier²².

La Suisse, parmi d'autres pays, possède une longue tradition de consultations publiques et d'association des acteurs concernés à toutes les étapes : identification des problèmes, fixation des objectifs, définition des stratégies et

mise en œuvre des politiques. Cette approche dynamique et globale de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques a permis le règlement de conflits – souvent imputables aux divergences de points de vue inévitables entre les différents groupes concernés par les transports urbains – et qui autrement auraient compromis les possibilités de mise en œuvre des politiques envisagées.

Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé conçus en vue de coordonner la planification foncière et celle des transports, qui associent les organismes de planification, les commerçants, les employeurs et les promoteurs de projets immobiliers commerciaux et résidentiels, peuvent offrir des moyens efficaces, et s'inscrivant dans la durée, peuvent faciliter la mise en œuvre de politiques. Ces « partenaires » de l'administration doivent avoir « adhéré » aux objectifs des politiques envisagées à un stade suffisamment précoce toutefois pour pouvoir se reconnaître comme bénéficiaires des résultats. Les partenariats de ce type font preuve de leur efficacité dans de nombreuses zones urbaines des pays de la CEMT et de l'OCDE, par exemple aux États-Unis, en Suisse, en France et en Pologne.

Il conviendrait de ne pas sous-estimer, comme le font souvent les décideurs, l'utilité d'une information et d'une communication efficace et cohérente sur les politiques de déplacement durable. Il est difficile, même dans les contextes les plus favorables, c'est-à-dire dans les pays qui ont une longue tradition de transports publics, de changer les habitudes et les comportements en matière de déplacement – c'est-à-dire de convaincre les automobilistes d'emprunter les transports publics. Et cela est même encore plus difficile si le public – les clients du système de transport – ne perçoit pas clairement les objectifs visés par ces politiques et les avantages recherchés. Il est possible en œuvrant avec les parties intéressées au système de transport ainsi que dans le cadre de partenariats, de trouver des formules novatrices pour bien expliquer les avantages des stratégies de transport urbain durable.

4.2.5. Cadre juridique ou réglementaire défavorable

Il n'est pas possible, si l'on ne dispose pas de cadres juridiques et de procédures réglementaires clairement définis, de réussir à intégrer les politiques d'aménagement de l'espace et des transports, par exemple, ou d'associer efficacement des entités privées à la gestion du service des transports publics. Des stratégies durables de déplacements urbains qui proposent des actions de ce genre peuvent nécessiter un certain degré de réforme de la réglementation nationale ou l'adoption de textes législatifs complémentaires.

Il est indispensable de bien définir les objectifs et les procédures applicables aux obligations de service public et au lancement d'appels d'offre concurrentiels pour réussir à mettre en œuvre des dispositifs associant le secteur privé à la

prestation de transports publics. De nombreux pays soucieux d'améliorer l'efficacité et la qualité des services de transport public et de leur exploitation, s'engagent dans cette direction. Ils se heurtent à des difficultés lorsque leurs cadres juridiques ne définissent pas clairement les rôles et les compétences respectives des différentes entités publiques et privées concernées. L'Union européenne a entrepris de revoir la législation sur les appels d'offre publics et la sous-traitance, ce qui devrait aboutir à la formulation d'orientations sur ces questions.

Les initiatives destinées à enrayer l'expansion de l'utilisation de l'automobile, à gérer la demande de déplacements et à encourager la marche à pied et l'usage de la bicyclette devraient aussi être soutenues et facilitées par les cadres réglementaires et juridiques des pays²³. Outre les incitations économiques destinées à freiner l'utilisation de la voiture, comme la tarification des routes et des encombrements ainsi que la taxation des carburants, qui demandent à être mises en œuvre à l'échelle de l'économie afin d'éviter des distorsions, d'autres moyens de gestion de la demande de transport, comme les formules de co-voiturage, les plans de mobilité des entreprises et le télétravail, doivent s'appuyer sur un cadre législatif et réglementaire national pour pouvoir être efficacement mis en œuvre au niveau local. Ces différents moyens d'action supposent entre autres, la participation du secteur privé et exigent une coordination à l'échelon national des mesures relevant de la politique sociale et du travail et de celles qui relèvent de la politique des transports.

Le cadre réglementaire devrait aussi définir des normes techniques pour les véhicules et les carburants et prévoir un contrôle rigoureux de leur application aux flottes de véhicules publics et privés. De même, il faudrait intégrer dans les politiques des transports et d'aménagement foncier les objectifs visés sur le plan de la qualité de l'air, des niveaux sonores et de l'environnement et contrôler les moyens pris pour les atteindre.

Un cadre juridique et réglementaire cohérent au niveau national ne devrait cependant pas être dépourvu de souplesse et permettre d'encourager les municipalités et les régions à trouver des solutions nouvelles à leurs problèmes particuliers de transport urbain. L'imposition de limites légales et juridictionnelles au niveau national peut exiger l'adoption de textes législatifs d'habilitation qui sont le seul moyen, dans certains systèmes très centralisés, de déléguer des pouvoirs aux niveaux inférieurs d'administration. Il conviendrait de prévoir dans le cadre réglementaire des domaines dans lesquels il serait souhaitable (et nécessaire) de laisser place aux initiatives locales ou régionales (par exemple, politique de stationnement, dispositifs de tarification de certains itinéraires locaux/encombrements).

4.2.6. Lacunes du dispositif de tarification/fiscalité

Étroitement liée aux obstacles mentionnés ci-dessus, est la pénurie d'une structure cohérente de tarification et de fiscalité permettant d'envoyer les signaux

voulus aux décideurs – individus et entreprises – pour les aider dans leur choix de lieux d'implantation et de modes de déplacement dans les villes et autour des villes ou pour encourager ces modes.

Le manque de coordination – entre les secteurs et entre les niveaux d'administration – des mesures ayant trait à la fiscalité et aux prix dans les domaines de l'aménagement foncier (immobilier) et des transports peut, par exemple, encourager la rivalité entre les collectivités locales au niveau de l'impôt et des emplois, et contrecarrer ainsi les tentatives visant à décourager la réalisation de projets de construction de commerces et de logements à la périphérie urbaine.

Par ailleurs, dans certains pays, des mesures fiscales en faveur de l'immobilier et du logement peuvent, dans certaines circonstances avoir pour effet implicite d'encourager les habitants à s'installer en dehors des zones urbaines et d'aller donc à l'encontre des stratégies visant à lutter contre la congestion et la prolifération anarchique du tissu urbain.

On peut citer à cet égard l'exemple des mesures de déduction fiscale des intérêts sur les prêts au logement. Pour simplifier les choses, on peut dire que ces déductions, qui encouragent les particuliers à devenir propriétaires de leur logement, peuvent ce faisant les encourager aussi à acquérir des maisons plus vastes situées à la périphérie urbaine qui, sur certains marchés, sont considérées comme de meilleurs placements immobiliers que des appartements plus petits situés dans des immeubles urbains en copropriété²⁴. Dans ces cas-là, ces déductions fiscales peuvent en fait encourager l'étalement des villes. Les déductions fiscales accordées aux propriétaires au titre de la dépréciation de l'immobilier peuvent avoir les mêmes effets sur le tissu urbain.

D'autres distorsions, peut-être plus courantes dans certains pays européens, résultent des déductions fiscales accordées au titre des frais de déplacement domicile-travail qui constituent une subvention pour les salariés éloignés de leur lieu de travail.

Ces exemples montrent les effets négatifs que peuvent exercer certaines mesures de déduction fiscale dans les domaines du logement et des transports. Ils soulignent la nécessité d'adopter une vue globale des politiques suivies dans ces deux secteurs, afin de déterminer les domaines dans lesquels les mesures à adopter renforcent les incitations en faveur de l'adoption de décisions propres à favoriser un développement durable et ceux dans lesquels elles entrent en conflit et favorisent l'adoption de décisions non souhaitables.

Financement des transports publics

La recherche de ressources pour financer l'amélioration des transports publics est un souci majeur des pouvoirs publics au niveau national, régional et

local et l'un des facteurs déterminants de la mise en œuvre de stratégies nationales de développement de transport urbain durable²⁵. S'il est vrai qu'il n'existe pas un modèle unique, la question de savoir comment financer les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation, et sur quels fonds (par exemple : budget central, budgets régionaux ou locaux, entreprises privées, usagers) se pose dans la plupart des pays.

Le principe « utilisateur payeur » est largement accepté par de nombreux décideurs politiques et opérateurs de transport (mais moins par les « usagers », ce qui n'est guère surprenant) qui considèrent que les redevances versées par les usagers doivent couvrir les coûts d'exploitation des transports publics et, dans certaines conditions, les coûts d'investissement. D'après ce que l'on sait, la mise en œuvre de programmes d'amélioration des transports publics se heurte en fait souvent à la difficulté de concilier les besoins de financement avec le prix que « l'utilisateur » peut, ou accepte de payer, outre les financements publics et, dans certains cas, les financements privés.

La participation des pouvoirs publics à l'échelon central dans les transports publics locaux et régionaux constitue un élément déterminant des modalités de mise en œuvre de ces programmes. La participation nationale, par exemple au financement non seulement des coûts d'investissement, mais aussi des coûts d'exploitation des transports publics locaux peut, comme on l'a signalé plus haut, constituer dans certains cas des incitations pour les exploitants de transport public, sous formes de recettes garanties, mais peut aussi les dissuader de chercher à optimiser leurs coûts.

Par ailleurs, les obligations du service public, c'est-à-dire l'offre de tarifs réduits et d'autres avantages relevant de la politique sociale, doivent être examinés avec soin afin d'éviter de créer des distorsions de concurrence et de porter préjudice aux organismes de transport public.

L'adoption d'une vue plus large de « l'utilisateur », qui engloberait non seulement les clients du système de transport public mais aussi ceux qui bénéficient d'autres aspects de la mobilité des habitants des villes peut mériter de retenir l'attention. En effet, une « approche intégrée de la formation des prix », qui préconiserait l'affectation de ressources provenant d'autres éléments du système (par exemple, les redevances versées par les usagers de la route, les tarifs intégrés de transport public, les coûts de stationnement, les fonds de protection de l'environnement) au financement des transports publics, pourrait constituer un élément de la solution au problème de financement.

Le recours à d'autres sources de financement des transports publics, par le biais de la fiscalité directe et indirecte (par exemple, sur les carburants, les entreprises) demande à être soigneusement étudié afin d'éviter que de telles mesures

n'engendrent des effets de distorsion économique et de s'assurer qu'elles sont équitables et peuvent être justifiées sur le plan social.

4.2.7. Flux de financements et d'investissements mal orientés

Une affectation peu judicieuse des flux financiers peut faire échouer les mesures destinées à favoriser un développement durable des transports urbains. Ce problème est lié à la fois au cadre institutionnel et législatif/réglementaire ainsi qu'à la structure de la fiscalité examinés ci-dessus. Il est aussi intrinsèquement lié à la planification stratégique des transports urbains durables aux niveaux d'administration nationale, régionale et locale.

Parmi les exemples, on peut citer l'affectation des recettes provenant des dispositifs de tarification des routes, de la congestion ou du stationnement au profit d'autres territoires que ceux où ils sont appliqués, ce qui a pour effet d'empêcher le public de bien comprendre la raison d'être des mesures destinées à encourager la réduction de la circulation automobile, qui dès lors deviennent inopérantes. De même, une affectation déséquilibrée des financements (investissement ou autres) entre différents modes de transport – qui est souvent due à une mauvaise coordination entre les organismes de planification respectifs – peut compromettre l'efficacité du système de transports urbains. Les investissements et les financements de l'État central, souvent ciblés sur les capitales – sont parfois effectués au détriment des besoins de financement des villes d'importance secondaire et tertiaire. C'est, jusqu'à un certain point, logique que les fonds nationaux soient pour la plupart affectés aux capitales en raison de l'importance stratégique de ces dernières. De fait, le financement sur des fonds publics nationaux d'investissements et de subventions en faveur des réseaux ferroviaires urbains et régionaux, par exemple, que l'on observe surtout dans les très grandes villes ou les capitales, signifie que le niveau des financements nationaux peut être plus élevé dans ces zones urbaines. Toutefois, une concentration excessive de ces fonds publics nationaux dans les capitales peut compromettre l'efficacité de l'utilisation de ces ressources et conduire à laisser échapper des occasions de financer des améliorations dans d'autres zones urbaines importantes.

4.2.8. Obstacles d'ordre analytique

Le souci d'assurer un développement durable dans les zones urbaines a contribué à accroître la complexité de l'analyse. De ce fait, les processus de décision fondés sur ces analyses sont aussi devenus plus complexes. Des outils et des procédures analytiques couramment utilisés et conçus pour évaluer les investissements d'infrastructure et d'autres mesures en faveur des zones urbaines servent maintenant à prendre en considération tout un ensemble d'externalités comme les incidences sur l'environnement, la prolifération anarchiques du tissu

urbain et des facteurs socio-économiques liés à la croissance urbaine. Ces méthodologies, comme les analyses coûts-avantages et multicritères apparaissent toutefois peu adaptées, dans leur forme actuelle, à l'appréhension des priorités d'action à long terme et plurisectorielles pour les villes qui sont fondées sur les principes du développement durable²⁶.

On peut notamment citer l'exemple des analyses sur la prolifération anarchique du tissu urbain. Les hypothèses prises en compte dans les méthodes d'évaluation des besoins en infrastructures des zones urbaines, notamment au sujet des gains de temps escomptés, risquent parfois de favoriser en fait l'étalement urbain. En effet, les nouvelles infrastructures routières conçues pour permettre d'accélérer la vitesse moyenne des trajets quotidiens peuvent aboutir non pas à réduire le temps de ces déplacements, comme le montre sans doute l'analyse mais plutôt, en raison des hypothèses retenues au sujet des budgets temps de déplacement, contribuer à l'extension des zones urbaines en encourageant la construction de logements encore plus éloignés des centre-villes.

Par ailleurs, ces outils analytiques sont mal conçus pour mesurer les incidences de panoplies de mesures intégrées.

Les lacunes de ces méthodologies ne devraient pas cependant occulter le fait qu'elles puissent donner les réponses « justes » au sujet du développement durable mais qui apparaissent difficiles à mettre en œuvre ou peu commodes pour les décideurs.

4.2.9. *Insuffisance des données sur le plan quantitatif et qualitatif*

Les enquêtes menées en 1992 et 1999 sur les villes montrent que les données sur les déplacements urbains et l'aménagement foncier sont insuffisantes, tant en quantité qu'en qualité, et ne sont souvent pas disponibles sous des formes utiles pour les administrations nationales. Il s'agit là d'un obstacle majeur à la compréhension des tendances d'évolution des déplacements urbains et des forces qui sont à l'œuvre. Cet obstacle tient sans aucun doute à plusieurs causes, notamment : les méthodes de collecte de données sont souvent incompatibles à l'intérieur des villes et entre ces dernières ; les mesures et définitions divergent d'une ville à l'autre et ne correspondent souvent pas à celles qui sont demandées dans les enquêtes statistiques. Par ailleurs, dans certains pays, les opérateurs privés de transport public ne communiquent pas, pour des raisons de confidentialité, de données sur les grandes tendances d'évolution de la fréquentation des transports publics. De ce fait, les possibilités de suivre les effets des politiques fondées sur les statistiques des transports et d'aménagement de l'espace se trouvent sérieusement compromises et il devient pratiquement impossible de faire des comparaisons internationales.

4.2.10. Une volonté politique mal assurée

Enfin, le dernier élément à signaler dans cette énumération des principaux facteurs qui font obstacle à la mise en œuvre de mesures requises est le manque de détermination politique qui peut porter un coup fatal aux stratégies destinées à favoriser le développement durable des transports urbains.

La crainte des répercussions politiques conduit souvent les autorités publiques à ne s'engager qu'en faveur des mesures qui « sont les plus faciles à vendre au plan politique » c'est-à-dire celles qui sont politiquement les moins risquées, par exemple les mesures « d'amélioration » des infrastructures pour les transports publics, les piétons ou les cyclistes par rapport à celles qui sont politiquement plus sensibles comme les mesures de tarification et de taxation.

On cite souvent, comme exemple du déclin du courage en politique, l'absence de détermination à faire respecter les restrictions de la politique foncière, notamment lorsque de grands promoteurs commerciaux désireux de s'implanter dans les ceintures vertes situées à la périphérie des villes font miroiter, en échange de dérogations, des possibilités de créations d'emplois et d'autres avantages (recettes fiscales...) à des municipalités souvent avides de ressources. Dès qu'une dérogation est accordée, l'assouplissement du régime devient rapidement la norme, portant un coup fatal à la politique de protection des ceintures vertes.

Les engagements pris à un niveau national ou international (par exemple sur les objectifs visés dans le domaine de l'environnement, ou les objectifs visés au plan national en matière de mobilité) qui ne tiennent pas compte des possibilités effectives de mise en œuvre dans des régions et des villes données, sont souvent difficiles à respecter et finissent fréquemment par être abandonnés.

Il est donc indispensable de procéder aux consultations voulues et de parvenir à dégager des consensus entre les différents secteurs ministériels concernés dans des domaines comme celui de la taxation des carburants, qui relèvent de décisions touchant à la fiscalité, à l'énergie, aux transports et à l'environnement. Si toutes les instances concernées ne sont pas animées d'une *volonté durablement affirmée* de mettre en œuvre ces mesures fiscales difficiles à faire accepter, elles risquent de céder aux pressions en période de crise. On peut mentionner l'exemple de la « crise » des prix du carburant de septembre 2000, lorsque les mesures de taxation du carburant prises dans un certain nombre de pays la CEMT et de l'OCDE n'ont pas résisté aux pressions exercées par les fluctuations des prix du marché du pétrole.

Seule la volonté de mettre en œuvre toute la panoplie de politiques et de mesures en faveur des modes de transport urbain – non pas uniquement celles qui sont le moins risquées au plan politique – permettra, en dernière instance, d'enclencher les changements propres à assurer un développement durable des transports urbains sur le plan économique, social et de l'environnement.

Recommandations à l'intention des administrations nationales pour améliorer la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable

On trouvera ci-après un certain nombre de propositions que le projet a permis de formuler en vue de déterminer comment les administrations nationales peuvent améliorer les chances de réussir la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable.

• Établir un cadre d'action national favorable

- **Concevoir un cadre d'action national pour le transport urbain durable** qui étaye et favorise la réalisation des objectifs nationaux, régionaux et locaux en matière d'aménagement du territoire, de transports de voyageurs et de marchandises, de santé et d'environnement. Il est important que ce cadre d'action national soit cohérent au niveau « interne » – c'est à dire au sein du secteur des transports – avec une intégration des politiques d'investissement en transport, de gestion de la circulation et de la demande de transport, et cohérent au niveau « externe », avec une intégration des politiques des transports et celles d'autres secteurs tels que l'aménagement du territoire, l'environnement et la finance.

Il existe des liens importants entre les politiques locales de transport urbain et d'aménagement de l'espace, ainsi qu'entre les politiques nationales de transport et de planification. Il faut bien cerner ces liens afin que les politiques à tous les niveaux – local, régional et national – s'étayent mutuellement. La planification foncière régionale et urbaine, par exemple, doit être orientée en fonction des paramètres de la planification spatiale nationale. Pour améliorer la qualité et l'efficacité des transports publics urbains, il faut souvent un financement ou des investissements de l'État. La participation de sources privées de financement aux programmes de transports publics exige un cadre régissant la concurrence et défini dans la législation nationale. En outre, les incitations économiques destinées à limiter l'usage des véhicules

individuels et à gérer la congestion, notamment la taxation des carburants et la tarification de la congestion, doivent s'inscrire dans un cadre qui englobe l'ensemble de l'économie pour garantir leur efficacité et éviter les distorsions.

- **Améliorer la coordination et la coopération au niveau institutionnel**

- **Coordonner les stratégies nationales concernant la planification urbaine, les déplacements, la santé et l'environnement**

Pour atteindre les objectifs du développement durable, il est essentiel de mettre en place une coordination *verticale* entre tous les niveaux d'administration, ainsi qu'une coordination *horizontale* entre les secteurs de l'aménagement du territoire, des transports, de l'environnement et de la santé. La coordination *horizontale*, à tous les niveaux d'administration, entre les acteurs chargés de l'aménagement de l'espace, des transports et de la protection de l'environnement est indispensable pour que les objectifs et les stratégies des pouvoirs publics soient intégrés. Pour les administrations nationales, il s'agit là d'un facteur essentiel pour faire en sorte que les différents secteurs ne reçoivent pas des messages incohérents sur les priorités du développement durable. La coordination *verticale* entre les divers niveaux d'administration permet de communiquer efficacement aux autorités régionales et locales les objectifs nationaux en matière de développement durable. Par exemple, les administrations nationales peuvent encourager les villes à intégrer l'objectif de réduction de la pollution atmosphérique à l'échelle régionale dans leurs décisions concernant les transports au niveau local.

Les priorités et les objectifs définis à l'échelon local et régional peuvent également être communiqués « de la base au sommet », pour que les politiques nationales tiennent dûment compte des priorités retenues à des niveaux inférieurs. L'implication de toutes les parties prenantes du système de transport urbain – qu'il s'agisse d'entités du secteur privé, de promoteurs immobiliers ou de groupes de défense de l'environnement – devient un facteur de plus en plus important dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable.

- **Décentraliser les responsabilités lorsqu'il en existe la possibilité ; les centraliser en cas de besoin**

Il importe au plus haut point, dans la mise en œuvre des politiques, de bien faire concorder les responsabilités et les ressources. Lorsque le pouvoir de décision en matière de transport urbain est délégué de l'administration nationale aux autorités régionales et locales, il faut que le contrôle sur les sources de financement le soit aussi afin que les administrations locales et régionales soient en mesure d'assumer pleinement la responsabilité de la résolution des problèmes.

- Dans leurs initiatives de décentralisation, les administrations nationales de plusieurs pays ont réussi à encourager la création de nouvelles organisations intercommunales chargées de la planification des transports urbains dans une région donnée.
- **Créer un cadre intégré et cohérent pour le financement et l'investissement consacrés par l'État** à des actions régionales et locales concernant les transports et l'aménagement du territoire, qui laisse une marge de manœuvre suffisante pour favoriser l'innovation au niveau local (voir cadre juridique, réglementaire et fiscal).
 - **Tenir compte de tous les modes de déplacement, et surtout des modes écologiquement viables, ainsi que des priorités d'aménagement du territoire dans l'affectation de crédits de l'État** aux collectivités locales.
- **Encourager une participation concrète du public, les partenariats et la communication**
 - **Faire participer le public (par exemple la presse, les groupes de défense d'intérêts particuliers et les usagers du système de transport)** dès le début du processus de conception des stratégies et prendre les dispositions nécessaires pour qu'ils soient activement impliqués dans toutes les phases de mise en œuvre et de suivi.
 - **S'efforcer de nouer des partenariats avec les différentes parties intéressées du système de transport (entreprises, employeurs, promoteurs immobiliers dans les secteurs résidentiel et commercial, ainsi qu'associations).** L'action des pouvoirs publics ne suffit pas pour que la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable soit couronnée de succès. Des changements s'imposent dans les structures des déplacements et les comportements, aussi est-il essentiel que ces acteurs importants du système de transport participent dès le début et de manière cohérente aux initiatives en la matière.
 - **Informers les usagers du système de transport et communiquer avec eux. Ils doivent comprendre et assimiler les objectifs des pouvoirs publics pour qu'un changement de comportement puisse se produire.** Une communication efficace sera particulièrement importante pour obtenir le soutien public pour des politiques de gestion de la demande de transport.
 - **Créer un cadre juridique et réglementaire favorable**
 - Pour mettre en œuvre efficacement des politiques de transport urbain durable, il est essentiel de disposer d'un cadre juridique et réglementaire qui donne des *orientations pour l'action des pouvoirs publics* à tous les niveaux et qui *définit les paramètres pour l'implication du secteur privé* dans la mise à disposition de transports publics.

- **Faire en sorte que les règles et réglementations des transports publics** précisent clairement les rôles dévolus respectivement aux secteurs public et privé dans la prestation de services, la mise à disposition des infrastructures et leur financement.

Le financement des transports publics devrait être réexaminé afin de maximiser l'efficacité opérationnelle. *Les obligations de service public* devraient comprendre le contrôle de la qualité du service et du réseau, la réduction des tarifs et d'autres concessions dans le cadre d'une politique sociale – celle-ci devant être bien conçue pour éviter des distorsions de concurrence et des conséquences préjudiciables pour les organismes qui assurent les transports publics, ainsi que la sécurité des passagers. Les paramètres de la *participation du secteur privé* devraient être clairement précisés, notamment les règles régissant la concurrence et la passation de marchés, ainsi que les obligations de service et de qualité.

- **Faire en sorte que les mesures en faveur de la marche à pied et de l'usage de la bicyclette** dans les zones urbaines, ainsi que les **outils de gestion de la demande de transport**, notamment les plans de mobilité des employeurs, les programmes de covoiturage et le télétravail, trouvent un soutien dans le cadre juridique et réglementaire.
- **Intégrer pleinement les objectifs de qualité de l'air, d'émissions de gaz à effet de serre et de bruit ainsi que d'autres objectifs d'environnement** dans la politique des transports et d'aménagement de l'espace, et **adopter des normes techniques pour les véhicules et les carburants, en assurant un suivi rigoureux** de leur application dans les parcs de véhicules publics et privés.
- **Mettre en place une structure de tarification et un régime fiscal cohérents**
 - **La structure de la tarification et le régime fiscal** devraient faire passer des messages appropriés encourageant le transport urbain durable dans tous les secteurs. Les incohérences de la politique fiscale d'un secteur à l'autre peuvent poser des problèmes de mise en œuvre, en particulier si l'on veut intégrer la planification des transports et la planification foncière. La *rivalité* entre villes et agglomérations voisines pour obtenir des recettes budgétaires et des créations d'emplois peut contrecarrer les efforts visant à dissuader les grandes entreprises de s'implanter dans les franges urbaines. En outre, en cas d'« interférences » entre les politiques, il se peut que ceux qui sont appelés à prendre des décisions – notamment les particuliers – reçoivent des signaux contradictoires concernant la façon d'effectuer leurs déplacements à l'intérieur et autour des villes. Les politiques nationales en matière de logement et d'immobilier, par exemple, risquent d'induire des choix de lieu de résidence allant à l'encontre des stratégies destinées à endiguer la congestion et l'étalement urbain.

- **Rationaliser les flux de financement et d'investissement**

Il conviendrait de canaliser les flux de revenus provenant des mesures de tarification, des investissements et d'autres formes de financement de manière à augmenter les possibilités de mise en œuvre des politiques. Des flux financiers mal aiguillés risquent de vouer à l'échec l'application des politiques visant à améliorer la durabilité des transports urbains.

- **Affecter les recettes provenant des initiatives de tarification (par exemple, tarification routière ou tarification de la congestion, amendes de stationnement, etc.)** de telle sorte que les avantages puissent être ressentis par ceux qui en supportent les coûts. Bien que nombre de pays estiment que l'affectation spécifique des recettes provenant des initiatives de tarification nuit à l'efficacité économique, dans certains cas, si ces fonds vont à des administrations locales et régionales, des initiatives de tarification « impopulaires » peuvent recueillir un soutien politique accru qui facilite leur mise en œuvre. L'affectation des recettes hors de leur juridiction immédiate risque parfois de rendre inopérantes les incitations à réduire les déplacements en voiture, d'obscurcir aux yeux du public la raison d'être des mesures et d'empêcher l'acceptation de programmes qui pourraient s'avérer très efficaces.
 - **Imputer les ressources financières (provenant d'investissements ou d'autres sources) selon une répartition équilibrée** entre les différents modes afin de maximiser l'efficacité du système de transports urbains et d'éviter le développement d'un mode au détriment d'un autre. Les décisions de financement devraient être prises sur la base d'une évaluation des incidences relatives de chaque mode sur l'environnement, l'économie et l'équité. D'autre part, les décisions d'investissement en infrastructure devraient prendre pleinement en considération les objectifs concernant la gestion de la demande des transports.
 - **Mettre en balance l'investissement et le financement alloués par l'État aux métropoles** avec les besoins financiers des villes secondaires et des pôles tertiaires. Une concentration excessive des ressources de l'État dans les métropoles risque d'entraîner une utilisation peu rationnelle des crédits et, ce qui serait peut-être plus grave, de laisser échapper des occasions de favoriser des améliorations réelles des systèmes de transport dans d'autres zones urbaines clés.
- **Améliorer la collecte de données, les activités de suivi et la recherche**
- Des données solides et fiables constituent la base empirique d'un bon processus décisionnel et sont utilisées au départ des travaux analytiques. Mais surtout, elles apportent un éclairage sur les tendances des déplacements urbains et les facteurs d'évolution qui les déterminent – qu'il est indispensable d'appréhender pour évaluer les différentes mesures politiques qui permettront le mieux de résoudre les problèmes constatés. Il est fréquent que les administrations nationales n'aient pas facilement accès à des données urbaines. En

conséquence, il leur est difficile d'effectuer des évaluations comparatives des performances, qui pourraient s'avérer fructueuses.

- **Améliorer la collecte de données.** Comme l'a révélé l'enquête sur les villes de 1992, et comme l'ont confirmé les travaux de 1999, les données urbaines, notamment sur les déplacements urbains, l'aménagement de l'espace et leurs interactions, sont encore fragmentaires, incohérentes et souvent de qualité médiocre. Le recueil de données ne se fait pas de manière uniforme d'une ville à l'autre ; il arrive même que les méthodes de collecte soient souvent modifiées à l'intérieur d'une ville donnée. Les administrations nationales peuvent prendre des initiatives ou venir à l'appui d'activités en cours pour améliorer la cohérence de la collecte de données. Il serait très intéressant de mettre au point une méthodologie cohérente au niveau international pouvant être utilisée dans toutes ces enquêtes.
- **Assurer un suivi systématique** de la mise en œuvre des activités relatives aux transports urbains et à l'aménagement de l'espace, et de leurs articulations avec les objectifs en matière de santé et d'environnement. Communiquer les résultats de ce suivi aux élus et au public afin de favoriser la transparence des décisions et la responsabilité.
- **Organiser et financer des activités de recherche, de développement et d'essai** portant sur les solutions possibles pour favoriser des transports urbains et une planification foncière durables. Encourager l'échange d'expérience concernant les meilleures pratiques entre les différents acteurs aux niveaux local, national et international. Encourager davantage le développement des sources d'énergie alternatives pour les véhicules.

Conclusions

Étant donné que près des trois quarts de la population des pays de la CEMT et de l'OCDE résident dans des zones urbaines, la structure et les incidences des déplacements urbains et de l'aménagement de l'espace intéressent presque tous les secteurs de l'économie, tous les niveaux d'administration, et surtout les voyageurs eux-mêmes. En fait, les enseignements apportés par des études telles que l'actuel Projet CEMT-OCDE sur le transport urbain durable, et celui qui l'a précédé, les transports urbains et le développement durable (1995), ainsi que par les travaux récemment entrepris dans le cadre de l'OCDE et d'autres organisations, montrent bien que les problèmes de transports urbains et de planification foncière ne sont pas uniquement *urbains* : en effet, leurs conséquences économiques, sociales et écologiques se font sentir bien au-delà des juridictions géographiques des villes et des agglomérations, puisqu'elles touchent aussi les régions et les pays dans leur ensemble. Les politiques conçues pour façonner les structures des déplacements et l'aménagement foncier de manière à maximiser les avantages des transports en limitant le plus possible leurs incidences négatives dépassent largement aussi le rayon d'action des autorités locales, pour s'étendre jusqu'au niveau des régions et de l'État.

Compte tenu du large éventail de secteurs et d'acteurs économiques qui peuvent être touchés par les activités menées dans les domaines des transports urbains et de l'aménagement de l'espace, il faut mettre au point un ensemble d'instruments d'action complémentaires qui offre des incitations claires et bien ciblées à atténuer les répercussions des transports urbains et de l'aménagement foncier. Cela suppose une meilleure intégration de la planification des transports et de la planification foncière – aussi bien au niveau stratégique national qu'aux niveaux régional et local. A cet effet, il faut trouver des moyens de maîtriser le développement de l'usage de l'automobile – vraiment spectaculaire dans beaucoup de zones urbaines dans toute la région de la CEMT et de l'OCDE – et de favoriser d'autres modes de déplacement en remplacement de la voiture, c'est-à-dire les transports publics, la marche à pied et la bicyclette, afin que chaque usager puisse avoir le choix entre diverses options. Ce sont là les principaux enseignements de la stratégie CEMT-OCDE de 1995. Les instruments

fiscaux et tarifaires, les outils juridiques et réglementaires, les technologies disponibles et l'information du public font partie des moyens d'action auxquels peuvent faire appel les pouvoirs publics.

Comme il est précisé plus haut, il est certainement plus facile de débattre d'une approche plurisectorielle et intégrée que de la mettre en œuvre. La complexité de l'application pratique des stratégies intégrées en faveur du transport durable – aux plans institutionnel, juridique, réglementaire, ou fiscal – peut être redoutable. Nombre de pays de la CEMT et de l'OCDE s'emploient toutefois à définir comment mieux structurer leurs cadres décisionnels afin de rendre possible une meilleure intégration des politiques – grâce à une coopération plus poussée en amont, entre institutions et secteurs. Parallèlement, la mise en œuvre de mesures inspirées des meilleures pratiques, déjà testées et dont les résultats ont été vérifiés, peut être une démarche qui va dans le bon sens.

Bien que l'action des pouvoirs publics ne soit décidément pas suffisante, à elle seule, pour réaliser les changements que nécessite le développement durable dans les villes, un cadre d'action précisant des objectifs clairs à long terme pour les transports urbains – définis de concert avec les parties prenantes des secteurs public et privé – peut établir les paramètres essentiels pour la mise en œuvre de politiques intégrées de transport urbain durable. Cependant, un engagement politique solide à long terme s'impose pour pouvoir mener une action coordonnée. C'est pourquoi les administrations, à tous les niveaux, se doivent de continuer à œuvrer avec les acteurs politiques pour relever ce défi particulier de la mise en œuvre des politiques.

Notes

1. Ces objectifs sont compatibles avec ceux énoncés dans le rapport de 1995 de la CEMT et de l'OCDE intitulé *Transports urbains et développement durable*, ainsi que dans le projet de l'OCDE sur les transports écologiquement viables (TEV). Ils correspondent également aux objectifs définis à plus grande échelle dans la Déclaration et le programme commun d'action de la Conférence régionale sur les transports et l'environnement de la CEE-ONU, qui s'est tenue à Vienne en novembre 1997, ainsi que dans la Charte européenne de l'OMS sur les transports, l'environnement et la santé, signée à Londres en juin 1999.
2. Pour un examen détaillé du transport des marchandises en ville, voir la Table Ronde 109 de la CEMT : « Les Transports de Marchandises et la Ville » (1997).
3. CEMT-OCDE (1995). Voir encadré 1 pour une description du projet sur les transports urbains et le développement durable (1992-1995).
4. Se reporter à l'annexe I pour une description du projet actuel et de sa méthodologie.
5. Pour une analyse complète des réponses au questionnaire, se reporter au document « Draft Synthesis Report of the Survey of Cities » [CS/URB(2001)2].
6. Se reporter au document « Draft Synthesis Report of Self-Reviews of Urban Sustainable Travel Policies » [CS/URB(2001)3].
7. Plus de 35 villes ont répondu au questionnaire de 1999 se rapportant aux travaux de 1992, et les grandes agglomérations y sont mieux représentées – il s'agissait là de deux des objectifs de l'enquête actuelle.
8. Croissance en pourcentage de la superficie urbaine qui s'étend au-delà du centre-ville.
9. Ce chiffre doit toutefois être interprété avec prudence, car les capitales des pays d'Europe centrale et orientale sont surreprésentées par rapport au reste des métropoles.
10. Dans l'enquête sur les villes, on a observé que les données sur le bruit présentaient des différences notables en ce qui concerne les normes et les paramètres de mesure utilisés dans les différentes zones urbaines. Ce manque particulier de cohérence d'une ville à l'autre a posé des problèmes sérieux dans l'analyse de l'enquête, au point qu'il n'a pas été possible de tirer des conclusions sur le bruit. Certains auto-examens nationaux ont toutefois fourni des informations en la matière. Eu égard à la sécurité, les définitions nationales des accidents mortels ont été utilisées pour l'analyse ; quant à la comptabilisation et au suivi du nombre et du type d'accidents, ils sont fondés sur des méthodes très différentes.
11. Se reporter, par exemple, à la Conférence conjointe CEMT-ACEA-OICA : Mesures pertinentes de réduction des émissions de CO₂ tenue à Turin.
12. Certaines villes, cependant, se sont inspirées de la stratégie à trois volets pour guider leur action. Varsovie, par exemple, a élaboré son projet de Politique des transports (1995) sur la base des recommandations de la stratégie.

13. Cette section récapitule l'expérience acquise par les pays par suite de la mise en œuvre des politiques, d'après la description qu'ils en ont eux mêmes donnée, en faisant fond sur les documents « Synthesis Report of Self-Reviews of Urban Sustainable Travel Policies » [CS/URB(2001)3] et « Synthesis Report of the Survey of Cities » [CS/URB(2001)2].
14. Se reporter à la section 4.2.3 – Inefficacité ou contreproductivité des rôles et des procédures institutionnels.
15. Conférence conjointe CEMT-ACEA-OICA : Mesures pertinentes de réduction des émissions de CO₂, tenue à Turin. www.oecd.org/CEM/topics/env/CO2turin.htm.
16. Se reporter, par exemple, à la Conférence conjointe CEMT-ACEA-OICA : Mesures pertinentes de réduction des émissions de CO₂ tenue à Turin, *ibid*.
17. Se reporter à l'annexe II où figure la liste des membres du Groupe directeur.
18. Se reporter à la section 4.2.2 – Intégration et coordination insuffisantes des politiques.
19. Un examen approfondi des transports urbains aux Pays-Bas : *Implementing Sustainable Urban Travel Policies : National Peer Review – The Netherlands*, a été publié dans le cadre de ce projet en janvier 2001.
20. Il est à noter que ces mesures de dissuasion (« push ») et d'incitation (« pull ») ne sont pas toujours interprétées de cette façon. En Suisse, par exemple, et dans d'autres pays aussi, les mesures de dissuasion sont utilisées pour promouvoir les transports publics (c'est-à-dire que l'on « pousse » en avant quelque chose) tandis que les mesures d'incitation servent à restreindre l'utilisation de l'automobile (c'est-à-dire que l'on provoque un « rejet » de la voiture).
21. Pour un examen plus approfondi de la question, se reporter aux documents et aux conclusions de l'atelier CEMT-OCDE « Surmonter les obstacles institutionnels à la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable », 13-14 décembre 2000, Madrid. www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/InstBarriers/index.htm.
22. Pour une étude plus approfondie du rôle des consultations publiques et de la participation de la population, études de cas à l'appui, veuillez consulter « Engaging Citizens : Public Consultation and Participation in Urban Transportation Planning, Project Approval and Implementation » (en anglais) (4^e séance de l'atelier de Madrid, décembre 2000). Les contributions sont disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/instBarriers/madriddoc.htm (en anglais).
23. Le document établi pour l'atelier CEMT-OCDE sur « Gérer l'usage de la voiture dans l'optique d'un transport urbain durable » et les travaux de ces ateliers peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/Carscities/index.htm (1-2 décembre 1999).
24. La réalité de cette distorsion dépend beaucoup des caractéristiques du marché du logement dans un pays donné ; cela peut être vrai pour le marché foncier aux États-Unis mais sans doute moins pour les marchés français ou néerlandais.
25. On peut se reporter, pour une analyse plus approfondie des questions de financement des transports publics et autres dans une perspective d'amélioration des stratégies publiques et de transport, aux contributions établies pour l'atelier sur « la mise en œuvre de stratégies de promotion des transports publics pour un transport urbain durable » tenu à Athènes les 3 et 4 juin 1999 et à ses conclusions. www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/publicTr/index.htm.
26. L'atelier sur les « méthodologies d'évaluation des investissements en infrastructure de transport et l'étalement urbain » qui a eu lieu à Paris les 29 et 30 juin 2000 a étudié cette question en détail. www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/UrbSprawl/index.htm.

Références

Documents du projet disponibles sur le site web

www.oecd.org/cem/UrbTrav/index.htm

I. Documents préparés pour les ateliers

A. Les obstacles institutionnels à la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable

Madrid, Espagne, 13-14 décembre 2000

www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/InstBarriers/madriddoc.htm.

ALFAYATE Maria, Clean Urban Transport Unit, European Commission-DG Tren, Brussels, « *EU Commission: Is there a role for supranational institutions in urban transport policy?* ».

AUSTESTAD Tone, Adviser-Environmental Issues Section, Ministry of Transport and Communications, Norway, « *Experiences and challenges with integrated planning in Norway* ».

BOOT Pieter, Director, Ministry of Transport, Public Works and Water Management, The Netherlands, « *Decentralisation in the Netherlands. Lessons from the 2nd and 3rd strategic transportation plans* ».

ECMT, Conclusions and Recommendations of the Workshop.

GÜLLER Peter, Managing Director, Synergo, Zürich, « *Opportunities for and constraints of public participation and private actor involvement in transport decision-making and policy implementation: The case of Zug* ».

HENRY John, CEO, Dublin Transportation Office, « *Bringing the sectors together in Dublin: a single transport authority?* » (paper not available).

ITURBE LOPEZ José Ignacio, Director Gerente del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, « *Como superar las barreras institucionales para poner en práctica políticas de transporte urbano sostenible* ».

LYONS William, Senior Project Manager, Volpe National Transportation Systems Center, USA, « *The US Transportation Equity Act for the 21st century and Clean Air Act amendments: An innovative framework for transportation and environmental policy* ».

MAILLARD Henry, Conseiller, ministère des Communications et de l'Infrastructure, Belgique, « *Integrated public transport in and around Brussels: The challenge of four public authorities and four operators* » (paper not available).

MCCARTHY Peter, Head of Corporate Financial Management Division, Department of the Environment, Transport and the Regions, UK, « *Implementing the transport White Paper in UK Cities* ».

- POUPARD François, Head of Transport Strategies and Studies Group, Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, « *National and regional planning for sustainability: lessons to date in France* ».
- POZO DE CASTRO Miguel, Secretario General de Planeamiento y Infraestructura, Ministry of Public Works and Infrastructure, Spain, « *Cooperación institucional para el transporte urbano sostenible en España* ».
- SUCHORZEWSKI Wojciech, Professor, Warsaw University of Technology, Poland, « *Empowering cities in Poland: Has institutional reform gone far enough for sustainable travel?* ».
- THOMPSON Kristin, Envision Utah Program, Salt Lake City, USA, « *Community action for sustainable travel in Salt Lake City, Utah* ».
- VENTURA TEIXIDOR Francesc X., Director General de la Autoridad del Transporte Metropolitano, Barcelona, « *Associations for progress: how to link public, private and multi-sector organisations for better planning and implementation – Metropolitan Transport Authority (ATM)* ».
- WEINER Ed., Senior Policy Analyst, US Department of Transportation, « *Institutional framework for implementing sustainable urban travel policies* ».
- WILLIAMS Roger, Consultant for the Oxford Country Council, UK, « *The impact of the public and press in implementing the Oxford Transport Strategy* ».

B. Les méthodes d'évaluation des investissements en infrastructure et l'étalement urbain

Paris, France, 29-30 juin 2000

www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/UrbSprawl/Parisdodc.htm.

- DE JONG Gerard et KROES Eric, Hague Consulting Group ; VAN MOURIK Henk et VAN DER HOORN Toon, Transport Research Centre, Ministry of Transport, « *Country Experience: Netherlands – The Impacts of the Amsterdam Ringroad: Five Years After* ».
- DUCHÊNE Chantal, Director of Infrastructure and Transport, DREIF, Paris, « *Exposé introductif* ».
- EIJGENRAAM Carel J.J., KOOPMANS Carl C. et TANG Paul J.G., CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, « *Country Experience: Netherlands – Evaluation of Infrastructural Projects: Guide for Cost-Benefit Analysis* ».
- FRIEDBERG Jan, Under Secretary of State, Ministry of Transport and Maritime Economy, Warsaw, « *Country Experience: Poland* » (paper not available).
- GOODWIN Phil, Professor and Director of TSU, University College London, « *Conclusions and Recommendations of the Workshop* ».
- GOODWIN Phil, Professor and Director of TSU, University College London, « *A Look at the Assumptions and How They Have Evolved* » (paper not available).
- GÜLLER Peter, Managing Director, Synergo, Zürich, « *Country Experience: Switzerland* ».
- GWILLIAM Ken, Economic Adviser, Transport, World Bank ; MENCKHOFF Gerhard, Urban Transport Specialist (consultant), World Bank, « *Transport Project Appraisal at the World Bank* ».
- HEMINGER Steve, Deputy Director, Metropolitan Transportation Commission for the San Francisco-Oakland, California Area, « *Country Experience: United States* ».
- KNOFLACHER Hermann, Professor, Technical University of Vienna, « *Country Experience: Austria* ».
- POUPARD François, Head of Transport Strategies and Studies Group, DREIF, Paris, « *Country Experience: France* ».

C. Gérer l'usage de la voiture dans l'optique d'un transport urbain durable

Dublin, Irlande, 1-2 décembre 1999

www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/Carscities/Dubldoc.htm.

AHRENS Gerd-Axel, City of Bremen, Germany, « *The Power of Parking Policy Schemes: Insights, Ideas and Questions* ».

BOOT Jos, Department of Spatial Economics, Free University Amsterdam ; BOOT Pieter Ministry of Transport, The Hague ; VERHOEF Erik T., Research Fellow, Tinbergen Institute, « *The Long Road Towards the Implementation of Road Pricing: The Dutch Experience* ».

BRÖG Werner, Socialdata GmbH, Munich, Germany, « *“Changing Behaviour: The Key to the Problem?” Principal Points of Presentation* ».

DUCHÊNE Chantal, Director of Infrastructure and Transport, DREIF, Paris, « *Improving Urban Transport and Urban Air: an Integral Approach in France* ».

FONTANA Michele, Institute of Energy Economics, Università L. Bocconi/Dept. of Public Economics, University of Pavia, Italy, « *Car-Free Areas and Pedestrianisation for Traffic Management: The Experience of Five Italian Towns* ».

FREANI Jean-Pierre, Office of the Mayor of Strasbourg, « *Managing Car Use in Strasbourg, France* ».

GÜLLER Peter, Managing Director, Synergo Zürich, Switzerland, « *Pricing Measures Acceptance: Preliminary Analytical Results of the Prima-Project of DG VII/EU* ».

HASBERG Peter, City of Cologne and Dirk Serwill, IVV-Aachen, « *The Stadtinfo Köln Project in Cologne: Information as the Key to Mobility and Traffic Management* ».

MAY A.D., Professor of Transport Engineering, The University of Leeds, UK, « *Making the Links: Car Use and Traffic Management Measures in the Policy Package* ».

SHORT Jack, Deputy Secretary General, ECMT, « *Introduction to the Workshop* ».

SPERLING Daniel and SHAHEEN Susan, Institute of Transportation Studies, University of California, Davis, USA, « *Carsharing: Niche Market or New Pathway?* ».

VESSILIER Béatrice, CERTU, France, « *In Town Without My Car? Can a One-day Event Change Mobility Behaviour?* ».

WICKHAM James, Employment Research Centre, Trinity College, Dublin, « *Contextualising Car Dependency* ».

D. La mise en œuvre de stratégies de promotion des transports publics pour un transport urbain durable

Athènes, 3-4 juin 1999

www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/PublicTr/Athdoc.htm.

ABA Botond, General Director, Budapest Transport Ltd., Hungary, « *Financing the System – Not Just the Mode: Prospects for and Problems with Implementing an Integrated Financing Plan for Public Transport* ».

AMAR Georges, Director, Innovation in Services, RATP, Paris, « *How to Implement Global Approaches (Intermodality, Multiservices) in Transport Systems: From Coordination to Innovation* ».

BASTOW Keith, Strategy and Development Executive, ARRIVA Passenger Services, UK, « *Using Market Forces and Competition to Improve Sustainability in Public Transport: Where Does the Market Help? Where Does it Hinder? The Private Sector – Delivering Sustainable Public Transport* ».

- ECMT Secretariat, « *Discussion Paper: Using Advanced Technology to Achieve Sustainability in Urban Transport* ».
- GIANNOPOULOS G.A., Aristotle University of Thessaloniki, Greece, « *Conclusions of the Workshop* ».
- LICHTENEGGER Michael, Head of Public Relations, Wiener Linien, Austria, « *Communicating and Co-operating with the Client: Implementing Public Communication and Information Strategies to Enhance Public Transport* ».
- PETERSON Bo, Associate Professor, Lund Institute of Technology, Sweden, « *Eliminating Institutional and Organisational Barriers to Implementing Integrated Public Transport Strategies* ».
- SUCHORZEWSKI Wojciech, Professor, Warsaw University of Technology, Poland, « *Implementing Urban Public Transport Strategies in Central and Eastern Europe: Case Studies of Budapest and Warsaw Transportation Policy for the Capital City of Warsaw* ».
- VIEGAS José, CEO, Transportes Inovação e Sistemas, Lisbon, Portugal, « *Public Transport in the Sustainable Urban Transport Policy Package: Taking an Integral Policy Approach* ».
- VOUGIOUKAS Manos, Director, Euro Trans Consulting Ltd., London, « *Implementing Fair and Efficient Pricing and Subsidy Policies* ».

E. La planification spatiale pour un transport urbain durable : la mise en œuvre du changement

Linz, Autriche, 23-24 septembre 1998

www.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/LandUse/LinzDoc.htm.

- DEAKIN Elizabeth, University of California, Berkeley, USA, « *Land-Use for Sustainable Urban Transport: An Assessment of Problems and Options* ».
- ECMT-OECD, « *Summary of Workshop* ».
- FLEISSIG Will, Continuum Partners and University of Colorado, Boulder, USA, « *A Developer's Perspective: How Transit, Infrastructure and Amenities Influence Private Investor Decisions* ».
- FRIEDBERG Jan, Municipality of Krakow, Poland, « *Transport and Land-Use Policy Integration in Poland* ».
- GEBHARD Michaelia, Landesplanungsamt Stadtentwicklungsbehörde, Hamburg, Germany, « *Country Experience: Germany* » (Panel presentation).
- GILBERT Richard, Centre for Sustainable Transportation, Toronto, Canada, « *Action for Sustainable Urban Transport* ».
- GORHAM Roger, ECMT « *Land Use Planning and Sustainable Urban Travel: Overcoming Barriers to Effective Co-ordination* ».
- JASPER Christiane, Federal Environment Agency UBA, Germany, « *Living Without the Car in Existing Residential Areas in Halle/Salle* ».
- KAUFMAN Chip and MORRIS Wendy, Ecologically Sustainable Design Pty. Ltd., Australia, « *Country Experience: Australia* ».
- KIENITZ Roy, Surface Transportation Policy Project, USA, « *Country Experience: United States* » (Panel presentation).
- KNOFLACHER Hermann, Technical University of Vienna, Austria, « *Country Experience : Austria* » (not available).
- KOCH Helmut, Trafico Consulting, Gmunden, Austria, « *Country Experience: Austria* ».

- LANGSCHWERT Gabriele, Federal Ministry for the Environment, Youth and Family Affairs, Austria, « Country Experience: Austria » (Panel presentation).
- LAWRENCE J. Gary, University of Washington, USA, « Country Experience: United States » (Panel presentation).
- NAESS Petter, Aalborg University, Denmark, « *Policy Tools and Barriers to Less Car-Based Land-Use Planning in Cities* ».
- NIJKAMP Peter, Free University of Amsterdam, Netherlands, Review of « Urban Travel and Sustainable Development » Report, Policy Recommendations and Current Best Practice (Panel presentation).
- ONISHI Takashi, Research Center for Advanced Science and Technology, University of Tokyo, Japan, « Country Experience: Japan ».
- PAGDEN Chris, Department of the Environment, Transport and the Regions, UK, « Country Experience: United Kingdom » (Panel presentation).
- PETERSON Bo. E., Lund Institute of Technology, Sweden, « Country Experience: Sweden ».
- SAREC Ales, Ministry of the Environment and Physical Planning, Slovenia, « Country Experience: Slovenia ».
- SUCHORZEWSKI Wojciech, Technical University of Warsaw, Poland, « Country Experience: Poland » (Panel presentation).
- VAN REISEN Alfons, Transport Research Center AVV, Rotterdam, Netherlands, « Country Experience : Netherlands » (Panel presentation).
- WILLIAMS Roger, Oxfordshire County Council, UK, « Country Experience: United Kingdom » (Panel presentation).
- ZECH Sybilla, Consultant, Austria, « Country Experience: Austria » (Panel presentation).

II. Examens nationaux des politiques

A. Examen national et collégial approfondi

Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques.

Examen national par les pairs : Pays-Bas, ISBN 92-821-2328-6, octobre 2001.

Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques.

Examen national par les pairs : Hongrie (en cours de finalisation).

B. « Auto-examen » national de politique des transports urbains durables

Country Reviews – Synthesis of Self Reviews CEMT/CS/URB(2001)3 (ce projet de rapport est disponible sur OLIS et sur le site protégé de la CEMT).

Self Policy Reviews : Czech Republic, Finland, France, Germany, Italy, Norway, Poland, Portugal, Russian Federation, Switzerland, United States.

III. Enquête sur les villes

A. Draft Synthesis Report CEMT/CS/URB(2001)2/PART1 (Quantitative section)

CEMT/CS/URB(2001)2/PART2 (Qualitative section on policies and measures), Publication CEMT à paraître, *Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques, Étude des villes.*

B. Questionnaire : Urban Travel : Implementation of policies for sustainable development

www.oecd.org/cem/UrbTrav/Survey/Ques.pdf

C. Sample of Cities

www.oecd.org/cem/UrbTrav/Survey/sample1.pdf

www.oecd.org/cem/UrbTrav/Survey/sample2.pdf

IV. Autres références du projet

www.oecd.org/cem/UrbTrav/publications.htm

Changing Patterns of Urban Travel by F.V Webster, P.H. Bly, R.H. Johnston, N. Paulley et M. Dasgupta (TRL, United Kingdom) ECMT.

Sustainable Transport in Central and Eastern European Cities ECMT/OECD Workshop, Bucharest (Romania), 28-30 juin 1995, mars 1996.

Transports urbains et développement durable, OCDE/CEMT, 1995.

V. Travaux apparentés

ACEA – ECMT – OICA Joint Conference, « *Smart CO₂ Reductions – Non-product Measures for Reducing Emissions from Vehicles* », Turin, 2-3 mars 2000, www.oecd.org/cem/topics/env/CO2turin.htm.

Émissions de CO₂ et Transports, CEMT, ISBN 92-821-2225-5, CEMT, 1997.

Table Ronde CEMT n° 110 : La congestion routière en Europe, 1999.

Table Ronde CEMT n° 109 : Les transports de marchandises et la ville, 1999.

Table Ronde CEMT n° 102 : Réduire ou repenser la mobilité urbaine quotidienne, 1996.

OECD, Synthesis Report : « *est! Environmentally Sustainable Transport – Futures, strategies and best practices* », Vienne, Autriche, octobre 2000.

Liens : www.oecd.org/cem/UrbTrav/links.htm.

Autres sites : www.oecd.org/cem/sites/env.htm.

Annexe I

Méthodologie du projet CEMT-OCDE sur « la mise en œuvre des politiques de transports urbains durables » (1998-2001)

1. Étendue et structure du projet

Ce projet a été conçu pour donner suite aux travaux entrepris pour la publication *Transport urbain et développement durable*, paru en 1995. Les ministres réunis à Annecy en 1994 avaient demandé que la CEMT examine les politiques nationales en tenant compte des recommandations formulées dans cet ouvrage. Le projet tel qu'il se présente actuellement est en conformité avec le mandat défini.

En novembre 1997, un groupe d'experts réuni à Paris a défini les priorités et la structure du projet basé sur trois volets principaux : une série d'ateliers sur des thèmes précis, une enquête sur les villes et une série d'examen des politiques nationales de transport urbain, l'accent du projet portant sur la mise en œuvre des politiques de transports urbains durables.

2. Les ateliers

La série d'ateliers a été axée sur les problèmes de mise en œuvre dans un certain nombre de domaines identifiés comme particulièrement importants pour les déplacements urbains durables : l'intégration de la planification spatiale et des transports ; l'amélioration des transports publics ; la gestion de l'usage de la voiture en ville ; les méthodologies d'évaluation d'investissements en infrastructure ; et les problèmes institutionnels et la consultation publique.

Les ateliers organisés dans le contexte du projet sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

Les papiers et les conclusions préparés dans le cadre des ateliers ont servi de base à ce rapport. Ils sont disponibles sur le site internet de la CEMT www.oecd.org/cem/UrbTrav/index.htm ou auprès du Secrétariat.

3. L'enquête sur les villes

Une enquête détaillée des villes a été menée en 1999-2000 en collaboration avec le CERTU. L'enquête a permis au projet de rassembler un grand nombre d'informations sur l'activité des transports dans les villes de la CEMT et de l'OCDE ainsi que sur la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable.

Il s'agissait de recontacter les 132 villes enquêtées lors du projet précédent (1992-1995) pour constater le progrès au niveau du développement et de l'application des politiques de transport urbain durables depuis la première enquête. Pour améliorer le niveau de représentation des pays Membres, l'échantillon des 132 villes initiales a été élargi, notamment

Les ateliers organisés dans le cadre du projet

Thème	Organisation	Date et lieu
« La planification spatiale pour un transport urbain durable : la mise en œuvre du changement ».	Federal Ministry for the Environment Youth and Family Affairs and Office of the State Government of Upper Austria.	23-24 septembre 1998. Autriche (Linz).
« La mise en œuvre de stratégies de promotion des transports publics pour un transport urbain durable ».	Athens Urban Transport Organisation (OASA).	3-4 juin 1999. Grèce (Athènes).
« Gérer l'usage de la voiture dans l'optique d'un transport urbain durable ».	Dublin Transportation Office (DTO).	1-2 décembre 1999. Irlande (Dublin).
« Les méthodes d'évaluation des investissements en infrastructure et l'étalement urbain ».	Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (DREIF).	29-30 juin 2000. France (Paris).
« Les obstacles institutionnels à la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable ».	Ministère des Travaux publics et de l'Infrastructure.	13-14 décembre 2000. Espagne (Madrid).

aux nouveaux Membres de l'Europe central et orientale et de l'ex-CEI. Au total, 167 villes de 32 pays ont répondu à l'enquête sur un échantillon total de 328 villes, parmi lesquelles 274 firent effectivement l'objet d'une enquête.

Le questionnaire, basé sur celui envoyé dans le contexte du projet précédent, a été retravaillé pour améliorer les taux de réponses à certaines questions et mettre l'accent sur la mise en œuvre des politiques et mesures. Le questionnaire a été distribué aux contacts nationaux en automne 1999. Ceux-ci ont ensuite envoyé les questionnaires aux villes, ont réceptionné et transmis les réponses complétées à la CEMT.

L'analyse des questionnaires a été réalisée par le CERTU. Un projet de synthèse a été préparé, et sera publié lors de sa finalisation¹.

4. Les examens nationaux des politiques de transport urbain

Dans le contexte de ce projet, les pays de la CEMT et de l'OCDE ont été invités à procéder à un examen de leurs politiques urbaines selon deux formules : soit un « examen collégial approfondi », soit un « auto-examen ». Avec une focalisation sur les questions de la mise en œuvre des politiques, les examens ont permis aux pays participants d'identifier les points forts et faibles dans leurs procédures administratives qui influent sur l'application des politiques de transport urbain durable.

Examens collégiaux approfondis

- Le premier examen s'est déroulé aux Pays-Bas du 23 au 25 juin et a été organisé par le ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux. L'équipe chargée de l'examen était constituée de trois experts de la Suisse, de la Suède et du Royaume-Uni accompagnés de deux membres du Secrétariat de la CEMT. Le rapport d'examen a été publié en janvier 2001².

- Le deuxième examen a été effectué en Hongrie du 21 au 23 juin, à l'invitation du ministère des Transports de ce pays. L'équipe chargée de l'examen était également constituée de trois experts, cette fois de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Deux membres du Secrétariat de la CEMT ont également participé à l'examen. Le rapport est actuellement en cours de finalisation.

« Auto-examens »

- Les pays ne faisant pas l'objet d'un examen collégial approfondi ont été invités à effectuer ce que l'on appelle un « auto-examen » de leur politique de transport urbain. Au moment de la préparation de ce rapport, 10 pays ont réalisé des « auto-examens » : la République tchèque, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Fédération russe, la Suisse et les États-Unis³.
- Ces « auto-examens » ont permis aux pays qui les ont effectués d'identifier les forces et les faiblesses de la mise en œuvre de leurs politiques, ainsi que des procédures administratives qui sous-tendent cette mise en œuvre.

5. Groupe directeur

Tout au long de ces trois ans, les travaux du projet ont été supervisés par un Groupe composé des représentants des ministères des Transports, de l'Environnement et de l'Aménagement urbain ainsi que des services administratifs locaux des pays CEMT et OCDE. Ce Groupe a été élargi dans la phase finale du projet en vue de l'examen des conclusions du projet par les ministres. (Voir la liste des membres du Groupe directeur en annexe II).

6. Site Internet

Un site Internet a été créé au début du projet pour mettre à disposition l'information sur le développement du projet ainsi que tous les papiers et documents des ateliers. L'adresse du site est www.oecd.org/cem/UrbTrav/index.htm.

Notes

1. Publication CEMT à paraître, *Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques, Étude des villes*.
2. *Implementing Sustainable Urban Travel Policies: National Peer Review: The Netherlands*, janvier 2001.
3. Publication CEMT à paraître, *Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques, Auto-examens nationaux*.

Annexe II

Membres du Groupe de direction

Président : M. Wojciech SUCHORZEWSKI
Warsaw University of Technology, Poland

Allemagne

M. Bernd TÖRKEL
Federal Ministry of Transport, Building and Housing, Berlin

Autriche

M. Robert THALER
Federal Ministry for the Environment (BMU), Youth and Family Affairs – Vienna

Belgique

M. Henry MAILLARD
Federal Ministry of Transport, Building and Housing – Brussels

Danemark

M. Aske Wieth KNUDSEN
Ministry of Transport – Copenhagen

Espagne

M. José Luis RUIZ RUESCAS PRADERA
ministère du Développement (FOMENTO) – Madrid

États-Unis

M. William LYONS
US Department of Transportation/Volpe National Transportation Systems Center,
Cambridge, MA

M. Ed. WEINER
US Department of Transportation – Washington DC

Fédération de Russie

M. Vadim DONCHENKO
State Scientific and Research Institute of Road Transport (NIIAT) – Moscow

Finlande

M. Mikko OJAJARVI
Ministry of Transport and Communications – Helsinki

M. Risto SAARI
Ministry of Transport and Communications – Helsinki

France

Mme Chantal DUCHENE
Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (DREIF) – Paris

M. François POUPARD
Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (DREIF) – Paris

Grèce

Mlle Stella MNIMATIDOU
Ministry of Transport and Communications – Athens

M. Stratos PAPADIMITRIOU
Athens Urban Transport Organisation (OASA)

Hongrie

Mme Katalin TANCZOS
Budapest University of Technology and Economics

Irlande

Mme Orla CORRIGAN
Department of Public Enterprise – Dublin

M. John HENRY
Dublin Transportation Office (DTO)

Italie

M. Fabio CROCCOLO
Ministerio dei Trasporti e della Navigazione – Roma

ANPA, Rome

M. Mario CONTALDI
Mlle Roberta PIGNATELLI

Norvège

Mlle Tone AUSTESTAD
Ministry of Transport and Communications – Oslo

M. Jarle JENSEN
Ministry of Environment – Oslo

Mlle Brita JORDE
Ministry of Environment – Oslo

Pays-Bas

M. Ambrosius BAANDERS
Ministry of Transport, Public Works and Water Management (AVV) – Rotterdam

M. Pieter BOOT
Ministry of Transport, Public Works and Water Management – Den Haag

M. Henk PAUWELS
Ministry of Transport, Public Works and Water Management – Rotterdam

Portugal

Mlle Sarah MANILHA
ministère de l'Équipement social – Lisbonne

Mme Filomena MATIAS
ministère de l'Équipement social – Lisbonne

République tchèque

M. Ivan NOVAK
Ministry of Transport and Communications – Prague

Royaume-Uni

M. Peter Mc CARTHY
Department of the Environment, Transport and the Regions – Londres

Slovénie

M. Ales SAREC
Ministry of Environment and Physical Planning – Ljubljana

Suède

M. Stefan ANDERSSON
Ministry of Industry, Employment and Communications – Stockholm

M. Hakan JANSSON
Ministry of Industry, Employment and Communications – Stockholm

Suisse

M. Peter GÜLLER
SYNERGO – Zürich

M. Alexander RIST
Federal Office of Spatial Development – Berne

Mme Caroline SCHNELLMANN
Federal Office of Transport – Berne

EEA – European Environment Agency

M. Michele FONTANA

Banque Mondiale

M. Kenneth GWILLIAM
Washington DC, États-Unis

CEMT

Mme Mary CRASS
M. Stephen PERKINS
M. Jack SHORT

OCDE

M. Philippe CRIST, STI/DOT
M. Toshihiro HAYATA, TDS/UA
M. Josef KONVITZ, TDS/UA
M. Peter WIEDERKEHR, ENV/PC

Publications et documents récents et à venir

Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques

Auto-examens nationaux

Publication à venir

Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques

Enquête sur les villes – Rapport de synthèse

Publication à venir

Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques

Examen national par les pairs : Hongrie

Publication à venir

Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques

Messages clés pour les gouvernements

(75 2002 05 2 P) ISBN 92-821-2370-7. CEMT (2002). Brochure gratuite

Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques

Examen national par les pairs : Pays-Bas

(75 2001 02 2 P) ISBN 92-821-2328-6. CEMT (2001)

Les transports de marchandises et la ville

Rapport de la Table Ronde 109, Paris, 11-12 Décembre 1997

(75 1999 08 2 P) ISBN 92-821-2247-6. CEMT (1999)

Sustainable Transport in Central and Eastern European Cities

1996. Disponible en anglais seulement sur le site Internet de la CEMT

Transport urbain et développement durable

1995. Disponible sur le site Internet de la CEMT

Évolution des déplacements urbains

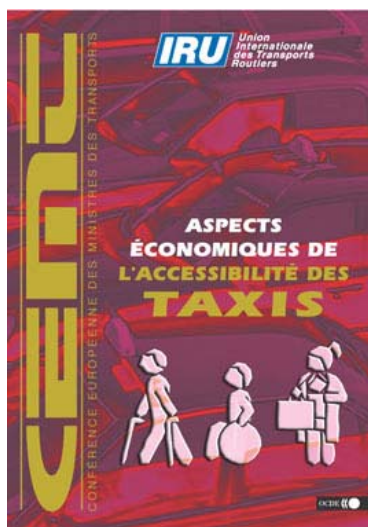
1985. Disponible sur le site Internet de la CEMT

Pour commander : Internet : www.oecd.org/bookshop

E-mail : sales@oecd.org

AUTRES PUBLICATIONS RECENTES DE LA CEMT

Aspects économiques de l'accessibilité des taxis



Le taxi est un élément essentiel du système de transports contemporain qui offre un service porte-à-porte à toute heure du jour et de la nuit. Comme dans les autres modes de transport, il est indispensable d'améliorer l'accessibilité des taxis pour les personnes âgées et handicapées. Ce rapport est le fruit d'un dialogue entre les pouvoirs publics et la profession. Il présente des données provenant de 14 pays sur leurs services de taxis, l'organisation de la profession, l'utilisation des taxis par les personnes âgées et handicapées et le coût des taxis accessibles.

Cet ouvrage décrit tout un éventail de mesures que devraient prendre les pouvoirs publics et la profession pour que ce mode de transport puisse procurer à tous, dans de bonnes conditions de rentabilité, un moyen de déplacement abordable et accessible.

(75 2001 152 P) ISBN 92-821-2366-9, novembre 2001, 80 pages.

TABLE RONDE 116

Les transports de déchets



Le traitement des déchets est appelé à s'accroître, car le volume de ces déchets est étroitement dépendant de la croissance économique. Le transport de déchets constitue donc un enjeu majeur pour l'avenir. Plusieurs questions se posent à cet égard. Faut-il renforcer la réglementation relative à ces transports et en revoir les modalités d'application ? Le principe de proximité pour le traitement des déchets, intégré dans cette réglementation au nom de la protection de l'environnement, ne doit-il pas être remis en cause, ce principe de proximité empêchant une massification des flux qui serait favorable aux modes de transport les plus écologiques ?

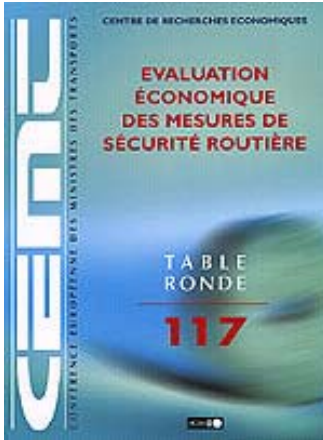
Le bilan environnemental des transports de déchets ne saurait être établi que dans le cadre d'une approche globale intégrant l'ensemble des filières de traitement de ces déchets. Il faut en effet se méfier des fausses bonnes idées, telles que "le transport de déchets doit être limité" ou "le recyclage est la meilleure solution". La suppression des décharges ou le retraitement pourraient accroître sensiblement les transports de déchets.

La Table Ronde reprend ces points en examinant successivement, à partir de l'expérience des différents pays, les évolutions du secteur des transports de déchets et les problèmes statistiques rencontrés pour les appréhender, la réglementation applicable à ces transports et leur bilan environnemental, en insistant tout particulièrement sur les difficultés engendrées par la répartition modale actuelle de ces transports.

(75 2001 132 P) ISBN 92-821-2364-2, novembre 2001, 200 pages.

TABLE RONDE 117

Evaluation économique des mesures de sécurité routière



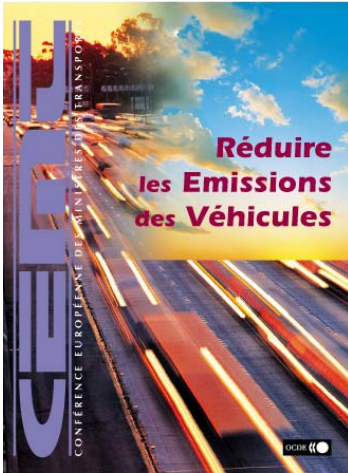
L'appréciation économique des politiques de sécurité routière pose le problème du choix de la méthode à employer pour valoriser les mesures. Il est frappant de constater qu'avec les deux principales méthodes dont on dispose, l'une mesure de façon précise un concept peu pertinent (le capital humain) et l'autre mesure approximativement un paramètre précis (le consentement à payer). La Table Ronde a analysé la complémentarité non négligeable de ces deux méthodes et souligné la nécessité d'établir des guides méthodologiques précis pour chacune d'entre elles.

La Table Ronde a souligné que les pouvoirs publics devraient se saisir de la sécurité avec le même souci d'efficacité quel que soit le mode de transport. Autre constat marquant : si les dépenses de sécurité routière sont généralement suffisantes, on ne sait pas toujours « bien » dépenser. Une des propositions iconoclastes mise en avant par la Table Ronde est qu'il convient d'accorder la plus grande attention aux mesures pédagogiques et aux investissements infrastructurels, en raison des difficultés rencontrées pour infléchir significativement le comportement humain.

Cette publication propose ainsi un bilan des politiques de sécurité routière et de leur évaluation en termes économiques. A l'heure où les pouvoirs publics de nombreux pays en viennent à fixer des objectifs encore plus ambitieux à leurs politiques, la Table Ronde a souligné qu'il s'agit d'adopter des mesures efficaces dans le long terme et économiquement valides.

(75 2001 142 P) ISBN 92-821-2365-0, décembre 2001, 188 pages.

Réduire les émissions des véhicules



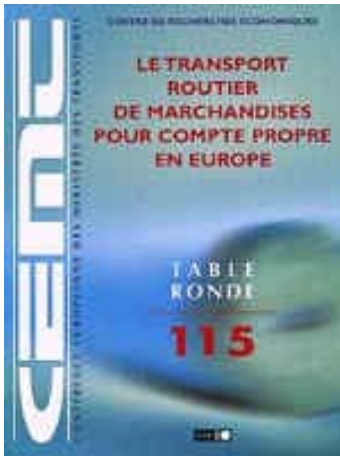
Cet ouvrage examine les limites d'émissions des gaz d'échappement de véhicules adoptées en Europe, au Japon et aux Etats-Unis et fournit ainsi au lecteur de précieuses comparaisons. On y trouvera également une analyse des mesures d'incitation à la production de carburants sans soufre (ces carburants sont susceptibles de réduire à la fois les émissions classiques et le dioxyde de carbone).

Enfin, cette publication décrit les différentes techniques de contrôle des émissions ainsi que l'impact de ces émissions sur la santé et l'environnement. Elle étudie les limites appliquées aux voitures particulières et aux poids lourds afin de déterminer si celles-ci sont suffisantes.

(75 2001 102 P) ISBN 92-821-2363-4, août 2001, 144 pages.

TABLE RONDE 115

Le transport routier de marchandises pour compte propre en Europe



Le transport routier de marchandises pour compte propre assure une part importante des transports terrestres en Europe. En tonnages transportés, son activité représente, selon les pays européens, entre deux et cinq fois celle des transports ferroviaires. Pourtant, le transport pour compte propre ne retient guère l'attention et il n'est même pas considéré comme relevant du domaine de la logistique. Or, il assume une fonction essentielle dans le domaine du transport et connaît une profonde mutation du fait de la tendance croissante des entreprises à confier leurs envois à des transporteurs professionnels plutôt qu'à les effectuer elles-mêmes.

Comprendre l'importance des transports routiers de marchandises pour compte propre, analyser les conséquences des évolutions réglementaires qui ont marqué ce domaine d'activité et mieux appréhender son avenir, tel fut l'objet des rapports introductifs et du débat entre experts que cette publication retrace.

(75 2001 082 P) ISBN 92-821-2361-8, mai 2001, 144 pages.

Evaluer les avantages des transports



Cet ouvrage examine l'ensemble des avantages -- et des coûts -- économiques des infrastructures de transport. Il présente également une réflexion sur les moyens d'établir des estimations satisfaisantes de l'impact global des investissements prévus sur les économies régionales et nationales. Ce livre montre qu'il faut prendre en compte toutes les imperfections économiques susceptibles de survenir -- celles auxquelles le projet devra s'attaquer, notamment la tarification en situation de monopole au niveau local ; celles qui sont liées à l'usage des infrastructures, telles les externalités

environnementales ; mais aussi les conséquences non désirées, par exemple les incidences sur le marché local du travail. Il convient également de s'assurer que les avantages nets profitent bien à ceux qui étaient censés bénéficier du projet.

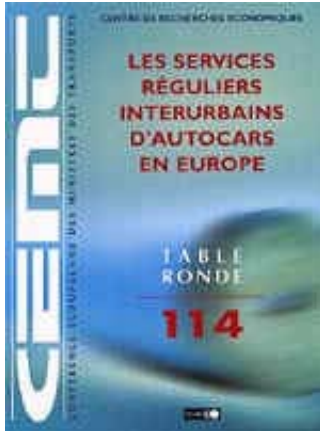
Cette publication s'appuie sur des travaux novateurs récemment menés au Royaume-Uni. Elle propose des moyens d'améliorer les évaluations basées sur la traditionnelle méthode de l'analyse coûts-avantages, et lève les doutes qui avaient bloqué son utilisation dans de nombreux pays.

Le rapport principal est complété par des examens d'évaluation de projets de transport en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, ainsi que dans toute l'Europe. Il est étayé par l'analyse d'une méthode permettant de déterminer les volumes optimaux d'investissement en infrastructures de transport pour maximiser le bien-être économique.

(75 2001 092 P) ISBN 92-821-2362-6, avril 2001, 228 pages.

TABLE RONDE 114

Les services réguliers interurbains d'autocars en Europe



Alors que la déréglementation est largement à l'œuvre dans le secteur des transports, les services réguliers de lignes d'autocars demeurent très réglementés. Ces services apparaissent en effet aux yeux des pouvoirs publics comme un concurrent potentiel des chemins de fer. Pourtant, dans les pays où une déréglementation des services d'autocars a été tentée, le bilan est incontestablement positif (sauf pour les transports locaux à courte distance).

La Table Ronde a cherché à faire le point sur les services réguliers interurbains par autocars à partir d'exemples de pays qui ont suivi des approches originales. Cette publication permet de voir ce type d'activité sous un jour entièrement nouveau. Il en ressort notamment que le transport de lignes par autocars constitue un marché spécifique pour une clientèle qui ne dispose pas de moyens de transport alternatifs. Ouvrir ce marché bénéficierait aux populations les plus défavorisées. Mais ce n'est pas la seule leçon de cette Table Ronde.

(75 2001 032 P) ISBN 92-821-2262-X, mars 2001, 168 pages.

Le transport maritime à courte distance en Europe



Depuis quelques années, les transports maritimes à courte distance (TMCD) ont bénéficié de nombreuses initiatives publiques visant à promouvoir leur développement. L'objectif a été de favoriser une meilleure répartition modale des transports en Europe, mais aussi de diminuer l'impact des transports sur l'environnement, d'assurer une meilleure cohésion européenne, et de promouvoir un système de transport durable.

Ainsi, les TMCD ont jusqu'à présent suscité l'intérêt des pouvoirs publics surtout en tant qu'alternative aux transports routiers, mode prédominant en Europe. Mais les TMCD peuvent-ils être conçus seulement comme une alternative aux transports routiers ? Ne constituent-ils pas un élément à part entière d'un réseau de transports intégré ? Cet ouvrage montre quel rôle les TMCD peuvent jouer dans l'optique de modes de transport complémentaires et quels défis les pouvoirs publics européens devront relever.

(75 2001 052 P) ISBN 92-821-2269-7, février 2001, 84 pages.

La réforme ferroviaire



Cette publication examine les formes que la réglementation des marchés de fret ferroviaire doit prendre en vue de promouvoir l'efficacité des chemins de fer, et de l'économie en général. Les monopoles, les économies d'échelle, la concurrence, les fusions, la propriété et la structure de l'industrie ferroviaire sont analysés, ainsi que les différentes expériences menées en Amérique du Nord, en Australie, au Japon, dans l'Union Européenne et dans des pays d'Europe de l'Est ou de l'Ouest.

Les besoins en réglementation diffèrent selon le marché étudié, et les contraintes politiques ne permettent pas de transférer les modèles de réformes en bloc d'un continent à l'autre. Cependant, il est possible de tirer des leçons des actions menées dans ces pays et de les intégrer dans les réformes qui sont actuellement à l'examen dans tous les pays de la CEMT et de l'OCDE.

(75 2001 012 P) ISBN 92-821-2272-7, janvier 2001, 160 pages.

Taxation efficiente des transports



Que nous apprend la comparaison des taxes et redevances françaises et allemandes ? Les transporteurs paient-ils davantage dans un pays que dans l'autre ? Si tel est le cas, quel effet cette différence a-t-elle sur la rentabilité des transports dans chacun des deux pays ? L'impact d'une hausse de la taxe sur le gazole est-il le même dans les deux pays, ou les écarts de coûts de main-d'œuvre sont-ils plus importants ? Ces différences faussent-elles le marché du transport routier international ?

Cet ouvrage fournit un cadre qui permet d'effectuer des comparaisons à l'échelle internationale. Il traite en profondeur des principes économiques à respecter afin d'assurer l'efficacité des systèmes de taxation. Quel est le niveau de taxes idéal ? Quels types de prélèvements conviendrait-il d'appliquer ? Autant de questions cruciales que ces travaux permettent d'appréhender.

(75 2000 182 P) ISBN 92-821-2270-0, janvier 2001, 95 pages.

Pour commander :

Internet : www.oecd/bookshop

E-mail : sales@oecd.org

OECD *direct*

Vous voulez être les premiers informés des nouvelles publications sur les transports ? inscrivez-vous simplement sur notre service d'information gratuit, OECDdirect à www.oecd/oecddirect

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(75 2002 01 2 P) ISBN 92-821-2368-5 – n° 52384 2002