

Workshop: Urban transport policies and equitable social and spatial access rights

Coordinators: Vincent Kaufmann and Géraldine Pflieger

SOMMAIRE :

1687

NAME \ MOCUMENT	FRENCH ABSTRACT	ENGLISH ABSTRACT	FULL PAPER
KAUFMAN	PAGE 2	PAGE 4	PAGE 11
FOL, BENIT, PFIEGER	PAGE 5	PAGE 7	PAGE 18
PAULHIAC	PAGE 8	PAGE 9	PAGE 28

PRESENTATION DE L'ATELIER

Les relations sociales se construisent de plus en plus sur le mode réticulaire, plaçant la mobilité comme un enjeu central de l'insertion ; or, l'analyse des mobilités contemporaines montre que cette ressource est inégalement répartie socialement et spatialement. C'est à ce titre que s'est imposée la question de l'équité sociale et spatiale d'accès dans de nombreuses agglomérations urbaines européennes et nord-américaines dès les années 1970. L'analyse des réponses apportées a montré la difficulté d'intervention en ce domaine d'un système politique territorialisé et segmenté administrativement, toujours en porte-à-faux des logiques réticulaires et transversales selon lesquelles les mobilités s'exercent. Nombreux sont les cas où les espoirs déterministes trop souvent à l'œuvre dans l'implémentation d'offres de transport ont été battus en brèche par des usages imprévus ou non voulus. Non seulement, offrir un potentiel de déplacements à travers la mise à disposition d'une offre ne permet pas de réduire mécaniquement les écarts de mobilités entre catégories sociales, mais pire encore, il n'est pas rare que l'appropriation de tels potentiels alimente des mécanismes ségrégatifs, comme par exemple la périurbanisation.

Partant du constat de cette difficulté, nous proposons de réinterroger les liens entre aménagement du territoire, offre de transport et politiques de déplacements urbains. Nous discuterons cette question en repartant d'une double tension qui sous-tend actuellement le débat sur les inégalités sociales et spatiales d'accès au transport en Europe et en Amérique du Nord : la lutte contre la dépendance automobile et le droit au transport.

Dans de nombreux contextes, l'automobile est devenue indispensable à la vie quotidienne, faute d'alternative, par les services de transports publics notamment. C'est bien sûr le cas dans de nombreuses villes américaines à l'instar de l'archétypique L.A., mais c'est aussi le cas de nombres agglomérations européennes dont les quartiers extérieurs sont mal desservis. Pour pallier cette situation au nom de la lutte contre la pollution ou les inégalités, la réalisation d'infrastructures lourdes de transports publics de type tram, métro ou RER est souvent engagée. Efficaces, de telles offres sont pourtant au cœur d'une controverse : ne produisent-elles pas des effets fonciers qui profitent essentiellement aux plus nantis, qui en se localisant à proximité échappent à la dépendance automobile et font migrer les populations défavorisées, dans des franges urbaines non desservies ? Pour réduire les inégalités sociales d'accès, des offres de transports publics maillées par bus ne sont-elles pas plus profitables ?

Pour aborder cette problématique, nous évoquerons trois exemples contrastés : la « métropole » Suisse, la Californie à travers les exemples de Los Angeles et San Francisco et Montréal.

- La Suisse est sans doute en Europe le pays où la politique de développement des transports publics au titre de lutte contre la dépendance automobile est la plus volontariste . Cela se traduit en particulier par une offre intégrée qui couvre le territoire de l'ensemble de la région urbaine comprise entre Genève et St.-Gall. L'examen des effets ségrégatifs de cette politique dans un contexte de morcellement institutionnel lié au fédéralisme est donc un cas d'école.
- A l'inverse, les deux métropoles californiennes de San Francisco et surtout de Los Angeles se caractérisent par un relatif sous développement des offres de transports alternatives à l'automobile. Ce sous développement suscite un débat inédit en Europe sur les réponses à apporter en termes d'offre de transports publics, entre la création de nouveaux réseaux ferrés métropolitains et le maintien des services de bus locaux. Dans les deux villes, ces controverses révèlent de nouveaux enjeux d'équité sociale, de justice environnementale et de mise en cohérence des espaces métropolitains.
- Montréal se trouve dans une situation intermédiaire : elle dispose d'infrastructures lourdes de transports publics qui irriguent le centre-ville et la pérennité de cette offre est actuellement soumise aux aléas des finances publiques, soulevant la question de la réversibilité de la politique d'équité d'accès menée depuis une trentaine d'années.

Une mise en perspective de ces trois situations permettra d'aborder la question de la contextualité des phénomènes observés autour de trois questions transversales :

- dans quelle mesure les débats, les controverses ou les processus de décision relatifs aux politiques de déplacements soulèvent-ils des enjeux plus larges de structuration des espaces métropolitains?
- le contexte culturel et son métissage, la géographie de la ségrégation et la morphologie urbaine n'influencent-ils pas les termes du débat, des référentiels mobilisés aux opportunités politiques saisies ?
- le degré d'intégration ou de fragmentation institutionnelle n'influe-t-il pas sur les effets sociaux et spatiaux e politiques de transports visant l'équité d'accès ?

SYSTÈME DE TRANSPORT ET SÉGRÉGATION SOCIALE EN SUISSE

Vincent Kaufmann, Professeur de sociologie, directeur du LASUR, EPFL Lausanne

Abstract en français : page 2

Abstract in English : page 4

Full paper : page 11

La Suisse est souvent présentée comme un exemple de bonnes pratiques en matière de qualité de l'offre de transport collectif et d'intermodalité. Les politiques de stationnement volontaristes ainsi qu'une articulation forte entre les infrastructures de transport en commun et le développement urbain – particulièrement dans les agglomérations de Bâle, Berne et Zurich – sont également fréquemment relevées et favorisent le recours aux transports publics dans la mobilité quotidienne.

Dans ces agglomérations en effet les transports publics couvrent l'espace-temps, grâce à une offre maillée et une exploitation complète, non seulement les jours ouvrables, mais aussi le soir (toutes les lignes principales sont exploitées jusqu'à minuit) et le week-end. La politique de développement territorial de ces agglomérations vise depuis ne vingtaine d'années à canaliser les principaux générateurs de trafic à proximité de l'offre de

transports collectifs, ce qui se traduit par un important développement des quartiers de gares comme pôles commerciaux et d'emplois et la localisation des nouveaux logements sur des axes forts de transports en commun. Notons qu'une telle action se trouve facilitée par des contextes comme celui de Berne ou de Zurich où pratiquement chaque commune d'agglomération dispose d'une gare ou d'une ligne de tramway. Ce modèle est complété par une limitation du stationnement dans les centres-villes et les quartiers d'habitation des villes-centres. Celle-ci a été mise en place de façon très progressive et n'agit pas essentiellement sur le prix : les « zones bleues » assorties de macarons pour les habitants sont très développées. La clé de voûte de cette politique réside dans un contrôle assidu.

L'analyse du cas de Berne, que nous avons eu l'occasion d'approfondir lors d'une précédente recherche a montré que cette politique ancre l'utilisation des transports publics dans les modes de vie en agissant non seulement sur les pratiques modales, mais aussi sur les choix de destination.

Pour les partisans d'une limitation de l'utilisation de l'automobile en ville, la politique des transports et d'aménagement menée à Bâle, Berne et Zurich fait figure de modèle en matière de maîtrise de la mobilité urbaine. Les chiffres de partage modal sont généralement cités à l'appui de cette thèse : la part des transports publics pour l'ensemble de la mobilité quotidienne s'établit à 23% pour l'agglomération bâloise et 24% dans celles de Berne et Zurich¹, soit entre 30% et 50% de plus que dans des agglomérations françaises ou allemandes de taille comparable. De tels chiffres, souvent considérés comme une preuve d'efficacité, ont eu pour conséquence que l'exemple des grandes agglomérations alémaniques a été largement médiatisé par les milieux professionnels du transport urbain en Europe.

Pourtant, au-delà de cet enthousiasme un peu idéologique, plusieurs auteurs ont récemment pointés les limites du « modèle suisse » en matière de gestion des déplacements et d'aménagement du territoire. Leurs critiques concernent ses effets ségrégatifs et environnementaux.

Certains auteurs avancent que la politique des transports et d'aménagement du territoire menée dans les agglomérations alémaniques est sans effets sur les émissions polluantes dues au trafic car cette politique produit de la périurbanisation. Ces auteurs relèvent que les potentiels de vitesse offerts par les réseaux ferroviaires type RER que l'on rencontre à Bâle, Berne ou Zurich ont le même type d'effets structurants sur l'urbanisation que des infrastructures routières. L'accessibilité de ces zones périurbaines est certes tournée vers l'usage des transports publics, mais argumentent-ils, elles génèrent aussi des déplacements automobiles nombreux et longs.

L'autre ligne de critique concerne les effets ségrégatifs du « modèle » suisse. Cette seconde critique recouvre en fait deux aspects distincts : le foncier et les inégalités d'accès.

Concernant le foncier, certains montent que dans les agglomérations suisses où a été appliqué le modèle considéré, la qualité de l'accessibilité au réseau de transports publics se traduit par une hausse des prix fonciers, et par voie de conséquence une relégation des populations pauvres et des familles dans des franges urbaines mal desservies par les transports publics. A l'appui de cette thèse, ils citent volontiers l'évolution des prix fonciers dans les villes-centres, la très forte tertiarisation que connaissent les centres-villes des trois agglomérations considérées et l'évolution du nombre d'habitants dans les villes-centres, qui décroît fortement depuis une trentaine d'années.

¹ Pourcentage calculé pour l'ensemble des étapes sans la marche (une étape équivaut à l'utilisation d'un moyen de transport).

Concernant les inégalités d'accès, des analystes estiment que le « modèle » suisse limite l'accès aux centres urbains des populations défavorisées pour des questions liées au prix. Ils relèvent en particulier que la tarification du stationnement offre des montants dissuasifs (2-4 Euros l'heure) allié à un contrôle systématique limite l'accessibilité au centre des personnes aux revenus les plus modestes et se traduit par des budgets-temps consacrés à la mobilité quotidienne plus importants dans les agglomérations menant de telles politiques. Si les Suisses consacrent en moyenne 84,5 minutes à se déplacer, les habitants des agglomérations de Bâle, Berne et Zurich y consacrent respectivement 95.8, 101.7 et 97.8 minutes.

L'ensemble de ces critiques suggère que les effets co-latéraux du « modèle » suisse sur la ségrégation sociale et l'accès aux centres urbains des populations pauvres sont tels qu'ils remettent fondamentalement en question sa pertinence.

La communication propose de se saisir de cette controverse et vise à analyser et discuter des effets ségrégatifs des politiques de transports et d'aménagement du territoire menées dans les grandes agglomérations suisses alémaniques. Cet examen sera basé sur l'étude fine de plusieurs sources statistiques relatives à la mobilité et à la ségrégation et son évolution en Suisse.

English Abstract:

Switzerland is often cited as a role model of good practices in terms of the quality of its public transport provision and intermodal transport. References are frequently made to radical parking policies and the strong interlinkage between public transport infrastructures and urban development – particularly in the agglomerations of Basle, Berne and Zurich – which serve to promote the use of public transport as a tool of daily mobility.

The space/time coverage of public transport in these three Swiss cities is guaranteed by a highly developed network provision and extensive operating hours (working days, evenings and weekends, with all main lines operational until midnights). The territorial development policy that has been in force in Basle, Berne and Zurich for over twenty years aims to contain the principal generators of traffic near to public transport provision sites. In practice, this has meant the substantial development of those neighbourhoods located near to train stations as centres of commerce and employment, and as sites of new housing projects situated on well-served main public transport routes. It should be noted that the design of cities like Berne and Zurich lends itself to the introduction of this type of model since practically every municipality has its own train station or tram line. In addition, parking is restricted in the city centres and residential areas. This measure was introduced progressively and for all intents and purposes has no bearing on price levels: "blue zones" where residents are allocated special parking permits (with a blue disc to be displayed in the car windscreen) are widespread. The keystone of this policy though is the vigilant control of these residents-only parking zones.

The in-depth case study of Berne, part of an earlier research project, revealed that this policy incorporates lifestyle factors into the use of public transport by influencing both modal practices and destination choices.

For supporters of restricted car use in cities, the transport and urban planning policy adopted by Basle, Berne and Zurich are models of urban mobility management. Modal sharing statistics are generally quoted in support of this theory. For example, the public transport share of total daily mobility stands at 23% for Basle and its suburbs, and 24% for Berne and Zurich. This represents a 30% to 50% greater share than in French or German agglomerations of similar size. Often cited as proof of effective transport policies, these statistics have led many urban transport professionals in Europe to give greater coverage to these Swiss-German cities.

However, several authors, side-stepping this somewhat ideological enthusiasm, have recently pointed to the limitations of the "Swiss model" in terms of commuter and territorial planning management. Their criticisms focus on its impact on segregation and on the environment.

Some researchers claim that the transport and urban planning policy in force in Berne, Basle and Zurich does not help reduce polluting vehicle emissions because it encourages periurbanisation (commuter belt expansion). They point to the fact that the speed potential of rapid-transit rail networks in Basle, Berne or Zurich exert the same type of structuring effects on urbanisation as road infrastructures. Although the accessibility of these commuter belts is primarily governed by public transport use, critics argue that they also generate long and numerous car journeys.

The second criticism – segregating impact of the "Swiss model" – covers two distinct areas: real estate and access inequalities.

In terms of real estate, a number of studies show that in Swiss agglomerations where the model was applied, the quality of access to the public transport network leads to a rise in the price of real estate, and as a result the relegation of the poor and families to urban fringes with poor public transport provision. To support this theory, researchers cite price trends of city centre real estate, the high level of tertiarisation observed in the centres of Basle, Berne and Zurich and the sharp decline in the number of city centre residents over the last thirty years.

In terms of access inequalities, analysts estimate that the "Swiss model" reduces the access of the disadvantaged population to city centres due to price-related factors. In particular, they point to dissuasive city centre parking rates (2-4 euros/hour) and tight parking controls, which place those in the lowest income bracket at a disadvantage. This is seen in the greater time management of daily mobility in cities that actively pursue this type of policy. While the Swiss population has an average commute time of 84.5 minutes, the residents of Basle, Berne and Zurich have 95.8, 101.7 et 97.8 minutes respectively.

Overall, these criticisms suggest that the co-lateral effects on the social segregation of the poor and their access to city centres fundamentally call into question the expediency of the "Swiss model".

Taking this argument as its basis, the present paper aims to analyse and discuss the segregating effects of transport and urban planning policies espoused by large Swiss-German cities. This will involve an in-depth study of sets of statistics both on mobility and on segregation and its development in Switzerland.

LES DEBATS RAIL-BUS A LOS ANGELES ET SAN FRANCISCO
ACCESSIBILITE SOCIALE, JUSTICE ENVIRONNEMENTALE ET COHERENCE METROPOLITAINE :
QUELS ROLES POUR LES TRANSPORTS EN COMMUN ?

Claire Bénit, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille II, UMR Thélème
Sylvie Fol, maître de conférences à l'Université Paris X – Nanterre, UMR LOUEST
Géraldine Pflieger, chargée de recherche au LASUR, EPFL de Lausanne

Abstract en français : page 5

Abstract in English : page 7

Full paper : page 18

Aujourd'hui, dans la plupart des pays industrialisés, les politiques de transports en commun sont soumises à de fortes tensions liées aux enjeux parfois contradictoires auxquels elles sont censées répondre. Ainsi, entre la nécessité de satisfaire les besoins de mobilité de base des populations privées de voitures et celle de servir de nouveaux usagers pour les détourner de l'usage de la voiture, les objectifs comme les moyens peuvent diverger sensiblement. Les réponses aux impératifs de justice sociale d'une part et à ceux de préservation environnementale, d'autre part, sont source de conflits potentiels. Ces conflits ne s'expriment pas partout de la même manière et ils peuvent dans certains cas rester larvés, voire inexistantes. C'est, pour l'essentiel, le cas en France, où si personne ne conteste le « droit à la mobilité » pour tous, le développement de nouvelles lignes de tramway lié aux politiques locales de développement urbain durable est tout aussi consensuel. Il n'en est pas de même aux Etats-Unis où les politiques de transport en commun sont traversées par des débats extrêmement vifs, qui ont débouché dans certains cas sur des conflits tranchés par la justice. Dans le plus célèbre de ces cas, le Bus Riders Union de Los Angeles (le syndicat des usagers d'autobus) a attaqué la Metropolitan Transportation Authority, (autorité organisatrice des transports en commun de l'agglomération de Los Angeles) au motif que celle-ci, en développant de nouvelles lignes de liaisons rapides ferrées, contrevenait aux droits des minorités ethniques. Dans l'argumentaire développé, ces dernières, parce qu'elles constituent la majorité des usagers du réseau d'autobus, subissaient négativement les effets des investissements sur le réseau ferré, sous forme de réductions de services et d'augmentations de tarifs dans le système de bus. L'impact positif des nouvelles lignes était quant à lui réservé aux banlieusards blancs, considérés comme les usagers-types du réseau ferré. Le procès, dans lequel des universitaires de renom² sont intervenus comme experts, a été gagné en 1996 par le BRU et la MTA a dû revoir sa politique d'investissement. Ce conflit est loin d'être unique aux Etats-Unis, même si rares sont ceux qui finissent devant une cour de justice. Dans l'agglomération de San Francisco, les projets d'extension du BART, (Bay Area Rapid Transit, équivalent du RER francilien) reçoivent le même type d'opposition, de la part d'une coalition d'organisations se préoccupant pour certaines d'entre elles de défense des minorités et des pauvres et pour d'autres de défense de l'environnement.

Pour l'observateur étranger, ces luttes ont de quoi étonner. Dans un pays où la place de l'automobile est centrale et où celle-ci recueille encore aujourd'hui la majeure partie des financements, les affrontements au sein du monde des transports en commun font figure de guerres fratricides. Ils sont cependant révélateurs des dynamiques socio-spatiales et institutionnelles des espaces urbains dans lesquels ils prennent place, et au-delà, d'enjeux et de rapports de force politiques relativement nouveaux.

Par notre contribution à cet atelier, nous aimerions montrer, en nous fondant sur l'analyse des débats à Los Angeles et San Francisco³, en quoi le conflit rail-bus est révélateur tout à la fois :

des enjeux socio-spatiaux liés à la structuration des métropoles nord-américaines : coupure entre banlieues et Inner Cities, accès inégal aux emplois et aux services... ;

des processus de fragmentation des modes de gestion des transports en commun, particulièrement lisibles à Los Angeles (Bénit 2004) : transformation des structures de financement des transports public (rôle croissant des collectivités locales, projets soumis au

² Martin Wachs, directeur de l'*Institute of Transportation Studies* de l'Université de Californie à Berkeley (à l'époque professeur à UCLA et directeur de l'*University of California Transportation Center*) et Brian Taylor, professeur à UCLA.

³ A partir d'enquêtes de terrains menées par les trois auteurs en 2003 et 2004.

vote direct des habitants-contribuables), « fragmentation » des modes d'analyse et des positions des acteurs (Taylor, 1995 ; Garrett et Taylor, 1999) ;

mais aussi de la montée en puissance de nouveaux enjeux, comme celui de la justice environnementale, qui apparaît dans les débats sur le rôle des transports en commun, entre équité sociale et développement urbain durable (Grengs 2000). Cette notion, aux contours mal définis et aux multiples usages (Coutard, Dupuy et Fol, à paraître), est aujourd'hui mobilisée par de nouveaux groupes sociaux, constitués en force politique pour relancer la question du droit des minorités et des pauvres en matière d'accès à la mobilité.

Le conflit rail-bus témoigne ainsi de nouvelles formes de résistance locale qui émergent dans les villes nord-américaines et d'une mutation des rapports de force socio-politiques.

Abstract in English :

Today, public transport policies in most industrialised countries are under enormous pressure to satisfy often contradictory demands –meeting the basic mobility needs of the car-less population while encouraging car users to opt for public transport. In such instances, the divergence between objectives and means can be considerable. One potential source of conflict is how to respond to the imperatives of both social justice and of environmental conservation. Depending on the country, these conflicts manifest themselves differently, and in some cases remain latent, if nonexistent. This is by and large the case in France, where if no-one challenges “the right to mobility” for all, the development of new tram lines linked to local sustainable urban development policies is undertaken in an atmosphere of consensus. The same cannot be said of the United States, where public transport policies are fraught with heated debate, sometimes only to be resolved through recourse to the judicial system. The most famous example, the Bus Riders Union of Los Angeles (BRU) attacked the Metropolitan Transportation Authority (MTA) on the grounds that the proposed introduction of new rapid rail links contravened the rights of ethnic minorities. The BRU argued that because ethnic minorities account for the majority of users of the bus network, they were negatively affected by investments in the rail network in the form of reduced services and higher bus fares. It claimed that the sole beneficiaries of new rail links were those white populations living in suburban areas, considered as typical users of the rail network. The court case, in which renowned university lecturers⁴ were called as expert witnesses, was won by the BRU in 1996. As a result, the MTA was forced to re-think its investment policy. This conflict is far from being unique to the United States, though it is rare for such disputes to finish in court. In San Francisco, the project to extend the BART system (Bay Area Rapid Transit) encountered similar opposition from a coalition of organisations involved in defending the interests of minorities and the poor and in environmental protection.

These battles seem astonishing to the foreign observer given that they took place in a country where the car is of central importance and still receives the lion's share of funding. While disputes within the world of public transport are like fratricidal wars, they do serve to highlight the socio-spatial and institutional dynamics at play in the urban space, as well as the stakes for new political forces and their balance of power.

The aim of this paper is to extract and analyse the issues which the rail vs. bus debates in Los Angeles and San Francisco⁵ have thrown up:

- Socio-spatial stakes linked to how North American cities are structured: clear division between suburbs and inner cities, unequal access to jobs and services etc.;

⁴ Martin Wachs, Director of the *Institute of Transportation Studies* of the University of California, Berkeley (at the time a professor at UCLA and director of the *University of California Transportation Center*) and Brian Taylor, a professeur at UCLA.

⁵ Based on field surveys carried out by the three authors in 2003 and 2004.

- Fragmentation in public transport management, particularly evident in Los Angeles (Bénet 2004); the re-structuring of public transport funding (growing role of local associations, projects submitted to direct vote by residents/tax payers); "splintering" in the types of analysis and the position of actors (Taylor, 1995; Garrett et Taylor, 1999); and the growing influence of new factors, such as environmental justice cited in debates on the role of public transport, between social equity and sustainable urban development (Grengs 2000). Today, this multi-purpose idea, which is still in its infancy (Coutard, Dupuy and Fol, due for publication), rallies new social groups that represent a political force hoping to draw attention to the rights of minorities and the poor to access to mobility.

The rail vs. bus debate is also a sign of new forms of local resistance emerging in North American cities and of a change in the socio-political balance of power.

POLITIQUES DE TRANSPORTS A MONTREAL :
LA NON CONVERGENCE DES REFERENTIELS DE L'ACTION PUBLIQUE ET DES ENJEUX
D'EQUITE SOCIALE

Florence Paulhiac, Maître de conférence en Urbanisme à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble

Abstract en français : page 8

Abstract in English : page 9

Full paper : page 28

L'exemple de Montréal en matière de construction des politiques urbaines de transports et de mobilité démontre la complexité et les paradoxes qui animent ce type de politiques aujourd'hui. Les débats publics montréalais sur les transports en ville, au tournant des années 2000, mobilisent deux grands impératifs. Le premier concerne la limitation de l'usage de la voiture dans la ville et notamment dans les secteurs les plus centraux de la ville, afin de préserver l'environnement urbain au sens large. Le second impératif porte sur les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à limiter l'usage de la voiture, à savoir le développement de transports collectifs en site propre. Cependant, cet impératif du transport collectif se heurte à des contraintes fortes, celle du financement des projets, d'une part et celle de l'équité socio-spatiale dans l'accès aux transports, d'autre part. En effet, les pouvoirs publics ne possèdent pas les ressources nécessaires, ne serait-ce que pour entretenir et rénover l'ensemble du réseau existant. En effet, la structure financière du secteur des transports en commun est actuellement déficitaire. Dans ce contexte, il devient peu crédible de promouvoir de nouveaux projets de transport en commun en site propre. De plus, l'enjeu social de l'accessibilité aux transports publics est aujourd'hui central, du moins en théorie, dans la conception des futurs transports publics à Montréal. Il existe, en effet, un véritable « risque social » en matière de mobilité urbaine à Montréal. L'accessibilité des populations les plus défavorisées aux transports en commun est largement compromise par la structure même des réseaux et par les politiques de gentrification des quartiers centraux, qui écartent progressivement une population de plus en plus précaires des moyens de déplacements. Le « risque social » est de voir se renforcer les processus de ségrégation socio-spatiale et économique sous l'impulsion de politiques urbaines de mobilités en porte-à-faux par rapport aux véritables enjeux sociaux de la mobilité.

Montréal présente un territoire urbain relativement dense, dans lequel le centre de l'agglomération joue encore un rôle majeur, malgré l'étalement urbain des dernières décennies. De plus, les emplois et les équipements commerciaux sont encore largement positionnés dans sa partie centrale. La ville présente également de nombreuses « qualités urbaines » en termes d'habitat, d'environnement et d'équipements. Deuxièmement, Montréal possède une des parts modales dédiées au transport en commun les plus élevées

d'Amérique du Nord. Elle représente 14.8% des déplacements quotidiens tout. Elle se situe largement au-dessus de la moyenne des parts modales occupées par les transports en commun dans la plupart des villes Nord américaines. Mais si Montréal souhaite préserver ses acquis en terme de densité urbaine, de part modale des transports en commun et de qualité de vie, elle doit également désormais repenser le lien entre politiques d'aménagement du territoire et politiques de transports et ce, sous l'angle des dimension socio-spatiale de la mobilité. Jusqu'à présent, ce lien était inexistant, les deux domaines étant relativement déconnectés l'un de l'autre. Depuis le tournant des années 2000, les préoccupations des pouvoirs publics des différents paliers gouvernementaux portent sur l'importance du contrôle de l'expansion urbaine et sur les moyens d'action liés aux transports collectifs. Cette période récente est celle des « grandes incantations » publiques en faveur d'une ville plus durable et de l'utilisation du transport en commun. Plusieurs facteurs expliquent cette réorientation puissante de l'action publique : l'impératif de préserver l'héritage urbain et de répondre aux exigences d'un développement plus intelligent et modéré ; le développement récent d'une culture de la planification urbaine et territoriale stratégique depuis les années 1990 et, enfin, le nouveau cadre municipal instauré depuis la fusion des municipalités en 2001. Cependant, les pouvoirs publics prennent peu en compte la problématique de l'équité sociale et de l'accessibilité des populations précaires aux transports. Dans ce contexte, que peut-il advenir alors du modèle Montréalais en matière de mobilité urbaine et de transport ?

Notre contribution à l'atelier est la suivante. L'étude montréalaise montre que :

les références mobilisées dans les politiques de transports ne sont qu'une réactualisation du référentiel ayant prévalu dans les années 1960, à savoir le référentiel techniciste. Ce référentiel s'appuie sur une croyance dans le pouvoir structurant des infrastructures et des réseaux de transport.

l'opérationnalité des nouvelles références, normes et valeurs qui sous-tendent orientations stratégiques de l'action publique est en fait très faible. Les nouveaux cadres d'action sont peu efficaces à long terme, du moins sans d'autre réforme en profondeur, notamment des stratégies et des moyens de l'action.

Ce constat peut être illustré, d'une part, par la reconstitution de l'histoire cognitive des politiques urbaines montréalaises depuis 50 ans et, d'autre part, par l'analyse des débats publics actuels.

L'importance du hiatus entre, d'une part, les enjeux contemporains en matière de mobilité urbaine et, d'autre part, les référentiels et les moyens mobilisés dans les politiques de transports explique le faible impact du transport collectif sur la diminution des processus de ségrégation socio-spatiale à l'œuvre à Montréal.

Abstract in English :

The design of urban transport and mobility policies in Montreal embody the complexity and paradoxes which drive this policy area throughout the world. Since the beginning of 2000, public debates on the city's transport system have focused on two areas. The first is the restriction of car use in the city, particularly in downtown Montreal in order to preserve the urban environment in the broadest sense of the term. The second issue concerns the need for instruments to restrict car use, namely the development of the existing public transport system. Yet, this is hampered by serious constraints, such as project funding and socio-spatial equity in terms of transport access. The public authorities do not have the necessary financial resources to maintain and modernise the existing network in its entirety. In fact, the

public transport sector is currently in deficit. In light of this situation, promoting new public transport projects for the city of Montreal does seem unrealistic. Furthermore, the social element of accessibility to public transport is of central importance, theoretically at least, in the design of future public transport policies. There is a real "societal risk" linked to urban mobility that is emerging in Montreal. Accessibility of the most disadvantaged populations to public transport is largely compromised by the actual structure of the transport network and policies favouring the gentrification of downtown neighbourhoods that progressively reduce the access of this increasingly disadvantaged group to public transport. The "societal risk" is thus the consolidation of socio-spatial and economic segregation driven by urban mobility policies that are out of sync with mobility-related societal issues.

Montreal is a relatively dense city and the city centre itself remains of great importance despite the urban sprawl of the last twenty years. Furthermore, the majority of jobs and commercial sites are still located downtown. The city also boasts several "urban qualities" in terms of housing, the environment and facilities. Second, Montreal has one of the largest (and above-average) modal shares of public transport in North America, accounting for 14.8% of all daily motorised journeys. However, if Montreal is to preserve its favourable level of urban density, as well as the larger modal share of its public transport system and quality of life, it should in future consider linking regional territorial planning and transport policies, and at the same time taking into account the socio-spatial dimension of mobility in this process. To date, these two policy areas have co-existed separately. However, since the beginning of 2000, the public authorities at different governmental levels have focused on the importance of controlling urban expansion and taking action in relation to public transport. This is the period of a "great public rallying cry" for a more sustainable city and greater use of public transport. There are several explanatory factors behind this significant change of direction: the need to preserve the urban heritage; the need to meet demands for more sensible and moderate urban planning; a growing culture of strategic urban and territorial planning since the 1990s; and finally the new institutional and administrative framework at municipal level introduced after the merger of Montreal municipalities in 2001. However, the public authorities have given scant consideration so far to the problem of social equality and of the disadvantaged population's access to transport. In light of this situation, what could happen to the urban mobility and transport model in place in Montreal.

The present paper aims to show that:

- the frames of reference of current transport policies in Montreal are merely updated versions of the technicist approach of the 1960s. This is based on a belief in the structuring power of infrastructures and transport networks.
- at the operational level, new references, norms and values that underpin the strategic direction of public policy is very weak. In the long term, new policy frameworks will prove ineffective unless there is further deep-rooted reform of strategy and policy options.
- this observation can be illustrated by reconstructing the cognitive history of urban policies in Montreal over the last 50 years and by an analysis of contemporary public debate.
- the importance of the hiatus between the modern factors at play in urban mobility on the one hand, and between the frames of reference and means mobilised by transport policies on the other hand helps explain the modest impact of public transport on attenuating the process of socio-spatial segregation in Montreal.

Social and Political Segregation of Urban Transportation: The Merits and Limitations of the Swiss City Model

Vincent Kaufmann

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

LaSUR- Laboratoire de Sociologie Urbaine

1. Introduction

Switzerland is often held up as a model of good practices in the area of urban transportation policy, particularly in the cities of Basel, Bern and Zurich where the use of public transport has reached record European levels while the modal share of the automobile has remained fairly modest. This situation is the result of a deliberate transportation and urban development policy whose segregative effects have now become the subject of a debate over whether the desire to limit car access to the centres of these cities has been realised to the detriment of the poor and underprivileged sectors of society.

This article proposes to discuss this controversy using as a basis the arguments put forward in scientific literature, and using to illustrate it recent empiric sources on both daily mobility in Switzerland (MZ 2000 - national transport survey of the year 2000 - ARE-OFS 2001) and social segregation in Swiss cities (Federal population censuses of 1980, 1990 and 2000).

2. Basel, Bern and Zurich: the "Swiss Model"

Basel, Bern and Zurich have for the last thirty years or so conducted policies aimed at limiting the use of cars within the city and at developing the public transportation supply by means of structuring urban development around this supply and by restricting car access to the city centres.

- Thanks to a closely-knit network and full exploitation, public transport covers time-space beyond workdays, encompassing evenings (all the major lines run until midnight) and weekends. Extensive fare validity zones complete the transport supply.
- The land development policy has for several decades focused on channelling the main generators of traffic within proximity of public transport, which has resulted both in the significant expansion of the neighbourhoods surrounding stations into hubs of business activity and employment and in new housing being built along major public transportation routes. We point out that such a course of action is facilitated politically by contexts like those of Bern and Zurich, where almost every city district has a station or tramway line.
- The final element of this model is the restriction of parking in the city centres and in the residential areas of the city centres. This part of the policy has been implemented very gradually and is not based mainly on cost: it involves so-called "blue parking areas" which are very commonplace and which allow free parking for a maximum of one and a half hours. They are used in combination with stickers for the area's residents that enable them to park for an unlimited time in return for payment of a monthly or annual fee. The cornerstone of this policy is very strict monitoring.

We had the opportunity to conduct an in-depth analysis of Bern during a previous study, which revealed that this type of policy encourages public transport use and walking to become an inherent part of people's lifestyles by acting not only on their modal practices, but

also on their choices of destination and the temporalities of their daily lives (Kaufmann and Guidez 1998; Kaufmann et al 2000). In spatial terms, activities in Bern take place to a greater extent within the neighbourhood and the city centre than in the other cities that we studied (Besançon, Grenoble, Toulouse, Geneva and Lausanne); this helps to maintain in these areas a rich and diverse tissue of urban amenities. In terms of time, it is more common for people in Bern to align their activities, just as it is for them to frequent businesses and services located nearby on a daily basis. The result is a "virtuous circle" in which people's use of public transport and their walking encourages them to use neighbourhood and city centre amenities, and in which these thriving amenities in return encourage the use of public transport and walking, given that in Bern, the amenities and services located in neighbourhoods and in the city centre are mainly accessible by public transport or by proximity means of transport.

3. From Praise to Criticism: a Discussion of the Controversies

The hastily drawn picture above seems idyllic, and yet the consequences of the policies being conducted in Swiss cities on the environment, on spatial segregation and on equality of access to the city centres have become the subject of a controversy. The argument can be summed up in the following two questions: Does reducing the role of the automobile in Swiss cities truly have environmental benefits? Is this reduction being carried out to the detriment of poor people?

Before we discuss the arguments that have been put forward in the debate, let us take a look at the European career that has been enjoyed by the "Swiss model" of urban transport planning.

3.1 The Promotion by the Media and Export of the "Swiss Model"

For those in favour of limiting the use of cars in the city, the transport and development policy of Basel, Bern and Zurich is seen as a model of control of urban mobility (Pharoah and Apel 1995, Brög and Erl 1996). Modal share statistics are usually cited to support this theory: the share of public transport for all daily mobility in Basel is 23% while in Bern and Zurich⁶ it is 24% (ARE-OFS 2001: 66); this is between 30% and 50% more than in French or German cities of comparable size. Such figures, often considered as proof of the policy's efficiency, have resulted in the example of the Swiss-German cities being promoted in the press by European urban transportation professionals (with no mention being made of its possible segregative effects). This has facilitated the export of the "Swiss model": many German cities have adopted it, several municipalities of large Italian cities have called on Swiss engineering and urban planning offices to apply its principles locally, and French urban relocation projects (*plans de déplacement urbains* or PDUs) refer to it extensively. And yet, in the course of these transpositions abroad, too little attention has been paid to the issues relating to transferability. In this respect, two negative points can be raised fairly systematically:

- Translations of the "model" of the large Swiss-German cities focus all too often on restricting automobile access to the city centres, forgetting that the "model" Swiss cities possess very developed public transportation systems and urban morphologies that facilitate this kind of policy (compact suburban structures, vitality of the city centres). Carrying out a policy restricting automobile access without an efficient public transportation system or strict coordination with urban development leads to people switching to destinations located at the entry points of cities more than it does to modal transfer to city centres (Kaufmann 1997).

⁶ Percentage calculated for all stages excluding walking (a stage is equivalent to the use of one means of transport).

- The translations ignore the institutional aspects underlying the public action (Kaufmann et al 2003). Developing the Swiss-German city "model" does in fact imply far-reaching coordination between the sectoral policies that regulate the different means of transport, and between the transport policies and those that regulate land development. Such coordination in turn requires procedures and especially a common system of reference – two aspects often lacking in numerous cases where the "Swiss model" has been exported (let us not forget that the "model" of the big German-speaking cities has so far proved to be unexportable even within Switzerland to cities such as Geneva or Lausanne, for much the same reason). The bottom line is that the "Swiss model" is usually difficult to implement because the structures of political opportunity present in these parts of Switzerland are absent elsewhere.

For these two reasons, even though exporting the "Swiss model" initially seems like a good idea to many political actors and professionals, it encounters a great deal of resistance on the ground (from financial circles and business people, in particular) and is difficult to realise. Even when it is implemented, the impact on daily mobility of the measures taken is often disappointing: the modal share of the automobile in daily mobility does not diminish. Moreover, opposition is sometimes so strong that these measures have to be partially or entirely abandoned, as was the case in Strasbourg, Bologna and Geneva.

3.2 Criticism of the Environmental and the Segregative Effects of the "Swiss Model"

The media promotion of and attempts to export the transportation policy of Basel, Bern and Zurich have caught the attention of researchers (Ascher 1998, Pucher and Lefèvre 1996, Sheller and Urry 2000, Urry 2000), who have developed a critical vision of the policy notably concerning two aspects: its impact on the environment and on social segregation.

The environmental effects. Certain authors question the positive effects on the environment of the transportation and urban development policy conducted in the Swiss-German cities (Ascher 1998, Gerondeau 2000). They consider that this policy generates suburban sprawl particularly because it usually goes hand in hand with an extensive development of the service sector in the city centres; these authors contend that the speed potentials offered by the RER-type railway networks found in Basel, Bern and Zurich lead to the same type of scattered urban development as road infrastructure. While, they argue, it is true that accessibility to the suburban areas of Basel, Bern and Zurich is geared towards the use of public transport, it also generates numerous and long journeys by car.

The segregative effects. The other line of criticism, undoubtedly more fundamental, deals with the segregative effects of the "Swiss model". This second criticism covers two distinct aspects: housing prices and inequality of access.

- With respect to the cost of housing, some researchers have pointed out that in the Swiss cities where the model has been applied, the quality of access to public transport has resulted in higher housing prices, which in turn has led to the poorer sectors of the population and families being relegated to the urban fringes which have poor public transport service (Pucher and Lefèvre 1996). In support of this theory, they cite the increase in the cost of housing in the city centres, the very significant expansion of the service sector in the three cities in question and the change in the number of residents in the city centres, which has been declining sharply for some thirty years (Ascher 1998: 102).
- With respect to the inequalities of access, analysts estimate that the "Swiss model" limits the access of underprivileged people to city centres by means of a cost mechanism. They contend in particular that the cost of parking, characterised by dissuasively high amounts (between 2 and 4 euros per hour) combined with systematic controls limits the ability of those with the lowest incomes to gain access to the centre (Whitt 1979, Urry 2000) and requires them to have larger time-budgets

for their daily mobility. While Swiss people devote on average 84.5 minutes to travel time, the residents of Basel, Bern and Zurich devote 95.8, 101.7 and 97.8 minutes, respectively (ARE-OFS 2001: 66).

3.3 Criticism of the Criticisms

These criticisms taken together suggest that the collateral effects of the "Swiss model" on social segregation and access to city centres is such that they fundamentally challenge the pertinence of the model. A more in-depth analysis in fact qualifies them.

Regarding the environmental effects, it is easy to show that the compact suburban structure of Bern and Zurich require residents to travel many fewer kilometres by car than the scattered suburban forms found for example in France, or even in a Swiss city such as Geneva in which 84% of the distance travelled by suburbans is covered by car (in the Bernese suburbs, for example, only 50% of the kilometres travelled daily per person are covered by car). Similarly, while it is true that the policy promotes the expansion of the service sector in the city centre, the indices of social segregation according to socio-professional and age group categories have been declining in the cities of Basel, Bern and Zurich since the 1980s (Huissoud et al 1999: 112-113), and especially for unskilled workers: poor households are more evenly distributed in these cities than 30 years ago.

As regards the access of poor households to urban services and amenities in the big Swiss-German cities, let us point out that the "poorest" neighbourhoods in these cities are located in the inner suburbs or in the city centre and are in general very well serviced by public transport (Joye et al 1995: 114; Huissoud et al 1999). More broadly, with respect to housing costs, it should also be pointed out that while detached houses well serviced by public transportation are more expensive, this is compensated for by the fact that such locations allow families to avoid having several vehicles, or even to avoid having a car altogether, in the case of one or two-person households – as indicated by the high rates of households with no car in the cities in question. Thus in Basel, Bern and Zurich, 54%, 47% and 45% respectively of the households located in the centre do not have cars (Müller et al 1999), which is considerably higher than the average rates of similarly-sized European cities (in fact, the above rates correspond to those found in a city with ten times as many residents as Zurich and twenty times as many as Bern – Paris – where 55% of households have no car).

As for the restriction of access via a cost mechanism, we point out that the "blue areas" so common in the Swiss cities are free of charge, and that furthermore passes granting access to public transport are usually very reasonable as they are heavily subsidised by the authorities. The price of a monthly pass for public transport in the city of Bern, for example, is 35 euros. In this context, it is doubtless an exaggeration to consider that the transportation policies conducted Basel, Bern and Zurich restrict the access of poor people to the city centres by means of price.

Finally, with respect to the bigger time-budgets allocated to travel, let us point out that on one hand, this trend has come about more as a result of walking than of using of public transport, and that on the other, it is an issue that mostly concerns the highest socio-professional categories and is thus not primarily a concern of the poor. These observations qualify the criticism: it is those in managerial positions who have the largest time-budgets (ARE-OFS 2001).

Although this line of argument does not dispense with the segregative effects potentially linked to the transportation system in Basel, Bern and Zurich, it does reveal a lack of evidence which only a careful examination using qualitative methods could address.

4. A Desirable "Model" in spite of Everything?

Does relativising the criticisms levelled at the "Swiss model" lead to the conclusion that the model is beneficial in terms of environmental impact and segregative effects? Or that, if the right precautions are taken with respect to each context, it is still a "good practice" that can be exported? Not necessarily. A comparative country-by-country analysis of the development of daily mobility in cities highlights that both conclusions are questionable, but for reasons that are less self-evident than those that have been explored up to now.

The public transport networks of Zurich, Bern and Basel are structured around railway infrastructures such as the RER (or S-Bahn in German). This type of transport allows for very rapid service, which in passing means they are a competitive alternative to the automobile. And yet the speed potentials offered by the S-Bahns are used by a portion of the wealthy population to be able to live in small or mid-sized cities located between 30 and 50 kilometres from Basel, Bern and Zurich while continuing to work in the major cities (Schuler and Kaufmann 1996). It is for this reason that cities such as Baden, Brugg, Lensburg, Winterthur, Zug, Burgdorf and Liestal are losing their independence vis-à-vis Zurich, Bern and Basel respectively, as evidenced in particular by their demographic growth and the reduction in the number of available jobs (Rumley et al 1999: 99). These cities are tending to lose their central amenities, such as regional hospitals, regional bank headquarters, and so on.

This trend is a function of the urban framework of Switzerland, which is characterised in the plains by a fabric of cities of varying sizes located 30-50 kilometres apart. Morphologically, it produces little suburban development, but instead results in the appropriation of those town centres with a historical character offering an excellent standard of living. Statistically, the trend is not readily identifiable as it takes place outside the urban centres of Basel, Bern and Zurich.

The loss in autonomy of the smaller historical cities near Basel, Bern and Zurich has resulted in a surge in housing costs under the pressure of the new long-distance commuting residents. The historical city centres are becoming gentrified and losing their social diversity, which is leading to a sharp increase in segregation (cf. Huissoud et al 1999: 112-113 on the cities of Winterthur and Thun). The poor and underprivileged sectors of society are being gradually relegated to the fringes of these new satellite cities, into areas where public transport service is mediocre or poor and where, as a consequence, having a car is becoming indispensable for their social integration. Travelling to work and to daily activities often takes them a long time given the sheer numbers who have to travel to the very centres of Basel, Bern or Zurich (Rumley et al 2000). Moreover, taking public transport for these journeys is expensive as it entails leaving the city networks.

While the transportation and urban development policy of Basel, Bern and Zurich does not seem to have had any major impact on social segregation within these cities, it has on the other hand affected social segregation in smaller towns at the regional level. One important cause of this is the variation in the residential mobility aspirations of the different socio-professional categories. Many households of executives use the railway services and the Swiss urban structure to "escape" from the cities of Basel, Bern and Zurich and settle 30 or 50 kilometres away in the centres of smaller historical towns that offer a better standard of living from their point of view. This mobility negatively affects the lower-income households living in these towns all the more because they have strong social ties in the local community and find it hard to imagine moving to another town (Joye et al 1995: 198-205). They thus find themselves being gradually forced out into the inner suburban areas.

5. Conclusion

This discussion of the controversy surrounding the "Swiss model" leads to an unexpected observation: that the segregative effects imputed to the model by research literature do not stand up to a careful analysis of the cities in question. If these criticisms appear to need qualifying, it is because they do not address the high quality of the available public transport in Basel, Bern and Zurich, the strict coordination between urban development and the major public transport networks, or the fact that limiting automobile access to the city centres is not based essentially on cost. On the other hand, taking a closer look at the social and spatial impact of the transport policy of these cities has revealed other segregative effects concerning the poor populations of the surrounding historical towns.

These observations show the problem of the segregative effects of city transport in a different light: the increase in social segregation observed in the smaller historical cities in the surrounding areas of Basel, Bern and Zurich is a result of the appropriation of the transportation system by financially and socially well-off households. More precisely, *it is the interaction between the wealthy population's attraction to housing located in the centres of smaller historical towns and the urban structure of Switzerland that generates the segregative effects observed.* The final analysis is that social segregation is more a product of the mobility of the "rich" than of the transport and urban development policies of Basel, Bern and Zurich.

This conclusion leads us to place in perspective the direct impact on social segregation of the geographical accessibility afforded by transportation networks. What our analyses show is that this accessibility above all constitutes a potential that is dependent on the use that households make of it. The forms of segregation that we have observed in the old historical towns around Basel, Bern and Zurich are part and parcel of the aspiration to occupy certain types of urban housing that results in the gentrification of the old centres of the towns surrounding these major cities.

Bibliography

- Apel D. and Lehmbruck M. (1990) Stadtverträgliche Verkehrsplanung Chancen zur Steuerung des Autoverkehrs durch Parkraum Konzepte und Bewirtschaftung, Deutsches Institut für Urbanistik.
- ARE-OFS (2001) La mobilité en Suisse – Résultats du microrecensement 2000 sur le comportement de la population en matière de transports. DFI-DETEC, ARE-OFS, Bern and Neuchatel.
- Ascher F. (1998) La République contre la ville – Essai sur l'avenir de la France urbaine, éditions de l'aube, La Tour d'Aigues.
- Brög W. and Erl E. (1996) Réduire ou repenser la mobilité urbaine quotidienne ? Table Ronde CEMT no 102, Conférence Européenne des Ministres de Transports, Paris.
- Gérondeau C. (2000) Les plans de déplacements urbains : le grand paradoxe. FFAC, Paris.
- Joye D. Huissoud T. and Schuler M. (1995) (dir.) Habitants des quartiers, citoyens de la ville ?, éditions SEISMO, Zurich.
- Huissoud T., Stofer S., Cunha A. and Schuler M. (1999) Structures et tendances de la différenciation dans les espaces urbains en Suisse, rapport de recherche no 145, IREC-EPFL, Lausanne.
- Kaufmann V. (1997) Accessibilité automobile et fréquentation d'un centre-ville, in : Recherche Transport et Sécurité, no55, Paris, 29-38.
- Kaufmann V., and Guidez J.-M. (1998) Les citoyens face à l'automobilité, éditions du CERTU, Lyon.
- Kaufmann V., Sager F., Ferrari Y. and Joye D. (2003) Coordonner transport et urbanisme, presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Müller H. et al (1999) Autofreie Haushalte – Ihre Mobilität und die Folgen für Verkehrsplanung und Verkehrspolitik, PNR41 „Transport and Environment, Bericht A2, Bern.
- Pharoah T. and Apel D. (1995) Transport Concepts in European Cities, Aldershot: Avebury.
- Pucher J. and Lefèvre C. (1996) The Urban Transport Crisis in Europe and North America, Macmillan, London.
- Rumley P.-A., Burkhalter G., Jelemin C., Joye D. and Schuler M. (2000) Réseau des villes suisses, Département fédérale de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Office fédéral du développement territorial, Bern.
- Sheller M. and Urry J. (2000) "The City and the Car", in: International Journal of Urban and Regional Research, Vol 24/4, 737-757.
- Schuler M. and Kaufmann V. "Pendularité à longue distance, la vitesse des transports comme facteur structurant de l'urbain ", in: DISP no 126, Zurich, 3-10, 1996.
- Urry J. (2000) Mobility and Proximity, paper presented at the Mobilities Group, Dept of Sociology, Lancaster University.
- Whitt A. (1979) Urban Elites and Mass Transportation – The Dialectics of Power, Princeton University Press, Princeton.

**THE RAIL VS. BUS DEBATE IN LOS ANGELES AND SAN FRANCISCO
SOCIAL ACCESSIBILITY, ENVIRONMENTAL JUSTICE AND METROPOLITAN INTEGRATION :
WHAT IS THE ROLE OF PUBLIC TRANSIT ?**

**LES DEBATS RAIL-BUS A LOS ANGELES ET SAN FRANCISCO
ACCESSIBILITE SOCIALE, JUSTICE ENVIRONNEMENTALE ET COHERENCE METROPOLITAINE :
QUELS ROLES POUR LES TRANSPORTS EN COMMUN ?**

Claire Bénit, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille II, UMR TELEMME
Sylvie Fol, maître de conférences à l'Université Paris X – Nanterre, UMR LOUEST
Géraldine Pflieger, chargée de recherche au LASUR, EPFL de Lausanne

The communication will be given in English.

Introduction

Aujourd'hui, dans la plupart des pays industrialisés, les politiques de transports en commun sont soumises à de fortes tensions liées aux enjeux parfois contradictoires auxquels elles sont censées répondre. Ainsi, entre la nécessité de satisfaire les besoins de mobilité de base des populations privées de voitures et celle de servir de nouveaux usagers pour les détourner de l'usage de la voiture, les objectifs comme les moyens peuvent diverger sensiblement. Les réponses aux impératifs de justice sociale d'une part et à ceux de préservation environnementale, d'autre part, sont source de conflits potentiels. Aux Etats-Unis, les politiques de transport en commun sont traversées par des débats extrêmement vifs, qui ont débouché dans certains cas sur des conflits tranchés par la justice. Le cas le plus célèbre en est sans doute le combat du syndicat des usagers d'autobus de Los Angeles, qui a attaqué en justice l'autorité organisatrice des transports en commun au motif que le développement de nouvelles lignes de liaisons rapides ferrées contrevenait aux droits des minorités ethniques. Opposant le métro au bus, le syndicat affirmait que le développement de lignes de métro ou de métro léger entravait l'amélioration des dessertes en autobus qui concernent l'essentiel des quartiers pauvres ou minoritaires de la métropole. Ce conflit est loin d'être unique aux Etats-Unis, même si rares sont ceux qui se règlent devant une cour de justice : dans l'agglomération de San Francisco, les projets d'extension du BART (*Bay Area Rapid Transit*, équivalent du RER francilien) reçoivent le même type d'opposition

Pour l'observateur étranger, ces luttes ont de quoi étonner. Dans un pays où la place de l'automobile est centrale et où celle-ci recueille encore aujourd'hui la majeure partie des financements, les affrontements au sein du monde des transports en commun font figure de guerres fratricides. Ils sont cependant révélateurs des dynamiques socio-spatiales et institutionnelles des espaces urbains dans lesquels ils prennent place, et au-delà, d'enjeux et de rapports de force caractéristiques de la scène politique américaine. Les débats rail-bus témoignent également des tensions fortes entre les différents objectifs qui peuvent être assignés aux transports en commun. En parallèle, ces débats masquent difficilement la crise profonde des transports publics aux Etats-Unis, marquée par des déficits chroniques des budgets d'exploitation, des hausses de tarifs en série et une baisse régulière de la fréquentation. Devant cette crise de financement et cette crise de fréquentation, l'opposition massive contre le rail apparaît suicidaire, alors que c'est l'ensemble du système de transport public qui est fragilisé.

Dans cette contribution, nous aimerions montrer, en nous fondant sur l'analyse des débats à Los Angeles et San Francisco⁷, en quoi le conflit rail-bus est révélateur tout à la fois :

- des enjeux socio-spatiaux liés à la structuration des métropoles nord-américaines,
- du poids de la question raciale dans le débat politique américain,
- de la difficulté à définir le rôle des politiques de transports, entre objectif social et objectif environnemental,
- de la crise du financement des transports publics et des processus de fragmentation des modes de gestion des transports en commun,

A l'inverse, d'autres enjeux sont passés sous silence ou l'ont été jusqu'à une période récente, comme le rôle structurant des réseaux de transport et le lien entre transport et urbanisme.

En croisant les analyses de ces deux exemples californiens, nous présenterons dans un premier temps les débats dans les deux métropoles, leurs contenus et les acteurs en présence. Nous analyserons ensuite les tensions qu'ils révèlent entre les différents types d'objectifs attribués aux transports publics, tout en montrant que le débat renvoie aussi à la crise structurelle du financement des transports publics.

1. Les débats rail-bus à Los Angeles et San Francisco

Les débats qui opposent partisans du rail et partisans du bus s'inscrivent dans un contexte spécifique, celui d'un pays où la domination de l'automobile est quasi absolue. Pour l'observateur étranger, cette lutte interne au monde des transports en commun semble à première vue dérisoire ou suicidaire, quand on la met en regard de la suprématie de la voiture. A l'échelle nationale, en termes de trajet domicile-travail, la part de l'automobile n'a cessé d'augmenter jusqu'en 1990 pour atteindre près de 90%, alors que la part des transports en commun, après une chute des années 60 aux années 80, arrive tout juste à se maintenir depuis 1990 autour de 5%. Malgré cette disproportion, le débat rail-bus prend paradoxalement aujourd'hui plus d'ampleur que le débat transport collectif-transport individuel.

A Los Angeles, le débat bus contre rail⁸ a été très médiatisé, ne serait-ce que parce qu'il est dominé par deux acteurs majeurs : l'organisme métropolitain chargé de la planification des transports à l'échelle du comté, la MTA (*Metropolitan Transportation Authority*), et la *Bus Riders' Union* (BRU), syndicat d'usagers des bus que la bataille avec MTA a projeté sur le devant de la scène. Le syndicat de passagers a été créé en 1992 par Eric Mann, alors directeur du *Labor and Community Resource Center*, groupe radical prenant la défense des classes ouvrières et des groupes appartenant aux « minorités ». C'est en 1994 en effet, à la suite de l'annonce d'une hausse du prix des billets de bus, d'une restructuration du service, et, en parallèle, du lancement du projet de construction de la ligne de tramway vers Pasadena, que le syndicat d'usagers, Bus Riders' Union, intente un procès contre l'autorité métropolitaine MTA et sa politique de transport. MTA est accusée de pratiquer une discrimination ethnique en favorisant la construction du réseau ferré aux dépens du réseau de bus, le financement du premier s'effectuant au détriment direct, par glissement comptable, du budget de fonctionnement des lignes de bus. La bataille s'est conclue en 1996 par la signature d'un accord pour dix ans, le *Consent Decree*, qui d'une part contraint MTA à investir dans le réseau de bus (renouvellement et extension de la flotte des bus) et à limiter le prix des billets, mais également reconnaît le syndicat comme le représentant officiel des passagers, et organise

⁷ A partir d'enquêtes de terrains menées par les trois auteurs en 2003 et 2004.

⁸ Le « rail » mentionné ici inclut deux types de réseaux ferrés métropolitains : le métro (« heavy rail ») et le tramway ou métro léger (« light rail »).

des réunions régulières entre le Bus Riders' Union et l'autorité métropolitaine afin de discuter de la planification, à court et à long terme, des transports collectifs angeleños.

Dans l'agglomération de San Francisco, c'est vers la fin des années 90 que le débat rail-bus a émergé sur la scène politique, à la faveur d'une alliance naissante entre groupes environnementalistes et groupes « communautaires », tous deux très actifs dans le contexte socio-politique particulier de la Bay Area, marqué par le poids de l'engagement et de l'électorat « libéraux ». En 1997 est créée la *Transportation and Land Use Coalition* (TALC), regroupant principalement les groupes environnementalistes (Cohen et Hobson, 2004), et dont la première initiative, très consensuelle, vise à obtenir, dans le cadre du Plan Régional de Transports de 1998 proposé par la Commission Métropolitaine, plus de financements pour les transports en commun au détriment des projets routiers. L'entrée dans la coalition d'une organisation s'occupant du logement et de la réinsertion professionnelle et sociale des sans-abris (*Building Opportunities for Self-Sufficiency*), vient renforcer le poids des groupes communautaires et susciter l'adhésion de nouveaux membres plus préoccupés de justice sociale que d'environnement. En 2000, la coalition se mobilise contre l'extension du réseau ferré rapide de l'agglomération, le BART, jusqu'à San Jose. Elle fonde son opposition sur le coût très élevé du projet (plus de 4 milliards de dollars), qui ne se justifie pas au regard de la fréquentation attendue. La coalition souligne que ce coût met en danger la pérennité du service de bus local, fréquenté à 70% par des minorités ethniques et à 59% par des ménages gagnant moins de 35.000 dollars par an (TALC, 2000).

Les deux aires métropolitaines sont donc le lieu de débats similaires, même s'ils ne prennent pas toujours les mêmes formes. Tout d'abord, les différences de site et de structure spatiale peuvent expliquer l'inégale importance prise par le réseau ferré. Le BART à San Francisco offre une réponse relativement efficace à la structure urbaine annulaire centrée sur la baie, contraignant à un certain nombre de passages obligés, ce qui favorise les croisements et les connexions. Au contraire, la trame (*grid*) plus régulière de Los Angeles, dont la centralité infléchit à peine les axes autoroutiers, n'a pas fourni de justification puissante à la construction d'un réseau ferré : même la station centrale (Union Station) n'est pas un nœud très efficace – la connexion *Red Line-Golden Line* est assurée, mais pas celle avec la *Blue line*.

Cependant, on trouve paradoxalement une plus grande fragmentation institutionnelle à San Francisco qu'à Los Angeles : la commission métropolitaine, à San Francisco, n'a qu'un pouvoir de planification et de contrôle, tandis qu'à Los Angeles, l'autorité métropolitaine est à la fois planificateur, financeur et opérateur principal des transports en commun. L'existence d'un tel acteur centralisé, puissant et à forte visibilité politique a permis à un groupe d'utilisateurs pourtant minoritaire de lancer une action en justice couronnée de succès. Au contraire, à San Francisco, la fragmentation institutionnelle, en dispersant les responsabilités et en multipliant les acteurs, rend plus problématique le conflit comme la négociation. A San Francisco, cette fragmentation concerne aussi bien les acteurs des transports que les groupes de pression, dont l'alliance, surmontant des différences fondamentales d'intérêt, reste fragile et à tout moment menacée d'éclatement.

La nature de l'opposition explique aussi l'orientation légèrement différente du débat dans chacune des agglomérations. A Los Angeles, l'unité du syndicat des passagers, groupe d'inspiration trotskiste attaché à la défense des minorités ethniques, explique que le débat porte si peu sur l'arbitrage entre automobile et transports collectifs ; sans doute, aussi, le combat est-il jugé perdu d'avance, dans une ville devenue le symbole de l'automobile (Banham 1971, Ghorra-Gobin 1997). A San Francisco en revanche, la vigueur de la défense des groupes écologistes se lit dans l'importance de la composante environnementaliste de la

coalition TALC, et conduit à donner plus de poids au débat voiture contre transports collectifs.

2. L'opposition rail-bus au cœur d'enjeux et de choix politiques

Les différents enjeux soulevés par le débat rail-bus et la manière dont ils sont mobilisés par les différents acteurs sont profondément révélateurs des tensions propres à la société urbaine américaine. Ils posent également avec acuité la question du rôle des transports en commun dans une société caractérisée par la dépendance automobile.

Discrimination raciale ou discrimination sociale ?

A Los Angeles, ce qui frappe le spectateur français est la nature ethnique, et non sociale ou même financière, de l'argumentation employée par le syndicat des passagers. Pourtant, la question est bien là : les passagers défavorisés utilisent plus massivement le bus que le métro. Le fait de réduire les subventions des bus les pénalise donc directement ; de plus, une nouvelle ligne de métro est moins immédiatement « rentable », en termes de coût de construction par passager et même en termes de nombre absolu de passagers, qu'une nouvelle ligne de bus.

Or, le syndicat des passagers attaque l'autorité métropolitaine pour discrimination ethnique, au nom du 14^{ème} amendement de la Constitution et de l'article 6 du *Civil Right Acts* de 1964 qui interdit toute pratique discriminatoire en fonction du groupe ethnique ou racial dans l'usage des fonds fédéraux (Grengs 2002) : la construction d'un réseau ferré au détriment des lignes de bus favoriserait les Blancs au détriment des membres des minorités ethniques. Le syndicat, suivi par des acteurs sociaux et universitaires sympathisant à sa cause, s'engage dans une évaluation douteuse et imprécise des clientèles respectives des lignes de bus et de métro. Les partisans du bus se contentent la plupart du temps d'opposer schématiquement des profils-types. Le « passager-type » du bus –un Latino ou un Afro-américain modeste- est ainsi opposé au « passager-type » du rail -qui appartiendrait à la classe moyenne blanche- (Mann 1997, Taylor et Garrett 1998, Brown 1998, Grengs 2002, Garcia et Rubin 2004), ce qui est loin d'être prouvé.

A San Francisco, si l'argument de discrimination raciale est mobilisé, il est loin d'être le seul mis en avant par les partisans du bus. Si certains projets d'extension du BART sont contestés, c'est d'abord au nom de la justice sociale et de la défense des groupes sociaux les plus démunis. Le soutien que la coalition apporte au développement du réseau d'autobus est justifié par les services que celui-ci rend aux personnes dépendantes des transports en commun. Si le réseau ferré (BART) est peu mis en cause pour les caractéristiques de sa clientèle, reconnue comme relativement diverse et finalement assez représentative de la population de l'agglomération dans son ensemble, le réseau d'autobus est présenté et défendu comme le mode de transport par excellence des ménages dépendants des transports en commun, qui sont en général aussi les plus démunis.

Ainsi, à Los Angeles plus qu'à San Francisco, l'argument de discrimination raciale est au cœur du débat rail-bus. La mobilisation du critère de discrimination raciale renvoie aux tensions d'une société où la ségrégation raciale est encore le plus souvent considérée comme fondatrice des inégalités de la société américaine, et où les outils politiques les plus efficaces concernent la défense des minorités plus que des classes populaires.

Une opposition entre *Inner-city* et *suburbs*

A la dimension raciale du débat rail-bus, qui oppose de manière binaire, comme à Los Angeles, l'utilisateur des réseaux ferrés typiquement blanc à l'utilisateur des bus appartenant

majoritairement aux minorités ethniques, s'ajoute une dimension spatiale, opposant les banlieusards aux habitants des centres-villes.

A Los Angeles, le débat met ainsi face à face les représentants des espaces centraux à ceux des espaces suburbains. Dans leur accusation de discrimination, Eric Mann, fondateur du syndicat (1997), et plus tard Brown (1998), arguent en effet que le projet de réseau ferré serait discriminatoire parce qu'il dessert surtout les espaces suburbains (habités par les « Blancs » : l'argumentaire ethnique est sous-jacent). De fait, ce n'est pas tout à fait vrai : la *Red Line* comme la *Gold Line* relie certes des quartiers aisés au centre-ville, mais elles traversent des quartiers moins favorisés ; quant à la *Blue line*, de Downtown LA à Long Beach, elle traverse l'ensemble de South Central et de Watts. Si le lien entre quartiers favorisés –suburbains- et défavorisés –centraux- est nécessaire, la municipalisation de la gestion de certaines lignes, et la décentralisation croissante du réseau de transports collectifs métropolitains conduisent à une fragmentation politique et financière du système et à l'utilisation de ce type d'argument localiste.

Dans la région de la baie, l'opposition entre ville-centre et banlieues est moins nette, peut-être parce que la structure spatiale de l'agglomération de San Francisco ne rend pas vraiment lisible une opposition simple entre *inner city* et *suburbs*. En revanche, la structure du financement, qui tend à se fragmenter, peut engendrer des formes de clientélisme et d'opposition politique entre *inner city* et *suburbs*. Dans les comtés d'Alameda et de Contra Costa, certaines municipalités de banlieue réclament leur station de BART au motif qu'elles ont payé largement leur part du réseau sans en bénéficier directement jusque là. D'autres municipalités refusent de contribuer financièrement à l'amélioration des services de bus au motif qu'elles ont participé beaucoup plus au financement du service qu'elles n'en ont profité. L'idée que les impôts payés par une catégorie de contribuables doivent lui bénéficier exclusivement est très ancrée dans la culture politique américaine.

La lecture du débat rail-bus en termes d'opposition *inner city* versus *suburbs*, si elle a peu de sens en termes de fonctionnement du réseau de transports collectifs –qui par définition fonctionne en système à l'échelle de l'agglomération et se doit de relier quartiers défavorisés et quartiers favorisés-, a donc un sens en termes politiques. La fragmentation institutionnelle jointe à une fragmentation fiscale croissante, en particulier à San Francisco, conduit en effet les acteurs politiques locaux à se positionner à l'échelle locale et non métropolitaine.

Le rôle des transports collectifs : objectif social versus objectif environnemental

Le débat rail-bus est révélateur d'un autre enjeu, celui de la vocation des transports en commun, entre équité sociale et protection de l'environnement. Aux Etats-Unis, cette question est explicite et objet d'affrontements. Alors que le mode de financement des transports publics est en crise, le débat porte sur la définition des priorités : les transports urbains doivent-ils d'abord viser à détourner les automobilistes de l'usage de leur voiture, ou doivent-ils répondre en premier lieu aux besoins de déplacements des personnes qui n'ont pas d'autres alternatives (Grengs, 2002) ? Dans un contexte où la

suprématie de la voiture est écrasante et où son emprise ne cesse d'augmenter, les défenseurs du rail font valoir que seuls des investissements lourds peuvent être de nature à concurrencer l'automobile. Pour attirer de nouveaux usagers vers les transports en commun, il faut offrir un produit « compétitif » en termes de rapidité et de confort, ce qui exclut de privilégier les bus, qui non seulement ne répondent pas ou peu à ces critères mais ont de plus une image très négative. A l'opposé, les partisans du bus avancent que même avec des investissements très coûteux en faveur du rail, la part de marché captée au détriment de la voiture sera toujours minime, alors que les améliorations au service de bus, peu coûteuses, ont des répercussions immédiates et importantes sur le service offert aux usagers (Garrett et Taylor, 1999 ; Deka, 2002).

A San Francisco, à travers les discussions entre groupes environnementaux et groupes communautaires, les contradictions entre ces deux objectifs sont patentes. Au sein de TALC, dès lors que l'action ne porte plus sur la bataille entre transports en commun et automobile, mais requiert des choix à l'intérieur même du système de transports en commun, la situation devient potentiellement explosive. L'extension du rail dans les secteurs de banlieue a ainsi fait partie des sujets « délicats » au sein de la coalition et le consensus n'a été obtenu qu'à la suite de vifs débats.

Un enjeu émergent : le lien entre politiques de transports et densité urbaine

Parmi les motifs d'étonnement de l'observateur étranger, le peu de place fait jusqu'à une période très récente à la question du lien entre urbanisme et transport n'est en effet pas le moindre. Les effets potentiellement structurants d'un réseau ferré métropolitain en termes d'efficacité des transports et de densification urbaine sont restés longtemps hors débat.

A Los Angeles, aucun acteur local ne s'est véritablement saisi de cette question, d'une échelle qui dépasse largement celle de leur juridiction. Ces préoccupations sont nettement absentes de la planification du réseau ferré. Si l'impact de la *Blue line* sur les quartiers pauvres de South Central et Alameda Corridor, est faible en termes de densification et de valorisation foncière (Loukaitou-Sideris et Banerjee, 2003), c'est peut-être aussi parce que la ligne de tramway a été construite à distance des centres et des rues commerçantes existantes, sur des friches industrielles désertées – et sans restructuration *ad hoc* des lignes de bus vers les nouvelles stations.

A San Francisco, la question se pose davantage, sans doute du fait de la crise du logement et du modèle urbain, moins ouvertement opposé qu'à Los Angeles aux villes européennes (Ghorra-Gobin 1997). Cette question a progressivement gagné en importance, et au cours des dernières années, le concept de *Transit Oriented Development*⁹ s'est imposé, non seulement dans le monde professionnel de la

⁹ Les multiples définitions des TODs se réfèrent toutes à un certain nombre de critères communs (Cervero et al, 2002), incluant notamment la densification urbaine autour des

planification urbaine et des politiques de transport, mais aussi dans le débat public. La coalition TALC a ainsi fait récemment de la densification urbaine son principal critère d'évaluation des projets de transports en commun (TALC, 2004). Les acteurs locaux, BART et Commission Métropolitaine, font aujourd'hui figurer le lien avec le développement urbain au rang de priorité de leurs politiques.

Un enjeu occulté : la crise du financement des transports publics aux Etats-Unis

Les termes du débat rail-bus occultent cependant en partie le contexte de crise du financement des transports publics. Comme le souligne Martin Wachs (1997), à l'image des Etats-Unis, la Californie fait face à une dualisation croissante des financements des transports publics : les investissements en capitaux sont florissants, se concrétisant dans le développement de nouvelles infrastructures de tramway, de métro et de nouveaux services de bus express, alors qu'en parallèle les budgets d'exploitation font face à une crise structurelle. Sur le terrain, cette situation se traduit par le développement de réseaux modernisés, le plus souvent sur des axes structurants d'un côté, et par une détérioration du niveau de service, de l'autre (hausse des prix, restriction de services et suppression de lignes peu rentables). Ainsi, les débats rail-bus s'appuient sur une réalité matérielle, marquée par une crise globale du financement des transports publics.

Cette crise résulte en premier lieu de la baisse de fréquentation des transports publics et de la chute des revenus des ventes de billets, phénomènes qui peuvent être lus comme cause mais aussi comme conséquence de la détérioration du service. De plus, elle est étroitement liée à la structure même des budgets de fonctionnement des compagnies de transport. En l'absence de subventions fédérales aux dépenses d'exploitation, et face à un déficit chronique, les opérateurs publics font de plus en plus appel aux taxes locales perçues par les comtés. Or celles-ci, dans un Etat où la démocratie directe prime pour toutes les décisions relatives aux budgets publics, sont soumises au vote des citoyens : pour qu'une initiative relative aux transports publics soit validée, elle doit rallier au moins deux tiers des votes des électeurs. Cette dépendance des systèmes de transports en commun à l'égard de financements locaux, eux-mêmes soumis à l'approbation des électeurs a pour effet de les fragiliser considérablement et d'exacerber les conflits liés à la répartition des fonds entre les différents réseaux et les différents territoires institutionnels, que ce soit les comtés à San Francisco ou les municipalités dans les deux agglomérations.

Conclusion

La vivacité des débats californiens traduit la multiplicité des enjeux liés aux systèmes de transports (accès à l'emploi des plus pauvres, déségrégation raciale, redistribution sociale ; congestion routière et préoccupations environnementales), souvent masquée, dans d'autres contextes locaux ou nationaux, derrière la technicité des décisions.

Il ressort toutefois de ces débats californiens la difficulté à mobiliser la société civile et les partis politiques autour de la question de la pauvreté et de l'inégalité sociale, au sein d'une société américaine où la notion de classe sociale n'est pas une catégorie jugée

stations de transport en commun et la mixité des fonctions et des usages du sol dans ces noyaux urbains.

efficace de l'action politique.

Par ailleurs, il est rare que dans ces débats, les différents réseaux de transport soient envisagés comme « faisant système ». Pourtant, dans le contexte américain comme ailleurs, loin d'être concurrents, les usages du rail et du bus sont complémentaires. Et même si les deux types de réseaux ne desservent pas exactement les mêmes populations ni les mêmes espaces, les investissements en faveur du rail, envisagés à l'échelle globale d'un réseau de transports urbains, bénéficient généralement à l'ensemble du système et de ses usagers : comme le soulignent Pucher et Rennes (2003), « les transports collectifs doivent être considérés comme faisant système, et même les ménages qui utilisent essentiellement le bus peuvent tirer les bénéfices d'un vrai système multimodal de transports en commun, qui permet d'accroître la connectivité, la vitesse et la desserte spatiale. Les ménages à faibles revenus font une bien plus grande part de leurs déplacements en transport collectif dans les métropoles disposant d'un système de transport multimodal incluant le métro ».

Les deux villes expérimentent une fragmentation importante de leurs systèmes de transport collectif mais selon des dynamiques et des modalités différentes. A San Francisco, le système a toujours été fragmenté, reflétant à la fois la fragmentation institutionnelle de l'agglomération (9 comtés), la faiblesse de l'organisme planificateur métropolitain et la multiplicité des opérateurs et acteurs des transports. La construction d'un réseau ferré d'échelle métropolitaine comme le BART aurait pu être l'occasion d'une intégration mais dans un contexte de crise financière, il est peu probable que ce soit le cas. A Los Angeles, les conditions d'une intégration politique et gestionnaire des transports étaient réunies, mais la tendance est à l'organisation d'une fragmentation accrue (décentralisation de la gestion du réseau de MTA, municipalisation, privatisation) sans doute en partie pour éviter la négociation avec le syndicat des passagers. Dans les deux cas, toutefois, les formes de mobilisation et de débat politique autour des transports, d'échelle très locale (comtés, districts, municipalités) favorisent une lecture localiste et non systémique des réseaux de transports collectifs.

Bibliographie

AMAR (G.), 2004, *Mobilités urbaines: éloge de la diversité et devoir d'invention*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.

BANHAM (R.), 1971, *Los Angeles: the architecture of four ecologies*. New York: Harper and Row

BENIT (C), 2005, « Politique des transports et démocratie locale à Los Angeles: entre participation et fragmentation », à paraître in *Flux*, 60, septembre.

- BROWN (J.), 1998, "Race, class, gender and public transportation planning: lessons from the Bus Riders Union Lawsuit", *Critical Planning*, vol.5.
- BULLARD (R.), JOHNSON (G.) (eds), 1997, *Just Transportation : Dismantling Race and Class Barriers to Mobility*, New Society Publishers.
- BULLARD (R.) JOHNSON (G.), TORRES (A.) (eds), 2004, *Highway Robbery, Transportation Racism and New Routes to Equity*, South End Press.
- CAIRNS (S.), GREIG (J.), WACHS (M.), 2003, *Environmental Justice and Transportation: A Citizen's Handbook*, Institute of Transportation Studies at the University of California Berkeley.
- CERVERO (R.), FERRELL (C.), MURPHY (S.), 2002, "Transit Oriented Development and Joint Development in the United States : A Literature Review", Transit Cooperative Research Program, *Research Results Digest*, N° 52.
- CERVERO (R.), WILSON (R.), 2004, *Travel Characteristics of Transit-Oriented Development in California*, rapport pour Caltrans.
- COHEN (S.), HOBSON (J.), 2004, "Transportation choices in the San Francisco Bay Area", in BULLARD et al. (eds), 2004, *Highway Robbery. Transportation Racism and New Routes to Equity*, South End Press.
- DEAKIN (E.), 2002, "Social Equity in Planning", *Berkeley Planning Journal*, vol. 13.
- DEKA (D.), 2002, "Transit Availability and Automobile Ownership. Some Policy Implications", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 21, pp. 285-300.
- ELLIS (M.), WRIGHT (R.), PARKS (V.), 2004, "Work together, live apart? Geographies of racial and ethnic segregation at home and at work", *Annals of the Association of American Geographers*, pp.620-637.
- FUJITA (J.), 1998, "Council opposes Yaroslavsky initiative", *Gardena Valley News*, 30 avril, accessible sur <http://home.earthlink.net/~jfujita/yaroslavsky.html>.
- FUJITA (J.), 2001, « Light rail lines make remarkable recovery », *Gardena Valley News*, 5 juillet, accessible sur <http://earthlink.net/~jfujita/railrecovery.html>.
- FULTON (W.), 2001, *The reluctant metropolis : the politics of urban growth in Los Angeles*. Baltimore: Johns Hopkins Paperbacks edition, 407 p.
- GARCIA (R.), RUBIN (T.), 2004, "Crossroad blues : the MTA Consent Decree and just transportation", in LUCAS (K.), ed, *Running on Empty. Transport, Social Exclusion and Environmental Justice*, Policy Press.
- GARRETT (M.), TAYLOR (B.), 1999, "Reconsidering equity in public transit", *Berkeley Planning Journal*, 13.
- GIULIANO (G.), 2003, "Travel, Location and Race/Ethnicity", *Transportation Research Part A*, vol. 37, pp. 351-372.
- GHORRA-GOBIN (C.), 1997, *Los Angeles, le mythe américain inachevé*. Paris : éditions du CNRS, 195 p.
- GOLDMAN (T), DEAKIN (E), 2000, "Regionalism Through Partnership ? Metropolitan Planning Since ISTEA", *Berkeley Planning Journal*, vol. 14, p. 46-75.
- GRENGS (J.), 2002, « Community-based planning as a source of political change. The transit equity movement of Los Angeles' Bus Riders Union », *Journal of the American Planning Association*, Spring, 68(2), pp.165-178.
- INNES (J.), GRUBER (J.), 2000, "Bay Area Transportation Decision Making in the Wake of ISTEA. Planning Styles in Conflict at the Metropolitan Transportation Commission", *UCTC Working Paper n° 514*.
- ISEKI (H.), TAYLOR (B.), 2001, "The demographics of public transit subsidies : a case study of Los Angeles", *Transportation Research Board*.
- JARGOWSKY (P.), 2003, "Stunning Progress, Hidden Problems: The Dramatic Decline of Concentrated Poverty in the 1990s", Center on Urban and Metropolitan Policy, *The Living Cities Census Series*, The Brookings Institution.
- Los Angeles Metropolitan Transportation Authority (2002). *Los Angeles Metro Rapid Demonstration Program. Final Report*. 65 p.
- LI (J.), WACHS (M.), 2004, « The effects of federal transit subsidy policy on investment decisions : The case of San Francisco's Geary Corridor », *Transportation*. n°31, p. 43-67.
- LITMAN (T.), 2004, *Rail Transit in America. A Comprehensive Evaluation of Benefits*, Victoria Transport Policy Institute.
- LOUKAITOU-SIDERIS (A), BANERJEE (T.), 2000, "The Blue line Blues: why the vision of the transit village may not materialize despite impressive growth in transit ridership", *Journal of Urban Design*, 5(2), pp. 101-125.

- LUHRSEN (K.), TAYLOR (B.), 1997, "The high cost of flat fares : an examination of ridership demographics and fare policy at the Los Angeles MTA", *Working Paper*, UCLA Institute of Transportation Studies.
- MANN (E.), 2004, "Los Angeles Bus Riders derail the MTA", in BULLARD et al. (eds), 2004, *Highway Robbery. Transportation Racism and New Routes to Equity*, South End Press.
- MANN (E.), 1997, "Confronting transit racism in Los Angeles", in BULLARD (R.), JOHNSON (G.), (ed.), *Just transportation: dismantling race and class barriers to mobility*. Canada: New Society Publishers.
- MUNI, 2002, *A Vision for Rapid Transit in San Francisco*. 33 p.
- PICKRELL (D.H.), 1992, "A Desire Named Streetcar. Fantasy and Fact in Rail Transit Planning", *Journal of the American Planning Association*, 58, 2, pp. 158-176.
- PUCHER (J.), RENNE (J.), 2003, "Socio-Economics of Urban Travel : Evidence from the 2001 NHTS", *Transportation Quarterly*, Vol. 57, n° 3, pp. 49-77.
- TAYLOR (B.) et al. (1995), "Variations in Fare Payment and Public Subsidy by Race and Ethnicity : An Examination of the Los Angeles Metropolitan Transportation Authority", UCLA Institute of Transportation Studies, UCTC, *Working Paper*, n° 704.
- TAYLOR (B.), KIM (E.), 1999, "The politics of rail transit planning: a case study of the Wilshire Red Line in Los Angeles", UCLA Institute of Transportation Studies, working paper, 34 p.
- WACHS (M.), 1997, *Critical Issues in Transportation in California*. UCTC Working paper, n°347. 15 p.
- WACHS (M.), 2003, "Improving Efficiency and Equity in Transportation Finance", *The Brookings Institution Series on Transportation Reform*, Center on Urban and Metropolitan Policy, The Brookings Institution, 20 p..
- WILSON (W.J.), 1987, *The Truly Disadvantaged : The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, Chicago University Press.
- WILSON (W.J.), 1996, *When Work Disappears : The World of the New Urban Poor*, New York, Knopf.

La non-convergence des référentiels de l'action publique et des enjeux d'équité sociale et spatiale d'accès aux transports publics

Le cas des politiques montréalaises de transports publics socialement « aveugles »

Florence PAULHIAC,
Maître de conférences, Institut d'Urbanisme de Grenoble
florence.paulhiac@numericable.fr

Cette communication a pour objectif de démontrer la faible capacité des acteurs politiques montréalais à prendre en compte les enjeux d'équité sociale et spatiale d'accès au transport public dans la conception des réseaux actuels, de l'offre de transports publics et les programmations futures d'extension ou de réaménagement de lignes et de services malgré des enjeux avérés d'intégrer désormais ces dimensions. Cette démonstration propose une analyse des dimensions cognitives des politiques urbaines et s'appuie également sur une analyse des débats publics et des controverses les plus récents autour des projets de transport sur l'aire métropolitaine de Montréal. Les politiques montréalaises de transports peuvent être considérées comme « socialement aveugles » de deux points de vue. Historiquement et culturellement, ces politiques se sont toujours appuyées sur une vision techniciste et « dé-territorialisée » des enjeux de transports et de déplacements. Les questions des transports urbains se résumant principalement à des enjeux de gestion de réseaux et de flux, sans réelle articulation au territoire, à sa sociologie et aux pratiques de mobilité. Structurellement, les débats publics ne parviennent pas aujourd'hui à renouveler ces approches et à faire émerger une « conscience sociale » de la mobilité. Les arènes de négociation qui se sont ouvertes récemment ne sont pas des lieux de production d'une véritable vision alternative à la vision politico-administrative.

La gestion de la mobilité urbaine quotidienne des grandes agglomérations pose une série de défis difficiles à relever pour les pouvoirs publics locaux, tant du point de vue des demandes à satisfaire, des stratégies à concilier que des territoires d'intervention à privilégier. A travers l'analyse de diverses situations européennes et nord américaines, on relèvera en effet que deux problématiques d'action publique ont tendance à se concurrencer dans ce champ. Les enjeux environnementaux, soulevés par l'accroissement des déplacements motorisés individuels et leurs effets induits sur la santé publique, la qualité de vie urbaine et l'efficacité économique des territoires se heurtent souvent aux exigences d'équité sociale et spatiale dans l'accès aux transports et aux différentes formes de mobilités individuelles. Au-delà des stratégies, les territoires de l'action publique locale semblent également soulever de nombreuses interrogations sur la pertinence des choix politiques opérés en matière de transports publics urbains. La cohérence et l'articulation entre les réseaux de transports, d'une part, et les territoires de la mobilité urbaine quotidienne, d'autre part, sont difficiles à réaliser et à rendre pertinentes. Enfin, il existe une limite forte à l'action publique, qui est peu débattue collectivement, celle du financement des politiques de transports publics, le secteur étant structurellement déficitaire dans bien des cas. A partir de ces constats généraux, une analyse des politiques montréalaises dans le champ des transports publics démontre les paradoxes forts et les impasses de l'action collective dans ce domaine.

Montréal est un exemple a-typique du point de vue des politiques de transports publics, dans le contexte nord américain. En effet, la part modale des transports publics y est bien supérieure aux autres villes du continent. De plus, le territoire de l'agglomération présente des densités urbaines résidentielles et d'emplois relativement élevées comparativement aux autres villes du continent. Cependant, l'offre de transport doit actuellement faire face à des enjeux sociaux, environnementaux et financiers qui supposent, en théorie, de faire évoluer les conceptions des réseaux et des services offerts ayant prévalu jusqu'à une période récente. En effet, du point de vue social tout d'abord, le vieillissement de la population, d'une part, et le découplage entre la localisation des emplois et localisation des populations (notamment les plus défavorisées), d'autre part, posent le premier défi de promouvoir une meilleure adéquation de l'offre de transports et des besoins des usagers. Du point de vue environnemental et économique ensuite, les pouvoirs publics doivent relever le défi de modérer l'usage de l'automobile –du fait de ses effets nuisibles sur l'environnement urbain au sens large- tout en assurant des conditions de mobilité équitable sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Enfin, du point de vue financier, les transports publics montréalais représentent comme un secteur structurellement déficitaire ce qui limite les capacités d'investissement et les marges de manœuvre des pouvoirs publics. De ce dernier point de vue, le contexte de l'action urbaine en matière de transport peut être considéré comme critique ou potentiellement en crise.

Malgré la complexité des enjeux, les pouvoirs publics montréalais focalisent leurs stratégies quasiment exclusivement sur le rééquilibrage des différentes parts modales, au profit des transports en commun. Cette stratégie est explicitement sous-tendue par un argumentaire nourri des principes du « développement durable », mais qui aborde peu les dimensions démographiques et sociaux des déplacements ou encore les questions du financement des transports urbains. La complexité initiale de la gestion de la mobilité urbaine quotidienne semble alors se simplifier, et se résumer, pour les acteurs publics en charge de ces questions, à des enjeux essentiellement environnementaux et économiques « classiques » (lutte contre la pollution, d'une part, et réduction de la congestion automobile, d'autre part). Les enjeux sociaux sont alors assimilés aux questions de durée de vie et de qualité de l'environnement urbain et n'abordent pas les problématiques d'accès équitable aux transports. Mais le cas montréalais est d'autant plus intéressant que les débats publics « élargis », qui prennent place en dehors des sphères politico-techniques, mais qui les alimentent, proposent à leur tour une vision « simpliste » des enjeux liés aux transports. Les arènes participatives que nous avons repérées, dans lesquelles les controverses autour des déplacements et des transports sont débattues, présentent finalement peu d'alternative à cette vision développée par les pouvoirs publics. Les acteurs civils impliqués, usagers, citoyens, associations impliqués dans ces arènes, ne proposent pas de vision plus « sociale » des transports. Au contraire, on relève la constitution d'une rhétorique proche de celle des pouvoirs publics, même si celle-ci tente de se présenter comme innovante. Ainsi le débat public renouvelle peu la vision politique des transports urbains.

Cette « réduction » de la complexité de la question des mobilités urbaines quotidiennes questionne les fondements des politiques publiques montréalaises et les processus collectifs de construction de l'action urbaine. Les choix politiques opérés sont alimentés en amont par une série de références, de valeurs et de normes. Ces dimensions cognitives peuvent être notamment analysées à travers l'approche dite des « référentiels des politiques publiques » élaborée par Muller et Jobert (Muller et Jobert, 1987). L'analyse de l'évolution des référentiels des politiques montréalaises de transports (Paulhiac, 2005) démontre l'absence de prise en compte des problématiques d'équité à l'accès aux transports urbains depuis cinquante ans. Nous présenterons, dans une première partie, les caractéristiques principales des référentiels qui ont alimenté l'action locale en matière de transports.

Les politiques de transports ont essentiellement sous-tendu les stratégies d'aménagement du territoire de la métropole québécoise. Elles se sont rarement colorées de caractéristiques sociales. Ce détour met en contexte le débat public tenu à Montréal en 2001 sur la pertinence d'un projet d'un nouveau franchissement du Saint-Laurent que nous analysons dans la deuxième partie. Ce débat s'est notamment organisé sur la base d'une vaste consultation publique associant la société civile au processus décisionnel public. Son analyse révèle le contenu des enjeux autour des questions de transports, de déplacements et de mobilité, d'une part, et des stratégies, des solutions proposés pour répondre aux enjeux en question, d'autre part, formulés par les participants.

1. Les politiques de transports publics montréalaises au service des stratégies d'aménagement du territoire

L'histoire contemporaine (1950-2000) du développement des réseaux de transports et des politiques publiques urbaine montréalaises révèle une succession de choix et de partis d'aménagement particuliers. L'analyse cognitive de ces politiques urbaines permet d'évaluer la cohérence entre le développement des différents modes de transports urbains, d'une part, et l'organisation morphologique et socio-économique du territoire urbain métropolitain. La question de la prise en compte des conditions d'équité dans l'accessibilité sociale et spatiale aux transports urbains peut ainsi être éclairés par ce type d'analyse. En effet, en révélant, d'une part, la conception du territoire urbain et des enjeux à gérer et, d'autre part, les modalités du développement des transports urbains, l'analyse permet de définir les conditions d'une prise en compte des enjeux sociaux dans ce champ. Or il apparaît clairement que cette prise en compte est relativement faible. Les transports urbains, et plus spécifiquement des transports publics, constitue un domaine d'intervention des pouvoirs publics montréalais dont les logiques et les référentiels sont largement déconnectés des réalités socio-démographiques du territoire urbain sur lequel il s'applique. Cette analyse démontre le rôle historique des transports dans l'aménagement du territoire urbain mais également la faible articulation entre le contenu des politiques urbaines actuelles en matières de transports urbains et les enjeux « réels » de mobilité.

Trois périodes, au moins, se sont succédées depuis les années 1950. Des années 1950 aux années 1970, les impératifs de modernisation des territoires encouragent les politiques publiques « d'urban renewal » ou de renouveau urbain. Les projets urbains de l'époque visent la modernisation de la ville. Les stratégies de planification sont alimentées par une vision fonctionnaliste de l'espace urbain, en rupture complète avec la ville traditionnelle. Dans ce contexte, les politiques de transports urbains repose sur un référentiel qui peut être qualifié de « techniciste ». L'analyse des politiques de transport de cette période montre comment les infrastructures autoroutières et le métro participent, à cette époque, à la réorganisation du territoire métropolitain. Les autoroutes jouent ce rôle à l'échelle de la région alors que le métro structure le territoire le plus central de l'île de Montréal¹⁰. A l'époque, le transport en commun n'est pas perçu comme un élément alternatif à la voiture, puisque les autoroutes arrivent également au cœur de la ville. C'est, avant tout, un élément de consolidation du centre des affaires et d'organisation des liaisons entre les quartiers de la ville, à l'échelle métropolitaine, et le CBD.

¹⁰ Les infrastructures autoroutières organisent et délimitent les espaces de l'agglomération, en assurant une liaison efficace vers le cœur de la ville. Le métro, quant à lui, dessert la partie centrale de l'île de Montréal et permet notamment d'articuler ville aérienne et ville souterraine, dans le centre des affaires. Mais le métro n'a eu vraiment un impact que dans le centre ville car la réalisation de l'un était couplé à la réalisation de l'autre. Les opportunités foncières et la réalisation du centre des affaires ont permis d'articuler l'urbanisme souterrain à l'urbanisme du CBD. En dehors de ce secteur, en revanche, il y a eu très peu d'investissements ou de programmes immobiliers spécifiques, intégrés ou couplés à la réalisation des stations de métro.

La croyance dans la fonction et le pouvoir structurant des transports est particulièrement forte. Le transport des personnes n'est pas considéré comme un élément stratégique d'action mais comme un secteur technique venant en appui aux stratégies de l'urbanisme moderniste. A ce titre, on attribue à ce secteur technique des vertus certaines. Les infrastructures de transport permettent de tramer le territoire en assurant sa bonne organisation et son bon fonctionnement, en termes de déplacements et de fluidité spatiale. Les réseaux de transports doivent permettre une meilleure articulation entre les espaces urbanisés.

A partir des années 1980, le développement urbain se poursuit à un rythme moins soutenu. Les politiques urbaines réorientent leurs stratégies vers des principes de « réappropriation » de l'espace urbain. En substance, de nombreuses options d'aménagement reposent sur des principes de réhabilitation/reconversion, d'une part, et d'aménagement d'espaces publics, d'autre part. Certaines politiques publiques d'aménagement sont relativement innovantes en matière de lutte contre l'étalement urbain, du moins dans les textes.

Dans les domaines des transports, quelques mesures tentent de répondre aux exigences d'un développement des infrastructures mieux adaptées aux nouveaux principes de l'action urbaine. Durant cette période, le rôle des politiques de transports dans le développement urbain change radicalement. Le transport en commun est désormais considéré comme le moyen de transport le mieux adapté aux exigences d'une ville de meilleure qualité. Il permet de limiter l'usage de l'automobile. Il devient donc concurrentiel à la voiture. L'offre de TC se diversifie en direction notamment des populations situées en proche périphérie de l'île de Montréal. Le choix modal s'élargit avec la mise en place de nouvelles lignes de train de banlieue. En effet, l'accent est mis sur la « renaissance » de ces trains dont le réseau initial date, pour certaines lignes, de 1859 et des années 1880 (rénovation des lignes et remise en service entre 1982 et 2001). Cette politique se poursuit jusqu'à récemment d'ailleurs. Concernant ce réseau, son impact sur le territoire urbain semble encore plus faible que celui du métro. Seul le centre ville est véritablement concerné. Les stations y sont devenues des « nœuds » de communication autour desquels des équipements ont complété l'infrastructure de transport. En dehors du secteur, il n'existe pas d'impact sur le territoire. Notons que le marché du train de banlieue est encore faiblement développé, certaines lignes sont trop récentes ou encore les espaces concernés présentent de faible potentiel pour le développement urbain (Lewis *et alii*, 2002). Le prolongement du métro que nous signalions précédemment (à la fin des années 1970 et durant les années 1980) participe désormais de cette logique d'élargissement de l'offre.

Cependant, le dysfonctionnement majeur réside dans l'absence de planification stratégique articulant les enjeux d'aménagement et ceux liés aux transports. Plusieurs schémas d'aménagement du territoire sont élaborés, au niveau des différentes intercommunalités, mais ils ne forment pas un tout cohérent et stratégique et, de plus, ils ne prennent que très peu en compte les problématiques de transport (Lewis *et alii*, 2002). Un point commun entre les politiques de transport et celles de la période précédente existe cependant. Il concerne le choix de miser essentiellement sur des politiques de construction d'infrastructures et non de gestion de l'existant.

Le tournant des années 2000 marque, à son tour, l'émergence d'un nouveau référentiel de l'action publique. En effet, plusieurs discours et documents d'orientation laissent penser que les acteurs de la ville, les acteurs publics notamment, promeuvent désormais une nouvelle vision de la ville et de son développement. Les avancées réalisées dans la période précédente, en matière de transports, sont jugées trop faibles. Les pouvoirs publics décident d'accentuer leur action pour limiter l'usage de l'automobile et les dynamiques d'étalement urbain. L'accent est mis beaucoup plus fortement sur l'importance du contrôle de l'expansion urbaine et les moyens liés aux transports collectifs. Cette période récente est celle des « grandes incantations » publiques en faveur d'une ville plus durable et de l'utilisation du transport en commun.

Trois principes fondamentaux de l'action collective urbaine sont proposés par les pouvoirs publics provinciaux. Tout d'abord, nous avons relevé le souci affiché par le gouvernement du Québec de favoriser « l'emboîtement des échelles » de l'action, afin d'assurer une plus grande cohérence et des coopérations facilitées entre acteurs publics. Le deuxième principe est celui de la planification stratégique. Le renouveau des documents de planification s'accompagne, en effet, d'une tentative constante de définir une « vision » et une stratégie claire des actions à mener. La planification doit permettre de favoriser le développement métropolitain le plus adapté à l'environnement actuel (économique, social, culturel, territorial), dont une des caractéristiques est sa rapidité à évoluer et son imprévisibilité. Le troisième principe est l'affirmation récurrente de la nécessité de lier, désormais plus systématiquement, les problématiques liées aux transports et celles liées à l'aménagement.

Des similitudes existent par rapport à la période précédente, les années 1980-1990, du moins pouvons nous en poser l'hypothèse. L'action urbaine est toujours orientée vers une lutte contre l'étalement urbain, notamment aux moyens des transports collectifs. En revanche, le nouvel argument est celui du développement durable. Ces documents sont trop récents pour saisir, dans les faits, et évaluer les évolutions de l'action publique en aménagement et dans le domaine des transports. Des similitudes existent également avec la période des années 1960 et 1970. Ce qui est frappant dans ce cas précis, c'est la similitude des concepts employés dans les stratégies sous-tendant les politiques urbaines des années 1960 et celles d'aujourd'hui. On retrouve le même vocabulaire et la même façon d'envisager l'intervention sur le territoire. Les réseaux de transports sont perçus comme « structurants » et « organisateurs » du développement futur du territoire montréalais. De ce point de vue là, au moins, il y a peu d'innovation de la part des pouvoirs publics.

L'analyse cognitive des politiques et des débats publics autour des questions de transports et de déplacement à Montréal démontre que l'action publique dans ce domaine relève autant d'une conception « déterritorialisée » des réseaux et de l'offre de transport que d'une vision « non sociale » des enjeux de déplacement. Il apparaît clairement que ces politiques, « aveugles socialement » conçoivent encore les politiques de transport comme des politiques largement sectorielle et techniciste. Ces politiques d'offre, et non de demande, ne prennent pas en compte et a priori la complexité sociale et spatiale de la mobilité urbaine.

2. Débat public et controverses autour de la mobilité urbaine quotidienne : la difficile émergence de la notion d'équité sociale

La commission consultative dite « commission Nicolet » a été créée le 30 janvier 2001 par le gouvernement du Québec pour « *déterminer l'opportunité d'un nouveau lien de transport entre Montréal et la rive sud, identifier le ou les corridors et les types de liens susceptibles d'améliorer la mobilité inter rives des personnes et des marchandises* » (Commission Nicolet, 2003). A l'origine de la commission et de ses débats, il y a le projet de réaliser un nouveau franchissement routier, à savoir un pont entre la rive sud de l'agglomération et l'Île de Montréal, afin de remédier aux problèmes de congestion en heure de pointe notamment. Cette commission a eu pour mandat étudier l'opportunité d'interventions en matière de mobilité sur ce secteur géographique, en amont de toute analyse et proposition de réalisation de projets spécifiques. L'insularité de Montréal a créé des difficultés de circulation entre l'Île et la rive sud. Plusieurs ponts ont été construits ainsi qu'un tunnel mais l'accroissement des flux pose des problèmes d'efficacité des transports terrestres entre ces deux espaces. Ainsi, la commission a mené une étude, tous secteurs confondus, des problématiques, des contraintes et des solutions d'un éventuel programme d'interventions pour améliorer cette mobilité. Elle a procédé à une vaste consultation publique qui nous intéresse ici.

La consultation publique est un exercice de participation de citoyens, d'organismes et d'institutions qui le souhaitent, à la réflexion d'ensemble et aux débats organisés par la Commission. Une série de séances publiques (appelées « audiences publiques » au Québec) permet aux gens qui le souhaitent d'exprimer leur point de vue, devant la commission et, le cas échéant, de déposer un mémoire écrit présentant leurs arguments. Nous proposons ci-dessous d'analyser ce débat public construit lors du travail de la commission Nicolet. Les mémoires proposent généralement deux volets que nous analysons dans cette partie : un premier volet sur les enjeux liés à la mobilité des personnes et un autre sur les solutions souhaitables.

- **Deux enjeux complémentaires : réduire la mobilité en automobile et accroître la mobilité en transports en commun**

Notons, en préambule, que l'ensemble des textes énonce clairement la nécessité d'améliorer effectivement la mobilité quotidienne des montréalais entre la rive sud et Montréal et, souvent, sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. En effet, la très grande majorité des mémoires propose, d'une part, de réfléchir à la réduction de la mobilité automobile et, d'autre part, à l'accroissement et/ou à l'amélioration de la mobilité liée aux transports en commun. La seconde proposition étant présentée comme le corollaire de la première. La réduction de la mobilité automobile est justifiée par une série d'arguments soulignant les externalités négatives de l'utilisation de la voiture en ville. Ces externalités sont nombreuses et de différents ordres : social, environnemental, économique, de santé publique, et spatial. En contre partie, l'accroissement ou l'amélioration de la mobilité par le transport en commun est jugée comme l'alternative la plus adaptée à l'amélioration des conditions de mobilité urbaine, d'une part, et du milieu urbain d'un point de vue général, d'autre part.

D'une manière un peu caricaturale, les arguments en faveur du TC font généralement le pendant systématique des inconvénients générés par la mobilité automobile. La mobilité, telle qu'elle se pratique à Montréal aujourd'hui, est donc perçue comme néfaste pour la vie urbaine. Tous les enjeux soulevés s'appuient sur ce constat. Aucun mémoires n'évoquent les « bienfaits » de la mobilité, liés par exemple au développement économique, au bien être des populations etc. Ces dimensions positives de la mobilité semblent avoir disparu du fait d'une inflation trop forte des mobilités individuelles et de l'usage de l'automobile. Ainsi, la grande majorité des mémoires sont-ils contre le projet d'un nouveau franchissement routier sur ou sous le Saint-Laurent.

• **Cinq raisons pour agir sur la mobilité quotidienne**

Nous proposons une analyse simple des enjeux de l'action sur la mobilité urbaine quotidienne à Montréal. Nous avons identifié et classé les raisons invoquées pour mener une action (généralement présentée comme devant être publique) sur la mobilité urbaine en cinq catégories génériques de raisons, en fonction des externalités négatives qui sont évoquées (sociale, environnementale, économique, spatiale et de santé). Pour chaque catégorie, nous avons également précisé différents sous thèmes. Ces enjeux sont présentés dans le tableau ci-dessous, par ordre d'importance, c'est à dire des plus souvent énoncés au moins souvent énoncés dans les mémoires.

Généralement, chaque mémoire aborde plusieurs thèmes. Les exposés sont très clairs, mettant parfois en relations plusieurs arguments pour appuyer leur démonstration. Cependant, l'analyse des discours fait apparaître que les enjeux présentés sont faiblement territorialisés, restant plutôt de l'ordre du général et ne s'inscrivant pas toujours dans les spécificités montréalaises et territoriales détaillées.

Tableau 21 – Enjeux et arguments en faveur de l'amélioration de la mobilité montréalaise

Enjeux	Contenu général	Fréquence	%
1. Social	Thème du social	18/20	90
	• Diminution de la qualité de vie	13/18	72
	• Insécurité	4/18	22
	• Temps de circulation trop long Congestion	4/18	22
	• Assurer plus d'équité sociale	3/18	16.5
	• Déclin de la vitalité urbain du centre / du noyau urbain	2/18	11
	• Perte du lien social	1/18	5.5
2. Environnemental	Thème de l'environnement	15/20	75
	• Emissions polluantes (air et eau)	12/15	80
	• Emission GES	8/15	53
	• Menace sur écosystème	3/15	20
	• Coût énergétique/Consommation d'énergie fossile	3/15	20
3. Economique	Thème de l'économie	10/20	50
	• Perte de temps et de revenus	4/10	40
	• Améliorer le transport de la main d'œuvre	4/10	40
	• Améliorer le transport des matières premières	4/10	40
	• Coût élevé pour les services publics et les municipalités	2/10	20
		1/10	10

	<ul style="list-style-type: none"> • La question de la revitalisation de l'est de Montréal 		
4. Spatial	Thème du spatial <ul style="list-style-type: none"> • Étalement urbain anarchique /Étalement urbain crée des coupures et désintégration social et spatial • Étalement urbain coûteux (financièrement et en espace) • Affecte le centre • Effet induit de l'étalement urbain : la congestion 	9/20 3/9 3/9 2/9 1/9	45 33 33 22 11
5. Santé	Thème de la santé <ul style="list-style-type: none"> • Nuisances (non précisées) • Nuisance sur appareil respiratoire et cardio-vasculaire • Accidents de la route • Sédentarisation 	8/20 5/8 2/8 2/8 1/8	40 62.5 25 25 12.5

• **L'enjeu prédominant de la préservation de l'environnement urbain**

Tous les mémoires dénoncent la part modale trop importante occupée par l'automobile dans les déplacements des personnes. Les enjeux de l'action énoncés visent, globalement, à réduire les externalités négatives de l'usage massif de la voiture en ville. La question de l'amélioration de la mobilité montréalaise est avant tout présentée comme une question générale de société et non comme un problème uniquement montréalais. En effet, l'échelle des enjeux les plus fréquemment avancés ne concerne pas directement le territoire de Montréal et ses spécificités mais une « macro » échelle où se croisent des intérêt généraux et des enjeux globaux (pour ne pas dire planétaires dans certains cas). Les mémoires les plus détaillés et basant leur exposé sur des données propres au territoire montréalais sont généralement des mémoires de personnes publiques, relativement spécialisées dans le champ du transport et de la mobilité (exemple : de l'AMT ou de Municipalités).

Le premier enjeu avancé est d'ordre « social », dans 90% des mémoires examinés. Par le terme « social », nous entendons la question du bien être des populations, lié à l'intégrité de leur milieu de vie dans la ville. Généralement, cet enjeu est le plus désincarné ou déterritorialisé. L'idée centrale qui l'anime est celle de l'amélioration des conditions de vie des gens, d'un point de vue général. L'argument de la qualité de vie ou de la qualité du milieu de vie est en effet récurrent (72% des arguments sociaux) mais peu de précisions sont données quant à la réalité de la situation dans les quartiers. Bien que cet enjeu soit local, il ne repose pas sur une description précise de la situation montréalaise et des quartiers concernés. Les participants souhaitent que l'action sur la mobilité soit une occasion de penser et d'améliorer l'environnement urbain dans lequel ils vivent. La notion de « quartier » ou de « centre » est parfois évoquée, mais aucune précision n'est ajoutée sur un secteur géographique en particulier ou sur un type particulier de dégradation.

Le second enjeu le plus souvent évoqué est l'enjeu environnemental, présent dans 75% des mémoires étudiés. La question principale est ici de réduire les pollutions, là encore d'une manière générale (80% de la question environnementale) et également de réduire les émissions de Gaz à effet de serre (53% de la question environnementale). Les arguments avancés ne se situent pas à l'échelle du territoire montréalais. Les données et les exemples font référence à des transformations mondiales (évolution du climat par exemple ; accord de Kyoto également) et non à une situation locale précise. Peu de chiffres sont donnés. Souvent l'argument environnemental rejoint l'argument social. Les émissions polluantes (pollution de l'aire, bruit etc.) sont des facteurs de dégradations de la qualité de vie des citoyens montréalais, par exemple (le lien entre les deux arguments est présent dans 13 mémoires sur 20 étudiés). Il est également évoqué en relation avec l'enjeu de santé publique, comme nous le verrons plus loin.

La moitié des mémoires avancent également un argument économique à la nécessité d'améliorer la mobilité sur le territoire montréalais, en constatant que la situation actuelle nuit aux activités économiques locales. L'échelle invoquée est ici celle du territoire de l'agglomération montréalaise. Quelques exemples précis sont même mis en avant. La question centrale est celle de l'accessibilité des zones économiques et des liaisons entre ces zones et leur marché. Les mauvaises conditions de déplacements des personnes et des marchandises (dues à la congestion principalement) entraînent des pertes de temps et de revenus pour les entreprises, un transport problématique de la main d'œuvre et des matières premières. Un secteur semble particulièrement touché : l'est de l'île de Montréal. Dans un mémoire, le territoire montréalais est donc invoqué et décrit plus précisément.

Moins de la moitié des mémoires évoquent ensuite des enjeux d'ordre spatial ou de santé publique. L'enjeu spatial se résume essentiellement à la lutte contre l'étalement urbain et ses effets négatifs sur la structure du territoire et sur les coûts qu'il génère. On craint une « désintégration » du territoire (coupures spatiales, coupures sociales, effets nuisibles sur le centre de l'agglomération). Les coûts élevés évoqués sont pour les municipalités principalement qui doivent réaliser des infrastructures, financer des services aux populations par exemple. Cet enjeu concerne directement l'agglomération montréalaise. Cependant, là aussi, les mémoires donnent très peu d'exemple de ces effets induits indésirables. Sans être analysées de façon précise, ces dynamiques urbaines sont donc considérées comme nuisibles pour l'ensemble de l'agglomération.

Du point de vue de la santé publique, les nuisances engendrées par l'utilisation massive de l'automobile sont précisées dans certains mémoires. Cet enjeu est mis en avant dans 40% des mémoires, et souvent en relation avec l'enjeu environnemental (7 mémoires sur 20).

- **Qui dit quoi ?**

Les mémoires présentant le plus faible argumentaire (un seul enjeu évoqué) émanent généralement d'organismes « spécialisés » dans un secteur particulier (deux mémoires seulement sont dans ce cas : celui de la chambre de commerce et d'industrie et celui du service de santé). A l'opposé, peu de mémoires présentent l'ensemble des cinq arguments dans un même texte. Quatre mémoires le font cependant : celui de l'AMT, de la STM, de l'association « Transport 2000 » et de l'association « Option Transport Durable ». Par conséquent, ce sont des organismes spécialisés dans les domaines des déplacements et, plus spécifiquement, dans les transports collectifs et/ou durable, qui proposent les argumentaires les plus fournis. Généralement, ces organismes spécialisés dans le transport collectif avancent le même type d'argumentation, en faveur d'une réduction drastique de la mobilité par l'automobile. Selon eux, l'utilisation massive de la voiture génère, tout d'abord, de graves nuisances environnementales : émissions polluantes, émissions de gaz à effet de serre et coût énergétique élevé, dont les conséquences sur le climat planétaires mais aussi sur la qualité de l'air et l'environnement urbain montréalais sont importantes. Ces premiers effets ont alors tendance à nuire à la santé mais également à la qualité de vie dans les quartiers (bruit, insécurité, perte de temps etc.). De plus, au niveau spatial, l'utilisation massive de la voiture contribue, selon ces organismes, au processus d'étalement urbain, lui-même générateur de désintégration spatiale et sociale et de coûts financiers importants. Enfin, cette utilisation de l'automobile se fait dans des conditions difficiles de circulation qui nuisent à la compétitivité des entreprises.

Les mémoires présentant des couples d'enjeux proposent soit le duo « Environnement+Social », soit le duo « Economie+Social ». Ces préoccupations reflètent les paradoxes des politiques urbaines actuelles et des réflexions menées sur le développement durable : comment concilier les dimensions économique et sociales du développement des sociétés contemporaines? Et comment soutenir le développement, urbain notamment, sans détériorer l'environnement et la qualité de vie? Quant aux mémoires reposant sur des trios d'enjeux, ils proposent toujours une réflexion sur les dimensions environnementales et sociales de la mobilité, auxquelles s'ajoute l'une ou l'autre des dimensions économiques, spatiales ou de santé.

Observons maintenant les discours d'acteurs particuliers. Nous avons noté une relativement faible participation des municipalités ou des pouvoirs publics d'une façon générale aux audiences publiques (15% des mémoires). Nous avons même noté que sur les quatre mémoires émanant de municipalité, deux d'entre eux ne faisaient pas état d'enjeux particuliers mais uniquement de propositions d'action. Ces deux mémoires sont dans une logique d'équipement de leur territoire, d'accès aux services, de maximisation des conditions de mobilité. Ils ne sont pas dans une logique systémique de réflexion sur les conditions de cette mobilité et sur les dynamiques de l'agglomération. La Ville de Montréal et Mme la députée Houda Pépin proposent, quant à eux, une analyse des enjeux.

La ville de Montréal se positionne contre l'idée d'un nouveau pont entre les deux rives au sud de l'agglomération. Elle en dénonce les effets pervers : l'augmentation de l'utilisation de l'automobile nuit à l'environnement (pollutions, consommation énergétique) et alimente la spirale (perverse) étalement urbain-congestion-projets routiers. Les effets seraient enfin très négatifs pour le milieu urbain et sa qualité de vie, à cause de processus de dégradation de ce milieu et de l'émergence de problèmes d'insécurité. Mme Houda Pépin dénonce le « cauchemar » de la congestion routière qui nuit aux intérêts économiques de la rive sud et crée également des problèmes d'insécurité pour les citoyens.

Les citoyens sont extrêmement sensibles à leurs conditions de vie et au maintien d'une certaine qualité de vie et de sécurité dans leur quartier (3 mémoires sur 4 évoquent les enjeux d'une action sur la mobilité, en se focalisant essentiellement sur cet aspect). Ce constat apparaît assez logique.

Voyons maintenant quelles stratégies sont privilégiées par les participants pour répondre aux enjeux évoqués.

- **Contre l'omniprésence de l'automobile et augmenter l'offre de transport collectif : les leitmotifs du débat public**

Malgré la diversité des participants, des tendances « lourdes » se dégagent clairement du débat public « Nicolet ». Nous avons déjà souligné le souhait très marqué des participants de réduire la mobilité automobile dans l'agglomération montréalaise. La très grande majorité des mémoires énonce, par conséquent, une opposition nette, presque « farouche », au projet de nouveau lien routier entre la rive sud et l'Île de Montréal. La majorité de solutions proposées est alors axée sur le transport en commun et ses vertus. Elle propose d'augmenter l'offre de TC, essentiellement par le biais de réalisation de nouvelles infrastructures. Ces solutions concernent donc uniquement une action publique dans le domaine des transports (et non des déplacements ni de la mobilité). Elles sont « structurelles » et proposent une régulation collective de la question des déplacements individuels à Montréal.

Les nouvelles infrastructures de transports collectifs sont perçues comme la solution la plus adaptée pour réduire l'usage de l'automobile, comme si la réalisation de nouveaux TC entraînait automatiquement un changement de la répartition modale. Ce rejet massif de la voiture en ville se formalise dans quelques textes de façon forte, pour ne pas dire virulente.

L'offre d'infrastructures envisagée privilégie, dans une large mesure, la complétion des réseaux existants de TC et la réalisation de nouvelles infrastructures de TC et, notamment, d'un transport collectif en site propre (TCSP). 72% des mémoires souhaitent la réalisation de nouvelles infrastructures de TC (prolongement des lignes existantes de métro, bus, trains de banlieues et/ou réalisation de nouveau type de transport en commun). L'idée d'un transport en commun alternatif de type TCSP est présente dans 44% des mémoires étudiés. Le TCSP privilégié est un Système Léger sur Rail (SLR) dans 80% des solutions de TCSP envisagées. Il est localisé sur l'estacade d'un pont existant, le pont Champlain, reliant la rive sud à l'Île de Montréal. Cette solution est largement portée par l'Agence Métropolitaine des Transports et reprise par un nombre important de participants. L'idée d'un TCSP est elle-même inspirée des expériences européennes en matière de TC et surtout des politiques françaises. Plusieurs mémoires évoquent, en effet les politiques de tramway des villes françaises. L'AMT (Agence Métropolitaine des transports) a d'ailleurs effectué un voyage d'étude en France afin de visiter plusieurs sites et observer les systèmes de TCSP français. Grenoble, Lyon, Strasbourg, Nantes, Bordeaux et d'autres villes ont été visitées. Le document synthèse présentant le bilan des expériences en question encense littéralement le tramway « à la française » qui est paré de nombreuses vertus selon le personnel de l'AMT. Beaucoup de mémoires déposés devant la commission Nicolet ne font d'ailleurs que reprendre l'argumentaire de l'AMT, qui a largement diffusé ces idées en la matière en dehors de la commission Nicolet. Deux mémoires proposent un autre type de TCSP : un mémoire étudie l'idée d'un lien ferroviaire nouveau sur le Saint-Laurent tandis qu'un autre propose plutôt la mise en place d'un réseau express régional sur rail.

Plusieurs participants ont également un panel de solutions complémentaires à ajouter à ces premières propositions structurelles. Parmi ces mesures complémentaires, une idée intéressante concerne la gestion du stationnement. En effet, cette idée a percé dans le débat et l'argumentaire collectif. 24% des mémoires y font allusion, en proposant d'agir sur l'offre de stationnement et sa gestion, pour dissuader l'utilisation de l'automobile en ville. L'offre de stationnement est, en effet, une variable importante pour agir sur la mobilité liée à l'automobile. Les propositions sont de plusieurs ordres : diminuer l'offre hors sol de stationnement longue durée en centre-ville, au lieu de travail, ou taxer plus fortement le stationnement longue durée, par exemple. Jusqu'à présent la Ville de Montréal mené une politique en la matière avec un seul objectif : répondre à la demande. Cependant, dans le mémoire qu'elle a déposé devant la commission Nicolet, elle propose de changer de cap en envisageant la possibilité d'une politique de restriction de l'offre de stationnement sur le secteur du centre ville.

En revanche beaucoup d'aspect de la mobilité urbaine et de l'action publique sont occultés dans ces mémoires. Agir sur la mobilité urbaine suppose d'avoir une vision systémique des déplacements, des enjeux et des solutions à envisager. Or dans ces mémoires, aucune vision systémique des solutions n'est proposée. De plus, la mobilité montréalaise n'est envisagée que sous l'angle des déplacements en heure de pointe, dans les corridors rive sud/Montréal. Certes, l'objet de la Commission Nicolet était d'étudier les possibilités d'amélioration des déplacements entre ces deux ensembles géographiques. Les problèmes les plus importants sur ces deux secteurs sont liés aux déplacements domicile-travail en heure de pointe. Cependant, une solution à ce problème spécifique ne peut être envisagée seule, sans réfléchir à la mobilité et sa structure. Les composantes de la mobilité montréalaise ne sont pas toutes évoquées et étudiées. Rien n'est dit de la mobilité liée aux loisirs, au travail féminin ou aux personnes âgées par exemple.

Aucune solution ne porte sur la question sociale de la mobilité et des déplacements, notamment la question de l'accessibilité et de l'équité sociale face aux transports. De la même manière, aucune solution n'évoque les questions du financement des transports et des projets ; les questions des tarifs ou des coûts des titres de transport, ou encore des partenariats possibles. Nous avons pourtant souligné l'urgence à penser ces questions, dans le cas montréalais. Quelques incantations sont lancées dans les mémoires concernant la nécessité de lier les politiques de transports à celles d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme (20% des mémoires évoquent cet enjeu). Cependant, cet enjeu n'est pas explicité ni exposé du point de vue des acteurs à mobiliser, des compétences, des responsabilités ou encore des outils à développer pour y parvenir. Finalement, les questions des échelles de l'action collective, des acteurs et des outils de planification sont éludés, ce qui paraît compromettre grandement les propositions initiales en matière de transports. Nous ne détaillerons pas ici les propositions contradictoires, en terme d'effets attendus, de certains mémoires.

Cette analyse des enjeux et des solutions nous permet de définir le référentiel actuel qui oriente le débat et l'action collective en matière de mobilité montréalaise. En effet, les propos étudiés produisent, en effet, un corpus très clair de références, de valeurs et de normes relativement cohérents. Ce corpus définit un certain rapport au monde, une vision de la ville contemporaine et définit un champ d'action collective dans ce domaine spécifique, celui de la mobilité urbaine contemporaine.

Conclusion : faible réactualisation des référentiels en matière de transport

L'analyse des mémoires présentés à la commission Nicolet dévoile l'ensemble des références, des valeurs et des normes mises de l'avant sur la scène publique pour appréhender la question de la mobilité à Montréal. Ce débat a fait notamment émerger les figures particulières du milieu urbain concerné et les enjeux en termes de déplacement des personnes. En fonction de ce portrait, divers projets ont été proposés. Selon nous, deux grandes figures apparaissent à travers ce débat : celle de la ville durable et celle du transport collectif comme outil structurant le territoire urbain. La première figure propose une série de critères pour caractériser un état souhaitable de la ville de demain. Pour atteindre cet état souhaitable, la seconde figure propose un ensemble de références et de mesures à adopter. Ces deux figures fondent donc un référentiel de l'action publique particulier que nous proposons d'explicitier ici.

- **La ville sans voiture**

Un élément récurrent du débat public montréalais autour des transports est le rejet de la voiture en ville et la préservation de l'environnement urbain au sens large du terme. Un des lobby les plus virulents lors de la commission Nicolet a été celui des écologistes et des environnementalistes. Cette tendance « politique » a toujours été présente dans le débat sur les transports mais la nouveauté est celle s'est exprimée, cette fois-ci, en force et de façon bien plus virulente que d'habitude. Cette tendance est largement portée et alimentée par un regroupement appelé le « Conseil Régional de l'Environnement de Montréal », dirigé par un ancien ministre péquiste, Robert Perreault. Cette coalition d'acteurs, associations, citoyens, fédère toutes les tendances « anti infrastructures routières » et « anti voiture dans la ville ». Ce conseil est un lieu de fusion dont les doctrines pro environnementalistes sont alimentées par les thèses de « l'utilisateur payeur » par exemple. Mais cette association n'est pas la seule à promouvoir l'idée d'une ville sans voiture et durable. Des organismes tels que l'AMT ou des professionnels du transport en commun appuient cette position. Leur discours est explicite de ce point de vue.

- **Miser sur le transport public et leurs effets structurants**

Le corollaire presque automatique de cette opinion est l'enthousiasme « général » exprimé autour des projets potentiels de transports en commun, notamment en site propre, de type Tramway ou Système léger sur rail. Ces propositions reposent sur le principe des « effets structurant » des infrastructures pour le territoire, comme c'était le cas dans les années 1960 à propos des réseaux routiers et autoroutiers.

Dans les années 1960, le développement urbain et la croissance économique reposaient notamment sur l'amélioration des conditions de déplacement dans l'agglomération et l'expansion de la mobilité urbaine individuelle. L'automobile était au cœur de cette logique, présentée comme l'outil de cette mobilité fluide. Les infrastructures de transport, essentiellement routières, devaient faciliter des déplacements toujours plus nombreux et lointains et sous-tendre par conséquent l'organisation spatiale et fonctionnelle de la ville. Dans le débat actuel, la mobilité individuelle est critiquée, définie désormais comme un obstacle au développement urbain. Génératrice de contraintes trop importantes, elle est devenue contre productive. Désormais, l'enjeu est donc de réduire cette mobilité individuelle et promouvoir un nouveau modèle de mobilité collective.

Ce nouveau modèle s'appuie sur le transport collectif essentiellement. Mais les stratégies valorisées ne présentent pas de réelle innovation, demeurant dans la logique de stratégies proposées dans les années 1960-1970. Actuellement, l'idée centrale est de miser sur les bienfaits et les effets structurants des infrastructures de transport. L'accent est mis sur l'offre quantitative de transports collectifs. Si l'idée de la mobilité a changé, les outils de sa gestion obéissent aux mêmes règles qu'il y a 40 ans. En ce sens, il y a bien pérennité du référentiel techniciste des politiques de transports.

Plusieurs propositions s'inspirent clairement des expériences européennes et surtout françaises en matière de transport en commun. Les réalisations des tramway français ont notamment alimenté l'expertise et les points de vue de plusieurs participants. Au sein de l'AMT, ces réalisations alimentent les documents d'études techniques. Ces stratégies alternatives et innovantes inspirent les projets pour l'agglomération montréalaise, avec par exemple la réalisation d'un TCSP sur l'île de Montréal, dans sa partie la plus centrale. Les argumentaires proposés reposent en grande partie sur la croyance dans les effets structurants automatiques ou induits des nouveaux TCSP.

- **Les risques d'une pensée magique**

Les démonstrations proposées par les tenants des TCSP se limitent souvent à l'établissement de liens automatiques et positifs entre la mise en place d'un TCSP et la réduction de l'usage de la voiture, les effets induits sur l'environnement urbain immédiat etc. Les chercheurs opposent plusieurs arguments à ces idées :

- Du point de vue démographique, la faible croissance de la population prévue pour les années à venir ne justifie pas de nouvelles structures de TC à Montréal (achalandage trop faible donc pas rentable)
- Du point de vue de la localisation des projets, ceux-ci sont systématiquement proposés dans la partie centrale de l'île or les problèmes de dépendance automobile concernent plutôt les périphéries.
- Un nouveau TCSP n'implique pas automatiquement la réduction de l'usage de la voiture ; il faudrait pouvoir prendre des mesures contraignantes pour cela, or ces mesures ne dépendent généralement pas du palier municipal (exemple : augmentation du coût de l'essence, augmentation du coût des stationnements, etc.) ;
- La question des coûts/bénéfices de l'utilisation de la voiture sont très difficiles à modifier. Dans un tel contexte, il est même quasiment impossible de réduire l'usage de la voiture.

- De plus, Montréal n'est pas encore dans une situation de crise (liée à la pollution ou au trafic) qui justifierait de mettre en œuvre une politique radicale ou contraignante visant la réduction de l'usage de l'automobile.

- D'où l'intérêt de travailler sur l'existant et sur les acquis du système de transport collectif montréalais. Cependant, les investissements à prévoir sont importants et le manque de ressources est une contrainte majeure.

