

Mobilité urbaine dans les villes méditerranéennes : des enjeux clés pour leur avenir

Dans les pays du pourtour méditerranéen, deux habitants sur trois vivent dans des espaces urbains. Vers 2050, la population urbaine pourrait doubler pour atteindre plus de 300 millions d'habitants dans les pays de l'Est et du Sud. Les villes, autrefois compactes, se déploient en tâches d'huile, souvent le long des littoraux. Elles envahissent leurs périphéries, absorbent de petits villages jusque là indépendants et consomment des terres agricoles périurbaines. Si la marche reste un mode de déplacement dominant dans les villes du Sud et de l'Est, des politiques publiques favorisant une motorisation de masse, ainsi que le déclin de la qualité de service des transports collectifs, ont engendré une extension urbaine incontrôlée et une dépendance accrue à la voiture dans la plupart des villes.

Sylvain Houpin

shoupin@planbleu.org

S. Houpin a intégré le corps des Architectes Urbanistes de l'Etat en 2002, après une dizaine d'année de pratique professionnelle dans des structures de maîtrise d'œuvre privées en France. Depuis 2009, il est mis à disposition par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du logement et des transports (MEDDLT) auprès du Plan Bleu ¹, pour la mise en œuvre du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM), sur les problématiques des villes méditerranéennes ².

<http://www.planbleau.org>

Face aux conséquences attendues du changement climatique, la vulnérabilité historique des villes méditerranéennes sera aggravée. Pourtant moins émettrices de gaz à effet de serre mais plus impactées que d'autres régions du monde, elles sont en première ligne pour l'élaboration des stratégies d'adaptation au changement climatique et pour repenser leurs modes de développement.

DES SITUATIONS PEU SOUTENABLES, AVEC DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES

Dans la plupart des villes du Sud et de l'Est, mais aussi dans certaines villes de la rive Nord, on retrouve des tendances contrastées mais convergentes :

- Une augmentation constante de la demande de déplacement fortement liée à l'étalement urbain et au découplage emploi/habitat.
- Une congestion généralisée des grands axes de déplacement et, par voie de conséquences, une diminution des vitesses de circulation.
- Des dynamiques de motorisation de masse favorisées par l'ouverture des marchés et la mise en place de crédits à la consommation.
- Des insuffisances récurrentes de l'offre de transports collectifs, tant en termes de niveau de service, de dessertes, que d'inter-modalité.
- Une augmentation constante des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports, principalement routier, largement dépendant des énergies fossiles.

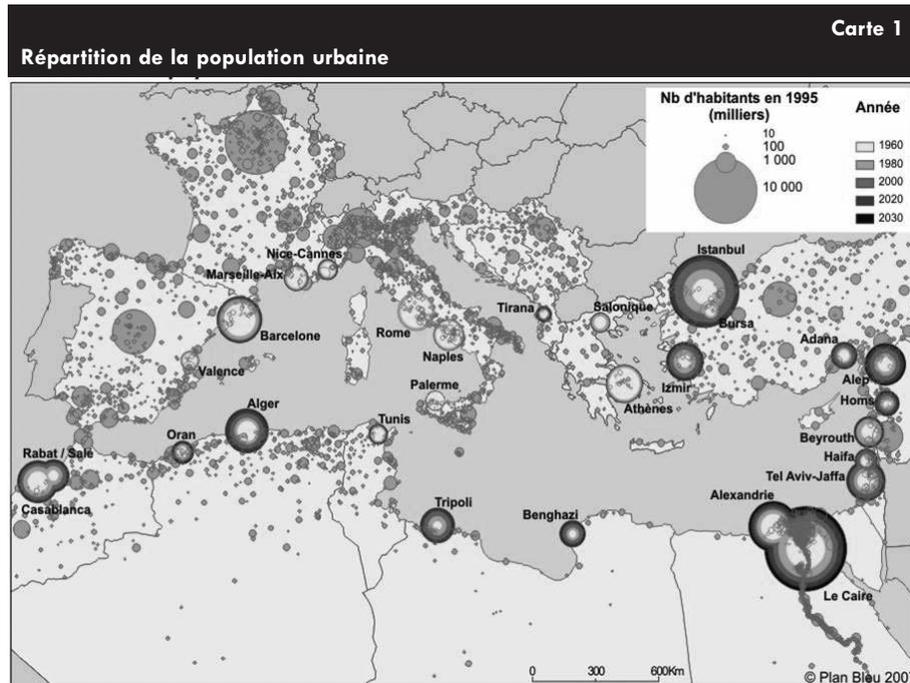
Une prise de conscience progressive des enjeux liés à la mobilité urbaine

Les processus d'urbanisation sont caractérisés par la prédominance de logiques extensives qui engendrent des dynamiques de développement spontané et non maîtrisé. Toutefois, le métro d'Alger, l'extension de celui du Caire, les lignes à haut niveau de service d'Istanbul, les projets de tramway au Maroc et en Tunisie sont les fruits de politiques publiques en faveur du développement de transports collectifs.

Ces exemples illustrent une prise de conscience récente des pouvoirs publics des enjeux associés aux questions de mobilité urbaine. Mais les démarches intégrées transport/urbanisme restent rares. Le plus souvent, les pratiques des acteurs publics et privés restent régies par des logiques opérationnelles plutôt que par des préoccupations territoriales. Cela se traduit par l'importation de produits urbains génériques, inspirés des standards internationaux et clairement dépendants de l'automobile.

(1) Centre d'Activité Régional du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

(2) Cet article est extrait d'une publication parue dans la collection « Les Cahiers du Plan Bleu » en novembre 2010.



Source : Plan Bleu

À l'exception du Caire, la marche reste le mode de déplacement principal dans les villes du Sud et de l'Est. Alors qu'à Barcelone ou à Lyon, ils jouent un rôle central dans les logiques de rabattement vers les grands réseaux collectifs, les modes doux sont, la plupart du temps, absents des préoccupations des concepteurs publics de projets urbains. Le traitement de l'espace public au cœur des approches intégrées urbanisme/transport, en matière d'inter-modalité, d'accessibilité piétonne ou de régénération urbaine, fait défaut dans la plupart des projets. La densité de voitures dans les villes ne cesse de croître sans toutefois atteindre les niveaux du Nord. Les politiques publiques peinent à concilier la nécessité de réduire la dépendance à la voiture avec les aspirations des populations aux modes de consommation des pays plus développés.

Une offre de service insuffisante en matière de transports collectifs

Au Sud et à l'Est, les transports collectifs offrent rarement des conditions de confort, de régularité de service ou de sécurité satisfaisantes. L'inter-modalité est peu développée. Les lignes sont surchargées, les véhicules souvent vétustes, rarement climatisés. En l'absence de conditions de circulation prioritaires, les temps de trajets sont longs, les tarifications ne permettent pas toujours des correspondances. De ce fait, ils gardent une image négative et semblent s'adresser à des populations captives, sans accès à l'automobile. Face à ces insuffisances, le développement de transports spécialisés, scolaire, universitaire, administratif ou privé, se renforce. Réponse immédiate aux besoins de mobilité quotidienne, ces dispositifs entrent en concurrence directe avec les transports publics.

Les transports artisanaux, taxis collectifs, et minibus, comptent aussi parmi les principaux acteurs des transports urbains. Leur développement accompagne les dynamiques d'urbanisation extensives où l'offre institutionnelle ne peut suivre l'évolution de la demande.

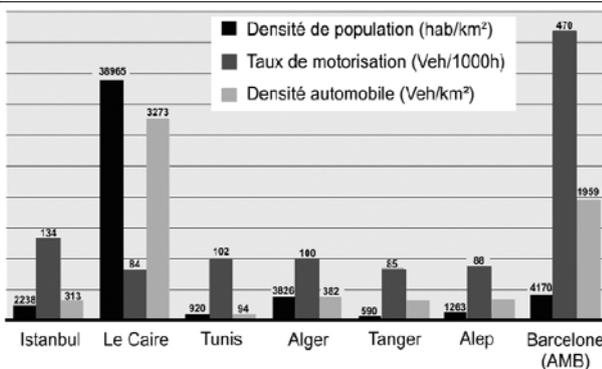
Adossé à des investissements privés et fortement créateurs d'emplois, il constitue un secteur socio-économique de toute première importance. Ces situations complexifient la coordination des opérateurs et nuisent à la constitution d'une offre de transport globale et intégrée à l'échelle des villes.

Des impacts environnementaux significatifs

La région présente un ensemble de facteurs naturels spécifiques favorisant la formation d'ozone. Les temps anticycloniques calmes génèrent des phénomènes d'inversion de température pouvant engendrer des dômes de pollution quasi permanents dans de nombreuses villes, comme Athènes, Le Caire, Gênes, Barcelone, Marseille-Aix. Ces phénomènes concentrent les principaux polluants chimiques et physiques susceptibles de créer ou d'aggraver des pathologies respiratoires (allergie, asthme).

Plusieurs exemples de politiques publiques volontaristes visant à réduire les émissions liées aux transports existent : systèmes de péages écologiques, bonus-malus et primes à la casse au Nord, renouvellement du parc de taxis au Gaz Naturel Véhicule au Caire ou conversion de bus/véhicules au Gaz de Pétrole Liquéfié-carburant en Turquie et en Algérie. Toutefois, les transports urbains constituent une des causes principales de la pollution locale par la concentration de particules fines. La vétusté des

Graphique 1
Densité du parc automobile dans sept villes méditerranéennes



Source : Plan Bleu

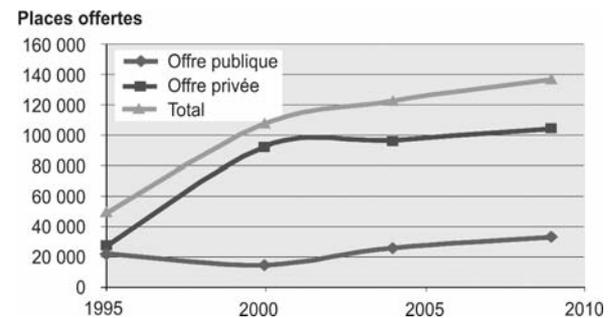
parcs automobiles, des bus et des taxis collectifs, ainsi que la diminution des vitesses de circulation engendrée par une congestion importante des réseaux routiers sont des facteurs nettement aggravants des émissions.

Un défaut de gouvernance urbaine

L'étalement urbain déborde des frontières administratives et tend à déconnecter l'organisation administrative du territoire de son fonctionnement réel.

Au Sud et à l'Est, la gouvernance des villes est caractérisée par le rôle prépondérant des Etats, une grande

Graphique 2
Evolution de l'offre de transport collectif publique et privée à Alger



Source : Plan Bleu, données de l'étude de cas *La mobilité urbaine dans l'agglomération d'Alger : évolutions et perspectives*. Safar Zitoun Madani, Tabti-Talamali Amina (2009)

centralisation administrative et un défaut d'autonomie des échelons intermédiaires. La faible attractivité de la fonction publique et la dispersion de l'ingénierie urbaine dans de multiples institutions publiques ou privées affaiblissent les capacités techniques locales. Les logiques opérationnelles prédominent et la capacité à réguler le secteur privé s'amenuise.

La confusion dans la répartition des compétences et les rivalités institutionnelles peuvent engendrer des effets de concurrence entre institutions sur les territoires et réduisent la cohérence de l'action publique. La création fréquente d'agences autonomes chargées de la mise en œuvre d'un projet territorial ne conforte pas les structures administratives conventionnelles.

Istanbul : une offre multimodale intégrée qui peine à répondre à une demande de mobilité sans cesse croissante

Istanbul est desservie par un système relativement efficace de transports publics, bien géré et en amélioration constante. Une variété de systèmes de transport ferroviaire (métro léger, tramway, train suburbain, métro) est utilisée, comprenant notamment une ligne de Bus en site propre particulièrement performante en cours d'extension. Un système de billetterie électronique (*Akbil*) permet des correspondances au sein du réseau de transports publics (bus, ferries et système ferroviaire transeuropéen de transport).

Mais ce système peine à suivre le rythme de la croissance rapide de la structure urbaine. Les autorités locales ont été prises sous la pression de l'urbanisation sans être en capacité de dégager des moyens suffisants pour répondre à cette croissance de nature expansive. Durant la dernière décennie, la part des voitures particulières dans les déplacements quotidiens a augmenté de 19,3 % à 26,3 %, tandis que celle des taxis et *Dolmus* (taxi collectif) a baissé de 9,4 % à 4,8 %, illustrant la perte d'attractivité des transports collectifs.

L'intégration des différents modes de transports urbains opérant sur la métropole reste encore insuffisante, tant au plan de la tarification que des interfaces spatiales. Si l'on peut observer quelques points de connexions effectives entre différents modes de transport, ceux-ci semblent apparaître sur le mode spontané plutôt que par la volonté ou l'action des pouvoirs publics. Ces pôles d'échanges informels ne comportent d'ailleurs pas de dispositifs adaptés en matière de stationnement, de zones piétonnes ou encore de signalisations. Par ailleurs, le type de services offerts ainsi que les périmètres d'interventions des opérateurs publics et privés restent bien distincts et peu connectés les uns aux autres.

Toutefois, avec le développement de projets récents de système ferroviaire, il semble que la municipalité métropolitaine tente de mettre en place les premières plates-formes intermodales, premiers pas vers une offre alternative viable face aux voitures privées. Elle commence également à mettre en œuvre un certain nombre de mesures en faveur de politiques visant à une gestion intelligente du trafic, telles que l'instauration de péages urbains et le suivi électronique des flux de trafic. Depuis le début 2006, la ville travaille ainsi à introduire un système tarifaire intégré de gestion de la circulation, établi selon les modèles de redevances de congestion, tels qu'ils existent à Singapour et à Londres.

Nombre d'instances de coordination ne sont pas dotées des pouvoirs de tutelle suffisants pour exercer leur fonction d'arbitrage.

VERS DES POLITIQUES PUBLIQUES ADAPTÉES...

... Par une maîtrise de la demande

L'offre de transports publics et, plus largement, les grands réseaux urbains sont dans l'incapacité de suivre le développement croissant de la demande de mobilité. Le cas du Caire et ses densités record illustre bien que la recherche d'une plus grande compacité n'est pas suffisante pour espérer traiter des interactions entre déplacement et urbanisation.

Si les politiques en faveur d'une maîtrise de l'étalement urbain doivent être considérées comme une priorité de l'action publique, il reste que la question de la place de la voiture est posée. Plutôt que la promotion d'une « ville sans voiture », il s'agit de favoriser la régulation de son usage. Selon les situations rencontrées, des mesures incitatives (développement de l'offre de transports collectifs, renouvellement du parc auto, ajustement du réseau routier), peuvent être combinées à des mesures coercitives (mise en œuvre de lignes en sites propres, politiques de stationnement dissuasives ou de restrictions de la circulation dans les zones les plus denses -piétonisation, péages urbains écologiques-).

... Par des approches multimodales de l'offre

La constitution d'un réseau multimodal à l'échelle des agglomérations, coordonné par une autorité unique, doit être un objectif majeur des politiques publiques de transports urbains. Les logiques d'exploitation des opérateurs institutionnels s'imposent trop souvent aux besoins des populations. L'utilisateur doit être replacé, par les pouvoirs publics et les opérateurs de transport, au cœur de la conception des projets et des politiques publiques.

Grâce à des capacités d'adaptation dynamique à la demande, l'offre artisanale présente généralement un bon niveau de service. Peu pris en compte par les autorités locales dans la planification des réseaux et la conception des projets, les transports artisanaux assurent néanmoins une fonction clé de rabattement vers des transports de masses. Circonscrits dans l'espace et structurés à partir d'une flotte captive, ils pourraient aussi représenter une véritable opportunité de dissémination des nouvelles technologies

vertes (énergies non fossiles, véhicules électriques et hybrides, etc.). Il s'agit de plaider pour leur pleine intégration dans la constitution d'une offre globale.

... Par une sensibilisation des décideurs aux enjeux sanitaires et environnementaux

Si la lutte contre le réchauffement climatique a désormais attiré l'attention des décideurs publics sur les enjeux de la réduction des gaz à effet de serre, la prise de conscience des enjeux liés à la santé publique, et notamment à la qualité de l'air, reste limitée. Des dispositifs innovants de surveillance et d'observation sont en place dans certaines villes, mais un profond renouvellement des approches méthodologiques doit être opéré pour apprécier les impacts socio-environnementaux des transports urbains sur les populations.

La dissémination de ces nouveaux outils d'observations pourrait permettre d'intégrer les enjeux environnementaux dans les exercices de planification stratégique.

CONSOLIDER LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE DES VILLES MÉDITERRANÉENNES

Face aux défis majeurs que vont devoir affronter les villes méditerranéennes en matière de démographie et d'adaptation aux changements climatiques, il convient de privilégier trois idées clés :

→ **L'amélioration de la connaissance des dynamiques urbaines**, avec la consolidation de l'expertise technique locale, la constitution d'outils de suivi et d'évaluation fondés sur les données de bases de la mobilité urbaine doit être poursuivie.

→ **Une territorialisation des politiques publiques** : la prise en compte des nouvelles échelles des villes, intégrant des approches par l'usage plus que par l'offre, doit être privilégiée pour l'amélioration de la coordination entre acteurs et praticiens locaux.

→ **Le renouvellement des pratiques professionnelles pour la mise en œuvre de modèles urbains moins dépendants de l'automobile** : urbanisme et réseaux multimodaux intégrés de transports collectifs doivent être intimement liés autour d'espaces publics réhabilités.

Plus largement, l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage urbaine, dotée de compétences, de moyens propres et de capacités d'arbitrage sur les acteurs locaux est une des conditions de réussite de la mise en œuvre de politiques urbaines plus durables.