

***Rapport adopté par le Conseil Scientifique de la
ville de Paris lors de sa séance du 20/03/2007***

**Groupe de travail Mobilité/transport,
Ville de Paris et Région Île-de-France**

**OBJET : Proposition pour la mise en place d'un Observatoire intégré des déplacements
en Paris/Île-de-France**

Ce rapport au Conseil Scientifique de la Ville de Paris a été rédigé par Alain d'Iribarne, animateur du groupe, qui en assume, seul, la responsabilité.¹

Au stade de ses réflexions, le groupe de travail s'est saisi des documents de politiques publiques qui lui ont été communiqués, non pour évaluer les politiques dont ils rendaient compte ou qu'ils proposaient, mais comme des supports concrets pour illustrer ses raisonnements et ses propositions, de façon à faciliter le débat autour de ses propres propositions.

Le choix qui a été retenu pour la rédaction de ce rapport consiste :

- en premier lieu, à indiquer les éléments que les membres du groupe considèrent comme importants à prendre en compte pour élaborer un système d'information correspondant au problème posé ;
- à indiquer ensuite ce qui leur semblait être les traits dominants de la situation francilienne ;
- pour finir par une proposition d'action susceptible d'être menée dans le court terme.

Cette proposition d'action est conçue comme une étape dans une trajectoire de mise en place d'un ensemble d'outils permettant aux acteurs concernés par les politiques de transport – les politiques et décideurs publics, les citoyens-usagers, les responsables économiques... - de mieux débattre lors de la définition des orientations de politiques publiques, et de mieux évaluer les résultats de ces politiques - dès lors qu'elles sont mises en œuvre -, avec comme objectif de mieux piloter ce domaine de l'action publique.

Il s'agit plus précisément de proposer la mise en place d'un ***Observatoire intégré des déplacements en Paris/Île-de-France*** prenant en compte la qualité de service offert aux

¹ Le groupe était composé de quatre chercheurs spécialistes des questions de transport : Marie-Hélène Masot, Jean-Pierre Orfeuill, Marc Gaudry, Pierre Zembri. Il bénéficie, de plus, de la présence, pour la Ville de Paris, de Jean-Yves Mérindol, Laurent Kandel et Danielle Vanni ainsi que, pour la Région Ile-de-France, de François Bouvier.

Ce groupe s'est réuni sept fois et a présenté un Conseil scientifique de la Ville de Paris, un premier rapport d'étape lors de sa session du 24 novembre 2006.

usagers par les différents moyens de transports franciliens. Cet observatoire qui partirait de l'existant, pourrait s'intégrer dans un dispositif plus large constitutif d'un véritable système d'information d'aide à la décision publique en matière de transport qui assurerait la prise en compte des externalités aussi bien positives que négatives, tant en matière de développement économique que de santé ou d'environnement, cette prise en compte étant particulièrement importante dans les choix politiques de la Ville de Paris. Il combinerait des informations quantitatives et qualitatives construites sur des temporalités modulées en fonction des phénomènes dont il lui serait demandé de rendre compte.

Par ailleurs, compte tenu de la complexité des mécanismes qui lient les pratiques de déplacement des populations de Paris/Île-de-France aux offres de moyens de transports et à leurs évolutions, ainsi que du peu de connaissances actuelles de ces mécanismes, il considère qu'il serait souhaitable qu'un programme d'étude et de recherche focalisé sur des sujets à la fois prioritaires du point de vue des applications et des plus lacunaires du point de vue des connaissances, soit mis en place. Ce programme devrait être étroitement articulé à l'Observatoire, avec comme objectif d'améliorer ses capacités descriptives ainsi que les capacités d'interprétation des observations obtenues.

I/ Rappel sur la formulation de la demande au groupe de travail et sur sa justification

En absence d'une commande officiellement formulée, la demande de réflexion qu'a retenue le groupe de travail est sensiblement celle qui a été proposée au Conseil Scientifique, et qui n'avait pas paru rencontrer d'objections de sa part.

Cette demande peut être exprimée de la façon suivante : *Quel système d'information faudrait-il mettre en place pour guider et évaluer les politiques publiques de Paris/Île-de-France en matière de transport et de déplacements, et en fonction des « méso » priorités économiques et sociales retenues par le politique : développement durable, fracture sociale, santé, environnement, climat... en vue de modifier les conséquences des pratiques de déplacements des Parisiens et des Franciliens ?*

Le groupe a considéré que par sa conception, ce système devrait être plus particulièrement capable d'aider à apporter des réponses à la question suivante posée aux politiques publiques :

Compte-tenu de leurs comportements en matière de déplacements, dans le cadre de leurs modes de vie réels et souhaités (travail, loisir, santé, cadre de vie...), en quoi une modification de l'offre de transport dans Paris/Île-de-France, est-elle susceptible de modifier les pratiques de déplacements des Parisiens et des Franciliens ?

Le projet de création d'un tel système d'information s'inscrit donc dans une volonté d'améliorer les processus de prises de décisions publiques en apportant aux acteurs concernés des bases factuelles les mieux adaptées possibles : l'objectif n'est pas de réduire leurs libertés de décision au nom d'un certain scientisme, mais au contraire de leur permettre de mieux faire leur choix en connaissance de cause, au-delà des croyances et des affirmations péremptoires.

La réalisation d'un tel objectif passe par la mise en œuvre d'un Observatoire capable de rendre compte non seulement des phénomènes réels mais aussi de leurs représentations, ce qui suppose que soient créées les informations pertinentes à la fois dans leur nature et dans leurs mises en forme. Cela suppose donc la conception et la mise en œuvre d'indicateurs pertinents ainsi que la mise en place d'un dispositif interprétatif des informations recueillies.

II/ La définition d'un cadre de référence à la mise en place d'un système d'information pour guider et évaluer les politiques publiques en matière de transport.

Le groupe considère que pour mettre en place un système d'information sur les pratiques de déplacements celui-ci doit respecter un certain nombre d'exigences.

1/ Les morphologies urbaines comme cadre structurant des déplacements

Les déplacements ne constituent qu'un sous-ensemble d'un ensemble plus vaste avec lequel il est en interdépendance étroite. La définition de l'ensemble de référence et de la partition pertinente à opérer au sein de cet ensemble n'est pas évidente en soit. Suivant une représentation systémique, elle dépend en effet de la nature et de l'intensité des relations qui existent entre les composantes du système.

Dans cette perspective, il est aujourd'hui admis que c'est le cadre urbain (localisation des résidences, emplois, services, loisirs, etc) qui constitue probablement l'ensemble de références le plus pertinent pour traiter des déplacements, dans la mesure où les morphologies urbaines joueraient un rôle déterminant dans leurs structurations : elles joueraient donc un rôle déterminant dans les demandes de transports, demandes qui en principe devraient en grande partie conditionner les offres.

L'observatoire des déplacements devrait donc tenir compte de la spécificité systémique de Paris et de la région Île-de-France au regard de métropoles comme Londres et Stockholm dont les politiques en matière de transport sont souvent citées en exemple².

2/ La nécessité de distinguer plusieurs temporalités pour caractériser l'action publique, et de les prendre en compte : l'avant, le pendant et l'après

En matière de décision publique, il faut opérer des distinctions entre ce qui relève de la préparation des décisions – « l'avant » -, ce qui relève de la réalisation – « le pendant » - et ce qui relève de l'évaluation des résultats obtenus : « l'après ».

Avant l'action

Cet « avant l'action » correspond d'une part à la définition des orientations de l'action publique, avec l'élaboration, par exemple, de plans, schémas, etc., comme bases de cohérence et comme origines de réduction des possibles. D'autre part, il est de nature à induire des décisions d'investissement avec les arbitrages effectués en fonction des intentionnalités affichées et des résultats attendus. De plus, dans le domaine des transports, il faut souligner l'importance de distinguer le moyen terme du long terme. Cette distinction est d'autant plus essentielle qu'elle recoupe des différences de statuts des documents produits : CPER, PDP, SDRIF. Ces documents correspondent à des temporalités différentes et n'ont pas le même statut technique et politique.

La temporalité la plus longue est celle du Schéma Directeur d'Île-de-France (SDRIF) dont l'échéance est 2025.

Ce Schéma Directeur représente une première étape de la politique, constituant un document d'orientation avec lequel les CPER devraient d'être compatibles. Son objectif est de définir des

² Par comparaison aux deux autres métropoles, l'ensemble métropolitain constitué par Paris et l'Île de France a entre autre comme caractéristique d'être beaucoup plus hétérogène et morcelé, tant en matière de densité urbaine que de responsabilité d'action.

grandes orientations, ses interventions sur les aspects financiers étant limitées. C'est à son niveau que se situe la possibilité de dire non à certaines propositions, refermant ainsi des possibles mais laissant ensuite à d'autres documents les choix de programmation. C'est ainsi que le SDRIF a vocation à réserver les emprises pour des infrastructures nouvelles en particulier autoroutières et ferroviaires.

Tout à fait logiquement, le SDRIF a une double orientation urbanisme et transports, ce qui est cohérent avec l'idée que la morphologie urbaine constitue un élément structurant essentiel du domaine des transports et des déplacements. De ce point de vue, alors que les politiques qui concernent la voirie et les réseaux métro-bus intra-muros correspondent à la situation historique de la ville de Paris, et alors que les créations des différentes lignes de RER en direction de la banlieue répondent à la construction des villes nouvelles, la Région Île-de-France est confrontée à une époque nouvelle qui doit mettre en relation une configuration évoluée des réseaux de transport avec une nouvelle étape de structuration urbaine. Dans son principe, cette nouvelle étape devrait mettre en cohérence des schémas de transports avec une intensification de l'urbanisme sur des espaces intermédiaires. C'est ainsi que le SDRIF évoque le projet de construction de 1 500 000 nouveaux logements, ces nouveaux logements pouvant autant correspondre à une restructuration et une ré-allocation du bâti ancien qu'à une perspective de croissance de la population francilienne.

Le SDRIF devrait donc mettre en cohérence des politiques concernant trois ensembles d'acteurs principaux : la Ville de Paris, les Conseils Généraux et les villes de la couronne parisienne correspondant à une extension de la zone dense ainsi que le Conseil Régional de l'Île-de-France. Cette mise en cohérence est d'autant plus indispensable que, de fait, il y a une forte interdépendance entre les niveaux d'action dans la mesure où la Ville de Paris apporte 30 % des contributions publiques à son budget.

La temporalité intermédiaire correspond au Plan des Déplacements de Paris (PDP) qui s'est fixé 2020 comme horizon. Le PDP est un outil d'orientation. Il se situe dans une configuration de politique publique à territorialité restreinte, de par la loi, à la ville de Paris. Même si certaines de ses préconisations incluent des investissements en banlieue, il concerne Paris intra-muros tout en se situant dans un contexte francilien qui reste particulièrement flou.

La temporalité à moyen terme est celle du Contrat de Projet État Région (CPER), 2007-2013. Le CPER est un document décisionnel de financement de l'investissement. Les transports constituent le premier poste budgétaire prévu même si certains des objectifs du CPER 2000-2006 non réalisés, sont repris. D'une façon générale, les documents qui ont été produits mettent l'accent sur une nouvelle perspective au niveau des déplacements en banlieue qui vise à travailler en circulaire plutôt qu'en radial. En effet, 70 % des déplacements qui s'effectuent en Île-de-France ne concernent pas Paris.

Pendant l'action : les effets des conditions de mises en œuvre

Les « chantiers », pendant leurs durées, créent incontestablement des nuisances et viennent modifier des habitudes, ce qui peut être la source d'insatisfactions. Ces insatisfactions d'un nombre non négligeable de personnes se font de plus en plus locales, d'où l'intérêt de cerner d'une part les réalités des nuisances créées par les travaux et, d'autre part, les opinions de diverses catégories de mécontents en distinguant parmi ceux qui sont gênés par des « nuisances » générées par les travaux, les mécontents systématiques de ceux qui vivent des ennuis manifestes.

Dans la perspective d'une démocratie locale qui serait plus participative, une 'absence d'outils et de procédures d'évaluation permet de conduire une politique de non engagement et de non contestation, tandis qu'une seule politique d'évaluation à posteriori limite les possibilités d'action. Par contre, une politique d'évaluation *a priori*, « pendant » et *a posteriori* constitue un élément d'ingénierie au service d'une politique publique de qualité. En effet, même si l'on considère qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'une évaluation à *priori*, il est peu probable qu'une véritable évaluation à *posteriori* puisse être faite en l'absence de celle-ci. Une évaluation correctement faite, représente donc un véritable enjeu sociétal pour le bon fonctionnement de la démocratie en France, sachant que la mise en place d'outils et de procédures d'évaluation correspond à un réel investissement financier, mais également humain.

Cet investissement est d'autant plus important que les décisions prises sont multiples et à multiples effets, ce qui pose le problème d'identifier les effets réels d'une politique publique déterminée au regard de ses finalités et de l'existence d'autres facteurs qui peuvent lui être extérieurs. Ainsi, si on reprend par exemple les informations publiées par l'Observatoire des Déplacements de la Ville de Paris quant à l'évolution de la circulation automobile, mesurée à l'intérieur de Paris intra-muros, sur la période 2001-2005, le constat d'une diminution de 17% de son volume ne peut être mis en relation avec la seule politique de transports menée par la Ville : il reflète en effet, l'impact de la politique menée dans ce domaine, mais également celui d'autres facteurs, comme, par exemple, les variations d'emploi au sein de la capitale ou, plus prosaïquement, le renchérissement du coût des carburants. Par ailleurs, de façon plus ambitieuse, pour pouvoir évaluer les effets d'une telle réduction en matière de changement climatique, il serait nécessaire de savoir ce que sont devenus les 17 % d'automobilistes qui ont disparu de la circulation dans Paris intra-muros : se sont-ils reportés sur d'autres moyens de transports déjà existants ou non polluants, entraînant une diminution nette des rejets, ou y a-t-il eu des modifications d'itinéraires avec un report de la circulation automobile, par exemple sur la banlieue ?³ Il faudrait, surtout, en toute rigueur, disposer d'un modèle pertinent et fiable mettant en relation les variations de circulations automobile dans Paris intra-muros avec les variations climatiques de Paris/Ile de France.

3/ La nécessité de prendre en compte la territorialité des prises de décisions et le problème de l'emboîtement des niveaux

La « territorialité » des niveaux de décisions politiques et la multiplicité de ces territorialités de divers niveaux nécessitent de définir leurs emboîtements pour mener des politiques publiques cohérentes par rapport aux résultats recherchés (mise en cohérence des morphologies, des types de politiques et des pratiques).

Plus globalement se pose le problème de l'emboîtement des différents niveaux : le niveau de la politique de quartiers, le niveau de la politique de la ville, le niveau métropolitain. Compte-tenu de l'interdépendance des trois niveaux, la question se pose de savoir comment il serait possible d'emboîter une combinaison : action, évaluation, participation, dans ce contexte à

³ D'après les évaluations l'APUR, les emplois à Paris auraient diminué d'un peu plus de 2% entre 2000 et fin 2004 ; De même le DVD estime qu'entre 2000 et 2007, le nombre de déplacements quotidiens intéressant Paris (intra-muros ou Paris-banlieue) est passé de 10,9 millions par jour de semaine à 11,1 millions, les déplacements individuels motorisés (voitures et deux roues motorisées) passant de 25% à 22%.

plusieurs niveaux ? Le PDP par exemple, pose des problèmes intéressants de gestion de niveaux de décision vis-à-vis desquels il est essentiel de construire des indicateurs d'évaluation, obligeant à définir l'évaluation de qui, pour quoi ?

De même, pour la politique de la Ville de Paris en matière de circulations automobiles, il serait intéressant de regarder les conséquences des décisions prises par la Ville de Paris, au niveau des villes de banlieue et des départements limitrophes. A titre d'exemple, il serait intéressant de regarder dans quelles mesures la présence de quartiers verts à la limite du périphérique, comme celui de la Tombe-Issoire, pourrait être mise en corrélation avec les embouteillages de la Porte d'Orléans ? C'est pourquoi, au niveau des indicateurs relatifs au volume de circulation, il serait essentiel *d'étendre l'observation à l'ensemble du territoire de l'Île-de-France* de façon à mieux savoir comment les déplacements s'articulent dans les espaces parisiens et franciliens, certaines politiques restrictives menées sur un territoire donné pouvant avoir simplement pour effet de déplacer le problème d'un territoire à un autre.

Dans le même esprit, les projets envisagés pour l'avenir des boulevards périphériques posent des questions intéressantes sur les responsabilités relatives de la Ville de Paris et du Conseil Régional. En effet, alors que la Ville de Paris en est le gestionnaire légitime, le périphérique est un outil métropolitain puisqu'il représente la courroie de transmission métropolitaine la plus importante, représentant, en terme de volume, 40 % des circulations sur le territoire parisien. Or, en ce qui les concerne, la Ville de Paris envisage des changements relativement radicaux quant à leurs usages à venir par les automobiles et les transports collectifs, ce qui correspond à un vrai changement de rythme par rapport à la politique actuelle de remise en cause du « tout automobile ». Un tel changement conduirait probablement à une modification profonde des conditions de circulation, l'ampleur des conséquences de telles décisions n'ayant rien à voir avec les actions précédentes en raison de probables changements d'échelle dans les répercussions des actions entreprises. C'est en raison de ce constat que la Ville de Paris propose la création d'un comité de pilotage associant l'État, la Région et les autres collectivités, en fixant un principe de co-décision pour son évolution.

Enfin, les problèmes d'évaluation de prises de décisions entre le niveau de la Ville de Paris, le niveau régional (STIF) et le niveau de l'État, se posent également : c'est par exemple l'État qui décide de la définition de ce qui peut être considéré comme un véhicule propre : véhicule GPL... La Préfecture de Police est également compétente en matière de circulation sur un grand nombre de voies parisiennes. Or, pour élaborer les grandes orientations de la politique parisienne des transports et mettre en place les dispositifs qui en découlent, la Ville doit avoir les moyens de définir ce qu'elle accepte. Par conséquent, le champ de compétence Ville/État doit être clairement établi.

4/ La nécessité de raisonner en terme de qualité de service

Il s'agit d'une question importante car les durées de déplacement et le confort pendant les déplacements sont des éléments importants du jugement par les citoyens d'une politique publique. Elle nécessite d'analyser la qualité de service, en soi, de même que d'évaluer les améliorations et dégradations ressenties par les usagers. Plus concrètement, il faudrait pouvoir évaluer les « modalités de déplacement » en fonction de la qualité des services offerts et de la « demande de qualité de service » par « type de client/usager ». Pourtant, cette dimension (par exemple les durées de déplacement) est relativement absente des observations publiées par la DVD et des préoccupations du nouveau PDP : celui-ci raisonne à partir d'une hypothèse forte sur l'offre mais l'amélioration des conditions de déplacements est peu développée.

Commentaire : Ce n'est pas totalement absent du plan

Lors du plan d'action précédent, les évolutions dans l'offre de transport devraient plutôt entraîner une amélioration de la qualité du service rendu, en raison, par exemple, de l'effort consenti au niveau du renforcement du réseau d'autobus. Néanmoins, à l'heure actuelle, il demeure de réelles et véritables congestions, tant sur la voirie que sur certaines lignes de métro. Ainsi, en dépit des efforts entrepris en faveur de la circulation des bus en sites propres, la congestion de tous les modes de déplacements de surface à, entre autre, comme conséquence de limiter l'attractivité des transports en commun de surface. Or, les usagers demandent de disposer de modes de transports d'une plus grande régularité et d'une plus grande fiabilité⁴.

Commentaire : La congestion à Paris ne date pas de 2001 : voir la forte baisse des vitesses de circulation entre 1996 et 2001

Il en va de même pour le métro et le RER aux heures de pointes qui se trouvent saturés, *le confort des transports publics* en relation avec le taux d'occupation et la congestion observée, au niveau du métro et des différents RER restant en effet, préoccupant. Dès lors, la volonté d'améliorer la qualité de service à ces heures peut dans certains cas passer par des politiques gestionnaires, par exemple en investissant dans du matériel roulant supplémentaire. Mais elle risque de devoir très vite passer par des politiques d'investissement dans des infrastructures, politiques beaucoup coûteuses en argent, en négociations et en délais de mise en œuvre.

5/ La prise en compte globale des coûts/ avantages

Un autre élément à prendre en compte est le bilan économique global : par exemple l'impact des durées de déplacements sur les coûts en temps supporté par les individus et sur la fluidité des marchés de l'emploi et de la consommation et le coût de cette politique par rapport aux finances publiques, l'impact de l'aspect financier étant à prendre en considération au regard du poids qu'il représente. De-même, dans une perspective élargie, il faudrait pouvoir également intégrer dans les évaluations, les coûts/bénéfices environnementaux tels que les impacts de la pollution sur la santé...

Dans le domaine de la réorganisation de la voirie, les dépenses n'ont pas un impact financier trop élevé et sont prises en charge par la seule Ville de Paris. Pour le reste, et même pour les simples augmentations de l'offre de bus, il s'agit d'un financement global qui se situe à l'échelle de l'Île-de-France. Cependant, il faut s'interroger pour savoir si ce qui concerne Paris peut en soi réfréner ce qui peut être réalisé en banlieue, sachant que même si le coût est faible, l'exploitation représente, elle, une charge pénalisante. C'est ainsi que dans le passé, la combinaison des chantiers de Météor et d'Eole a asséché les ressources financières, contribuant à assécher les possibilités d'investissement, tandis que, dans le même temps, un département comme celui du Val-de-Marne prenait 20 ans de retard dans le domaine des transports, cumulant de nombreuses difficultés : absence d'investissements, problèmes liés à la réalisation de l'autoroute A86, problème de circulation des routiers avec la présence de la plate-forme de Rungis, problèmes de nuisances sonores liées à présence de l'aéroport d'Orly.

6/ La nécessité de distinguer entre des types d'actions publiques ; les investissements d'infrastructures et investissements de gestion ; les problèmes de complexité et de réversibilité

⁴ On remarquera qu'en ce qui concerne l'usage de la voirie, des débats ont eu lieu pour essayer d'améliorer la dimension circulation. Par contre, au niveau de la dimension stationnement, aucun débat ni évaluation n'ont été conduits.

En simplifiant, on peut donc distinguer les investissements d'infrastructures qui sont des gros investissements structurants, et les investissements de gestions qui constituent principalement des actions en vue d'améliorer les usages de ces infrastructures : une politique de gestion doit également s'évaluer, car ses effets sont loin d'être négligeables.

On peut dire qu'entre investissements d'infrastructures et investissements « gestionnaires », la politique de la mandature actuelle de la Ville de Paris, dans le domaine des transports, est d'abord une politique de gestion, ce qui a comme avantage de pouvoir procéder à des actions moins coûteuses et de plus courtes durées et, éventuellement, de combiner des actions de natures différentes pour les faire converger vers une même finalité et ainsi d'améliorer leur efficacité par effet de synergie⁵.

Si l'on suit l'idée qu'il existe une complexité de l'évaluation d'autant plus grande que l'on n'a pas de grands projets avec un début et une fin clairement identifiés, mais des petits projets qui se succèdent et s'emboîtent les uns dans les autres, et si on veut bien considérer que la politique de la Ville de Paris correspond à un emboîtement de toute une série de mesures pour lesquelles on ne sait rien ni de l'avant ni de l'après, et qui, par ailleurs, sont en interdépendance, alors on doit admettre comme conséquence que l'évaluation se trouve confrontée à un maximum de complexité. De plus, cela signifie qu'il y aura toujours « du pendant » : dans la mesure où il y aurait en permanence des chantiers et si l'on admet que les chantiers sont en eux-même perturbateurs, alors la mesure de leurs désagréments et de leur évaluation doit être prise en compte dans le Système d'information.

Enfin, si l'on considère que des indicateurs doivent être mis en place pour pouvoir apporter des améliorations, il est indispensable de disposer de la possibilité de faire des corrections au niveau du processus de gestion, ce qui pose le problème de la réversibilité des actions entreprises et de leurs effets qui doivent absolument être pris en compte. Toute fois, dans la pratique, il faut souligner que la réversibilité technique n'est pas la seule question. Par exemple des décisions ayant un impact financier avantageux comme du stationnement résidentiel à Paris fixé à 0,5 euros par jour, sont difficilement réversibles.

III Quelques grands traits dominants de la situation francilienne

Par rapport à ces dimensions qui définissent un cadre structurel pour la constitution d'un système d'information, quelques grands traits dominants caractéristiques de la situation francilienne peuvent être retenus.

1/ Une morphologie urbaine spécifique à Paris/Île-de-France

Comparée à d'autres grandes capitales, l'ensemble Paris/Île-de-France présente une configuration morphologique singulière, caractérisée de façon dominante par son hétérogénéité et son morcellement.

⁵ On sait que les décisions en matière de créations d'infrastructures nouvelles de transports relèvent des contrats de projets Etat-Région. Ainsi, entre 2001 et 2007, ont été financées à Paris par le CPER 2000-2006 avec des contributions financières de la Ville : l'extension de la ligne 14 jusqu'à Olympiades, la création du tramway T3. La municipalité a demandé l'inscription de nombreux autres projets de transports dans le cadre du CPER 2007-2013 (dont l'amélioration de la ligne 13, l'amélioration du pôle des Halles, l'extension du tramway, la gare Eole Evangile. Seule cette dernière a été retenue pour l'instant).

Ainsi, alors que le Grand Londres représente une surface de 1580 km², Paris *intra muros*, enfermé dans ses périphériques, représente une concentration de 2 millions d'habitants pour 100 km². La ville constitue ainsi un ensemble urbanistique particulièrement dense et homogène. À l'opposé, la Région Île-de-France, représente un vaste territoire avec une faible densité moyenne, tandis que les communes et départements limitrophes à Paris – 92, 93, 94 – représentent 6 millions d'habitants.

Cela signifie que, si l'on admet qu'il existe une relation entre les morphologies urbaines et les problèmes de transports/déplacements, il y a une spécificité des problèmes correspondants, qui doit être explicitée et mise en évidence par les indicateurs utilisés. Cela signifie également que toutes les comparaisons entre villes ou territoires, devront être particulièrement attentives à la prise en compte de ces caractéristiques pour faire des recommandations en terme de politiques transposées.

2/ Une dynamique urbanisme/transport à la recherche d'une nouvelle cohérence

Historiquement, le système urbanisme/transport – métro/bus - s'est construit sur la base de la ville de Paris *intra-muros*, avec des trains de banlieue fonctionnant en radial, l'ensemble du territoire n'étant pas couvert, et la ville de Paris n'étant pas traversée. Puis, dans l'après-guerre s'est construit, en superposition sur ce premier ensemble, un second dont la cohérence a associé le développement du RER et les relations inter-banlieues traversant Paris, à la création de « Villes Nouvelles » destinées à desserrer l'étreinte de la ville tout en cherchant à limiter le « mitage » du territoire francilien.

La principale question qui est posée en matière de politique de transport/déplacements est de savoir quelle configuration urbaine sera recherchée à des horizons divers 2020, 2030, compte-tenu de nombreux paramètres : le prix et la disponibilité du foncier, la démographie, les activités économiques, les préférences des ménages en matière d'habitat, la recherche de mixité sociale, la mise en place d'infrastructures publiques d'éducation, de loisir. Elle sera aussi de savoir comment seront organisés des transports de banlieues à banlieues, ne traversant pas Paris et fonctionnant en rocares.

3/ Un dispositif d'offre de transport et de pilotage de la politique de transport massivement morcelée

Un aspect intéressant de la discussion a été la confirmation des difficultés pour mener une politique cohérente d'offre de transport, engendrées par le morcellement des responsabilités en matière de transport. En corollaire, les mêmes difficultés apparaissent en matière de production d'informations primaires. Ainsi :

- La DVD de la Ville de Paris a compétence sur la seule voirie – circulation et stationnements -, pour Paris *intra muros*, c'est-à-dire l'intérieur des périphériques, sachant que la circulation sur les périphériques est de la compétence de la préfecture de police;
- La RATP a la responsabilité des Bus, Métro, Tram – et RER pour Paris et certaines communes limitrophes, et une co-responsabilité avec la SNCF sur les RER : conjointement, elles disposent d'un patrimoine de lignes et de gares tandis que la RATP dispose, de plus, d'un droit historique d'exploitation des lignes de bus⁶ ;
- La Préfecture de Paris a également son mot à dire sur la circulation de surface ;

⁶ Sachant que c'est le RFF qui depuis 1997 est propriétaire des lignes de chemin de fer

- Les communes et les départements ont, depuis peu, la responsabilité des transports sur les territoires qui les concernent, cette possibilité étant surtout utilisée pour les déplacements intercommunaux et des offres supplémentaires de type départemental en grande couronne ;
- Le STIF a, quant à lui, la responsabilité du pilotage et du financement de la politique des transports en Île-de-France en tant qu'autorité organisatrice des transports pour l'Île de France.

5/ Une dynamique institutionnelle à peine amorcée visant à mettre en place un dispositif unifié de pilotage des politiques publiques de transport

La dynamique institutionnelle visant à unifier le cadre de réflexion et de pilotage des politiques publiques de transport, en est à ses débuts puisque le STIF est passé sous le contrôle des collectivités locales que depuis mars 2006, la Région se substituant à l'État comme leader.

IV/ Proposition pour la création d'un Observatoire intégré des déplacements pour Paris/Île-de-France

La proposition de créer un tel Observatoire résulte du sentiment que vouloir mettre d'emblée en place un Système d'Information, correspondant aux ambitions recherchées et respectant les contraintes requises pour sa conception et sa mise en œuvre, constituerait un pas trop important à gravir par rapport à l'existant, compte-tenu des lacunes qui existent, tant dans le système de collecte d'informations, que dans les possibilités de les exploiter. En effet, s'il existe bien aujourd'hui un dispositif d'observation, celui-ci est doublement limité dans sa territorialité et dans son contenu, s'inscrivant dans un morcellement des compétences et des pratiques.

1 – Un système d'information limité en raison de la morphologie actuelle des territoires et des institutions

Il existe actuellement un Observatoire des Déplacements à Paris, qui a été créé en 1989, au sein de la Direction de la voirie et des déplacements de la Ville de Paris. Cet Observatoire est alimenté par différentes sources d'informations : la direction de la voirie, les entreprises de transport opérant à Paris – singulièrement la RATP – mais aussi plus largement, l'Atelier Parisien d'Urbanisme (l'APUR)⁷. Il a par ailleurs la possibilité de faire de la prospective en collaboration avec l'IAURIF.

De fait, en matière de production et surtout de mise en forme d'information comme en matière de politique de transport, il existe très peu d'intégrations entre Paris voirie, Paris RATP, la Région Île-de-France, même si des liens techniques existent entre ces composantes. Il n'y a donc pas à proprement parlé de système d'information sur les transports et les déplacements couvrant l'ensemble de Paris/Île-de-France, ou même sur le seul territoire intérieur à l'A 86.

En matière de livraison d'informations, l'Observatoire produit une plaquette, la dernière livraison étant constituée par « Le bilan des déplacements en 2005 à Paris ». Concernant les

⁷ On rappellera que l'APUR est une Association suivant la loi de 1901 qui est cofinancée par la Ville, la Région, l'Etat, la RATP et la Caisse d'allocation familiale, et qui gère le SIG de la Ville de Paris

déplacements, l'indicateur privilégié est un indicateur de nombre de trajets, ce qui ne permet pas de « qualifier » la nature du trajet, en particulier en fonction des distances parcourues et des points d'origines et d'arrivées. Or, en ce qui concerne les déplacements, les analyses doivent faire des distinctions parmi les trajets, en fonction de leurs longueurs : une simple distinction entre des trajets courts et des trajets longs revient à ne prendre en considération qu'une partie de la réalité. Surtout, l'Observatoire ne permet pas de rapporter le trajet ainsi qualifié à des morphologies d'agglomération et à des types d'usagers (âges, sexe, catégories professionnelles). De même, il ne permet pas de constituer des indicateurs par types d'usages : approvisionnement, travail, loisir... Or, compte-tenu des connaissances actuelles sur les pratiques de déplacements des Franciliens, il s'agit là d'informations essentielles.⁸

Par rapport aux besoins précédemment formulés on voit qu'il lui manque, pour le moins, des indicateurs qui combindraient, par exemple, des longueurs de trajet avec des lieux d'origine et d'arrivée, ainsi que des finalités du déplacement, en fonction de caractéristiques structurelles et de types d'usagers suivant des profils concrets : familles monoparentales, jeunes adultes non diplômés, commerçants indépendants, retraités...

D'un point de vue technique, il lui manque des panels qui permettraient de suivre des modifications de comportements de transport en fonction des types de déplacements et des modifications dans les offres de transport. Ces manques sont compréhensibles en raison de la relative faiblesse des moyens disponibles.

Il lui manque également des comparaisons internationales sur les politiques publiques de transport et voiries, menées dans diverses métropoles, prenant en compte, par exemple, les morphologies urbaines et institutionnelles, les types de politiques de transport suivi et les résultats obtenus en terme de temps de transport ou en terme de qualité de l'air.

2/ L'intérêt de créer un Observatoire intégré des déplacements dans Paris/Île-de-France

Le principal intérêt de monter un tel observatoire serait de permettre de progresser suivant des étapes qui combindraient à la fois les aspects scientifiques, techniques et institutionnels.

Il s'agirait, en premier lieu, d'améliorer l'existant en menant un travail en commun entre les responsables de l'actuel Observatoire, les producteurs d'informations primaires et des chercheurs pour recenser les informations disponibles et voir ce que pourraient représenter l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs :

- en utilisant mieux les données brutes disponibles grâce à des traitements autres ;
- en diversifiant les publications en fonction des publics visés.

Il s'agirait, en deuxième lieu, d'améliorer le système de collecte et, surtout, de mutualisation des informations existantes tout en cherchant à l'étendre aux communes et départements limitrophes de Paris et à l'ensemble de la région Île-de-France, et de produire des habitudes de travail en commun entre les techniciens de la Ville de Paris, des villes limitrophes et des départements.

Il s'agirait, en troisième lieu, de travailler à un réajustement du dispositif de production et d'exploitation des données, par exemple avec la création entre les partenaires concernés d'un GIP sur le modèle retenu pour l'Observatoire des Sciences et des Techniques (OST)

⁸ Dans la pratique, ces informations existent mais elles ne sont disponibles que tous les 10 ans environ.

V/ La mise en place d'un programme d'études et de recherches : quelques problèmes de connaissance incontournables pour la prise de décision

Toujours compte-tenu des analyses précédentes, et en accompagnement de la mise en place d'un Observatoire des déplacements sur Paris/Île-de-France, il serait important de pouvoir mettre en place un programme d'études et de recherches qui permettrait d'avancer dans la connaissance des mécanismes concernant les transports et les déplacements, et de réinvestir les résultats obtenus dans l'évolution de l'Observatoire. Ce réinvestissement ferait partie intégrante du programme. Dans l'état actuel des réflexions du groupe, quatre grands domaines qui se complètent les uns les autres peuvent être rapidement listés à titre d'exemple.

1/ Les rationalités des acteurs (décideurs politiques, décideurs techniques, citoyens usagers...)

La question posée ici est celle de savoir quelles rationalités dominent en fonction de quelles connaissances factuelles, de quelles philosophies politiques, de quelles configurations d'acteurs ?

Ainsi, pour le politique, il s'agirait de savoir les ordres de priorités qui président à ses orientations en fonction de ses visions : par exemple réduire les nuisances en terme d'effets sur l'environnement et la santé ; ou réduire les coûts de revient des transports ; ou augmenter la fluidité du trafic sur la voirie.

De même, pour la RATP, il s'agirait de mieux connaître ce que ses usagers veulent comme services, et ce qu'ils seraient prêts à payer pour des services dont ils souhaiteraient disposer. Il faudrait donc connaître leurs préférences en fonction de leurs représentations.

Enfin, pour la voirie en Île-de-France, il faudrait connaître les systèmes d'acteurs et leurs représentations, connaître l'influence des modalités de contraintes sur le système d'acteurs d'offre de services, une application pouvant être les effets de politiques en matière de stationnement, sur les reports possibles du transport automobile vers des transports collectifs de surface (bus, tramways..) ou ferroviaires (métro, RER, trains).

Se pose également la question de savoir comment et à partir de quoi pourraient être étudiés les modes de vie rêvés ou attendus des franciliens ?

2/ Les relations entre finalités affichées et moyens mobilisés (pertinence des moyens envisagés au regard des comportements des usages et des caractéristiques structurelles des villes)

Compte-tenu du nombre de variables en interactions, l'approche de la mobilité et de la circulation devrait pouvoir bénéficier des apports de la recherche sur les modèles d'interdépendances complexes sachant qu'il existe un GIS sur ces problèmes de la complexité.

Quelques exemples de domaines possibles d'application peuvent être cités :

- *Impacts sur l'environnement et sur la santé de politiques ciblées sur un moyen de transport* : effets sur la qualité de l'air et sur la santé, des restrictions apportées à la

circulation automobile ; compte-tenu de l'importance politique accordée aujourd'hui à ces questions de santé environnementale et d'effets de serre, ces questions pourraient faire l'objet d'une attention particulière au même titre que par exemple, des politiques plus ciblées en faveur des handicapés.

- *Caractéristiques structurelles* : modalités d'écoulement de flux de circulation automobile en fonction des largeurs de chaussées ou des chicanes mises en place pour réduire les vitesses des automobiles (modèles d'écoulement de fluides) ;
- *Comportements* : modalités de prise en compte des comportements effectifs – et non pas théoriques-, dans la construction des modèles prévisionnels à moyen terme.

3/ Les politiques d'anticipation : la construction de modèles prévisionnels

En prolongement de ce qui précède :

- *l'usage de panels* : pour évaluer correctement l'impact de la politique menée, il faut être capable de définir qui gagne et qui perd, tant au niveau du temps, de l'argent que du confort, car il ne faut pas seulement tenir compte des seuls déplacements. Plus globalement, la détermination de trajectoires pour les territoires suppose l'élaboration de séries chronologiques et le suivi de panels qui constituent des outils délicats à monter ;
- *La constitution de données* : quelles données pour alimenter les modèles ? c'est un problème bien connu de l'élaboration des coefficients dans les modèles économétriques ;
- *L'usage de comparaisons internationales* : les analyses doivent s'appuyer sur les morphologies urbaines. Elles devraient partir des problèmes parisiens, pour renvoyer ensuite, en contrepoint, aux comparaisons internationales, un exemple pouvant être l'instauration d'une taxation pour les voitures à l'entrée de la ville comme à Londres ou à Copenhague.

4/ Les réactions aux politiques de court terme mises en place par les décideurs publics

La prise en compte de ces réactions dans des politiques publiques incorporant les démarches réflexives dans leurs mises en œuvre, pose le problème des limites, dans le champ des transports/mobilité, des possibilités de mise en place des politiques d'essais/erreurs, et pose également le problème des réversibilités.

5/ Le suivi de la sécurité

Les questions de sécurité ne sont pas moins importantes puisqu'elles touchent tous les domaines des transports. Elles touchent en particulier la voirie, à travers la question de partage des espaces entre différents moyens de transport tels que, par exemple, les automobiles, deux roues, les piétons. Elle touche également la RATP et la SNCF, par exemple, à travers la suppression des personnels dans les stations ou les gares. À ce titre, il est possible d'examiner plus spécifiquement la politique développée en faveur de l'usage des deux roues – dont les bicyclettes - et les questions que cela pose en matière de sécurité.

6/ A la lecture du PDP, plusieurs domaines de connaissances mériteraient d'être mieux explorés :

Commentaire : Je ne comprends pas cette formulation : en matière de vélo, la Ville de Paris a mené au contraire une politique extrêmement sécuritaire avec des pistes cyclables très protégées. Bien d'autres villes ont privilégié des aménagements plus légers, quand il en existe. Exemple : Lyon où fonctionne un dispositif de vélos en libre service sans réseau cyclable vraiment constitué

- *la notion de coût (monétaire, temporel et financier)* : en regard des actions envisagées ;
- *la questions de choix alternatifs de modalités de financements des investissements*: pour un coût monétaire donné quelles seraient les incidences de choix alternatifs de modalités de financements sur les contraintes budgétaires à des termes divers (l'emprunt, la délégation de service publique, le partenariat public/privé..) ;
- *la dimension de l'échelle métropolitaine* : si cette dimension est évoquée, c'est pour indiquer que les orientations en matière de déplacements ne peuvent être abordées uniquement à l'échelle parisienne, sans que soit précisé comment faire pour y parvenir ; Cette question touche bien évidemment les choix en matière d'infrastructures de circulations circulaires - tramway, métro, RER...-, suivant divers couronnes ;
- *le suivi conjoncturel de l'incidence de la politique des transports sur les emplois, le prix des logements et le chiffre d'affaires*, ce qui reflète en fait l'activité économique ; ceci permettrait de déterminer à quoi est réellement imputable la baisse de 17 % constatée au niveau de la circulation automobile ;
- *l'effet des politiques extrêmement localisées*. Quels sont par exemple, les impacts des quartiers verts sur la capacité d'entrer à Paris, ou les effets du Tram sur les déplacements Paris-banlieue, mais aussi banlieue-banlieue en prenant en compte les différents modes de transport ?