

Politiques urbaines et mobilité durable : analyse comparée d'Athènes et Amsterdam

VANNINA POMONTI

Les villes occidentales ont connu au cours des dernières décennies un renversement modal des déplacements urbains au détriment des modes les plus « écologiques », particulièrement la marche et le vélo, et en faveur de la voiture particulière. La présence croissante et désormais permanente de l'automobile influence fortement la morphologie et l'organisation spatiale du milieu urbain. La diffusion massive de la voiture, moyen de transport presque toujours disponible et offrant des vitesses élevées de déplacement, a rendu possible l'étalement et la dilution de l'espace urbain. Ce dernier connaît une hausse spectaculaire des déplacements automobiles, du fait de facteurs économiques et sociologiques^[1].

Cet extraordinaire mouvement d'extension-dilution des espaces urbains a pour corollaire la « dépendance automobile »^[2] qui s'est installée en quelques décennies. Une fois installés dans des zones périurbaines peu denses, éloignées des principales fonctions urbaines (école, commerces, loisirs, offre culturelle, services publics, etc.) et mal desservies par les réseaux de transports publics, les individus n'ont d'autre choix que de se déplacer en automobile sur de longues distances, induisant des coûts individuels et collectifs élevés (coûts des infrastructures routières, externalités^[3] environnementales) et des contraintes temporelles fortes sur la vie quotidienne. Selon un cercle peu vertueux, l'accroissement majeur des infrastructures routières ouvre à l'urbanisation d'importantes surfaces en périphérie des villes où le fonctionnement du marché du foncier favorise ensuite l'implantation des jeunes ménages souhaitant accéder à la propriété. La justesse de la « loi de constance des budgets-temps de transport », qui postule que les habitants d'une aire urbaine cherchent à maximiser les distances parcourues au cours de leur journée sous deux contraintes, financière et temporelle, est alors vérifiée. Les habitants des zones périurbaines uti-

[1] Ainsi la division de plus en plus poussée du travail, le développement du travail des femmes, la conjoncture du marché de l'emploi, l'accession à la propriété d'une partie importante de la population, l'accroissement des temps de loisirs et les changements de mode de vie sont autant de facteurs ayant contribué à la hausse des déplacements motorisés individuels.

[2] Ce terme s'est imposé depuis quelques années en France. Dans les années 1970 déjà, Ivan Illich l'employait pour dénoncer l'apparition d'un monopole de l'automobile qui entraîne la destruction du milieu urbain de proximité dans lequel piétons et cyclistes ont l'habitude de vivre (Ivan Illich, *Energy and Equity*, Harper and Row, New York, 1974). Depuis, de nombreuses définitions ont été données de la dépendance automobile, correspondant à des conceptions urbanistiques et d'ingénierie. Parmi les auteurs français qui s'y sont intéressés, citons Gabriel Dupuy (*La dépendance automobile. Symptômes, analyse, diagnostic, traitements*, Economica/Anthropos, Paris, 1999) et Marc Wiel (*La transition urbaine, ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Mardaga éditeur, Sprimont, 1999).

[3] On parle d'effet externe, ou externalité, lorsque certains coûts d'un service ou d'un bien ne sont pas reflétés dans les prix pratiqués sur le marché du fait que les payeurs de ces

Vannina Pomonti est docteure en géographie-environnement.



coûts ne sont pas les utilisateurs du service ou les acheteurs du bien, mais des tiers, les contribuables le plus souvent. Les effets nocifs du trafic automobile, via la pollution atmosphérique, le bruit, les congestions ou les accidents de la route, représentent ainsi des externalités: ce ne sont pas les automobilistes qui paient les coûts des dommages causés par la pollution atmosphérique qu'induisent leurs déplacements, mais le système de santé financé par la collectivité.

[4] La «mobilité durable» vise à assurer une mobilité et une accessibilité accrues et collectivement efficaces, intégrant à la fois les objectifs de bien-être social, de solidarité et de sauvegarde de l'environnement. Un système durable de transports urbains implique alors de réduire les consommations de matières non renouvelables, de limiter les émissions polluantes, de favoriser un cadre de vie compatible avec le bien-être humain.

[5] À Paris *intra muros*, environ 20% de la surface de la ville est dédiée à la voiture; à Los Angeles cette part s'élève à 70 %!

[6] Chaque année, plus de 500000 personnes meurent des accidents routiers à travers la planète, dont 70% dans les pays du Sud. Depuis les débuts de l'«automobilisation» des sociétés, ce sont environ 15 millions de personnes qui sont ainsi décédées. Deux tiers des tués lors de ces accidents sont des piétons et, parmi eux, le tiers est constitué d'enfants. Entre 1980 et 2000, un million de personnes sont mortes sur les routes de l'Union européenne; en

lisent l'augmentation de la vitesse des modes de transport, permise par l'utilisation massive de l'automobile et la construction de nouvelles infrastructures à grande vitesse, pour augmenter la portée spatiale de leurs déplacements. Plus la vitesse de déplacement est grande, plus les individus ont tendance à parcourir de longues distances. La vitesse remplace la proximité spatiale et les distances parcourues en automobile s'accroissent notablement.

Ces tendances lourdes de l'évolution des formes urbaines n'apparaissent pas «durables» au sens du développement durable^[4]. Elles nécessitent la consommation croissante des ressources rares (matières fossiles, espace urbain dédié à l'automobile^[5]) et génèrent d'importantes nuisances au niveau local: pollutions sonores et aériennes, dégradation des paysages et apparition d'espaces «hostiles» au piéton, insécurité^[6]. Ces nuisances entraînent des impacts sanitaires significatifs dont on commence à mesurer l'ampleur^[7] et dégradent la qualité de vie. Le système de mobilité automobile participe en outre d'une menace de plus en plus tangible: celle du bouleversement des équilibres climatiques planétaires. Le secteur des transports représentait en 1998 le quart des émissions mondiales anthropiques de gaz à effet de serre. Cette part dans les émissions totales augmente, aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative^[8].

La ville étalée voit ses avantages dépassés par les nuisances qu'implique l'accumulation des activités et des hommes, illustrant en matière de transports ce qu'Ivan Illich avait nommé contre-productivité. La théorie d'Illich consiste à dire que, passés certains seuils critiques de développement, la production hétéronome de déplacement^[9] engendre une complète réorganisation du milieu physique, institutionnel et symbolique, telle que les capacités autonomes sont paralysées. Le développement de ce mode de production aboutit alors à la mise en place d'un cercle vicieux de contre-productivité. En se développant sans cesse, le système automobile aboutit à des effets contre-productifs: les automobilistes se retrouvent bloqués pendant des heures sur des «voies rapides», les personnes ne disposant pas d'automobile, ou dans l'incapacité d'en conduire une, voient leur mobilité réduite dans un espace urbain distendu et dans lequel les différentes fonctions de la vie quotidienne sont éclatées. Ainsi le système de déplacements fondé sur un mode hétéronome – la mobilité automobile –, censé faire gagner du temps et rapprocher les personnes, en vient à consommer l'espace et le temps, à créer des barrières physiques et des ségrégations spatiales et sociales. Ce système génère des «des-économies» (externalités sociales et environnementales négatives) et des contraintes fortes pour les

acteurs (dépendance modale, tension de la vie quotidienne) dans un monde urbain distendu.

Confrontées à l'invasion automobile et aux dégradations de l'environnement urbain, les autorités locales de certaines villes en Europe ont mis en œuvre des politiques diversifiées de réduction de la circulation et de la présence automobile. Ces politiques ont vu le jour dans des espaces où les contraintes sont fortes du fait de la densité du bâti, de l'intensité des échanges. Comment les autorités publiques, dans un contexte géographique, politique et culturel particulier, peuvent, en agissant sur les réseaux de transports et sur l'aménagement de l'espace urbain, influencer les évolutions? Quels sont les leviers d'action les plus pertinents? C'est à ces questions que nous tentons de répondre à travers l'étude de l'évolution de la morphologie et des politiques urbaines d'Athènes et Amsterdam. Ces dernières présentent des caractéristiques communes essentielles. Bien que fondées à des époques très différentes^[10], elles sont dotées au 21^e siècle d'un patrimoine historique et culturel riche, au cœur d'un centre-ville dense, imposant des contraintes fortes en termes d'aménagement. Leur poids culturel, économique et politique est essentiel sur le plan national. La centralisation extrêmement poussée de l'État grec a fait de sa capitale la tête disproportionnée du pays dans de nombreux domaines (pouvoir politique et administratif, rôle économique, culturel et intellectuel); Amsterdam a su quant à elle demeurer le centre culturel et artistique du pays, ainsi que l'emblème national. Les deux villes constituent également le principal point d'entrée dans leur pays respectif, avec le port maritime du Pirée et le nouvel aéroport de Spata pour Athènes, l'aéroport de Schiphol à Amsterdam.

Athènes, Amsterdam : organisation de l'espace et des transports, nuisances automobiles

Si les écarts observés en matière de qualité de l'air résultent partiellement des éléments géographiques et des facteurs climatiques (fréquence, force et orientation des vents, températures, degré d'ensoleillement et données orographiques), ces derniers constituent des données sur lesquelles il est impossible d'agir^[11]. Les autorités locales peuvent en revanche intervenir sur les émissions polluantes des sources mobiles, à travers les politiques conduites dans les domaines de l'aménagement et de la mobilité. Les répartitions modales indiquent que les modes doux (vélo et marche à pied) sont demeurés très présents à Amsterdam, tandis qu'ils sont extrêmement minoritaires à Athènes

moyenne chaque année, 1,7 million de personnes y ont été blessées, et 150000 sont devenues handicapées à vie (Commission européenne, *Eurostats*, Direction Générale de l'industrie et des transports, Bruxelles, 2000).

[7] En matière de pollution atmosphérique, même à des niveaux «modérés» de concentrations, les impacts sanitaires sont significatifs. L'étude APHEIS («Pollution de l'air et santé: un système européen d'information») établit qu'une baisse minime de la pollution particulière, provenant essentiellement des pots d'échappement des diesels, permettrait d'épargner plusieurs milliers de vies humaines chaque année (5547 décès anticipés seraient prévenus dans les 19 grandes villes européennes étudiées, soit 19 décès pour 100000 habitants).

[8] Entre 1971 et 1997, les émissions de gaz à effet de serre attribuables au secteur des transports ont presque doublé dans les pays de l'OCDE. Pour le monde entier, cette hausse dépasse 75%.

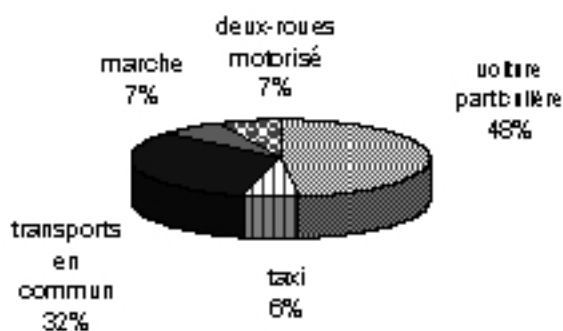
[9] Le mode hétéronome implique des moyens de transports rapides, donc motorisés, contrairement aux modes autonomes, fondés sur des déplacements à faible vitesse par les modes dits doux.

[10] Athènes est fondée dès l'an 1400 avant JC ; Amsterdam l'est en 1275 de notre ère.

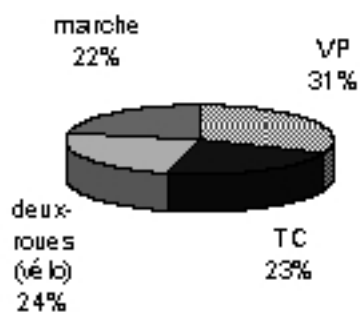
[11] L'agglomération d'Athènes est encadrée par plusieurs massifs montagneux, soumise à un climat méditerranéen chaud et sec la majeure partie de l'année, ce qui est défavorable en matière de dispersion des polluants et

nes avec seulement 7% des déplacements dans l'agglomération assurés par la marche à pied en 1999, les vélos y étant inexistants. La répartition des modes de déplacement dans chacune des villes est indiquée dans les figures ci-dessous.

Répartition modale à Athènes (1999)



Répartition modale à Amsterdam (2000)



de réactions photochimiques à l'origine de polluants secondaires. Amsterdam, *a contrario*, bénéficie d'une orographie et d'un climat permettant une bonne dispersion des polluants atmosphériques locaux.

Sur le plan institutionnel, la répartition des responsabilités en matière d'aménagement, de planification, d'organisation et de gestion des transports urbains présente des différences marquées: à la tradition néerlandaise de planification et d'organisation fine de l'espace liée à des mesures volontaristes dans le domaine des transports, effective à travers une répartition claire et simple des compétences, s'oppose le laisser-faire et le manque de volonté politique des autorités nationales et locales en Grèce où les responsabilités sont diluées entre de nombreuses entités. La municipalité d'Athènes a peu de pouvoirs effectifs face à un État omniprésent^[12]: *« les structures et les décisions concernant la pollution relèvent toujours de l'État grec, tout comme la réglementation de la circulation automobile à Athènes. Cette prééminence de l'État sur les collectivités locales se retrouve dans la plupart des volets de la gestion urbaine et notamment l'urbanisme; les collectivités locales ont un rôle de proposition, mais peu de compétences leur ont été décentralisées »*^[13].

La tolérance des habitants aux nuisances automobiles présente dans les deux villes une forte variabilité, allant d'un rejet fort à une acceptation quasi totale. Or l'impact des politiques dépend en grande partie de l'état de l'opinion publique, de son appréhension des arguments mis en avant, des habitudes civiques.

Si les deux villes ont connu des histoires très différentes en termes de transformations spatiales et de politiques publiques, des convergences se font désormais jour, tant dans les enjeux que dans les moyens mis en œuvre. Les autorités publiques locales ou nationales optent, selon des modalités différentes, pour des mesures de réduction de la présence automobile et/ou de reconquête de l'espace urbain au profit des autres modes de déplacement, plus «durables». L'objectif répond à la fois à des considérations «hygiénistes» – il s'agit d'assurer un cadre de vie qui ne soit pas trop nocif sur le plan de la santé et de la sécurité – et à une volonté affichée d'améliorer les conditions de vie pour répondre aux attentes d'une population de plus en plus sensibilisée et soumise à des conditions en dégradation. La contrainte européenne joue également avec l'instauration de valeurs-plafonds des concentrations atmosphériques en certains polluants.

Athènes : invasion de l'automobile et détérioration de la qualité de vie

Athènes, aujourd'hui capitale multimillionnaire d'un État extrêmement centralisé, connaît des nuisances automobiles aiguës. Les

[12] La Constitution de 1974, dans son article 102, impose la tutelle de l'État sur la gestion urbaine de l'agglomération d'Athènes : *« l'État continue à exercer sa surveillance sur l'institution de l'administration locale »*.

[13] Anne Vourc'h et Isabelle Papapanagiotakis, *Villes, voitures, pollution. À propos d'Athènes et de Paris*, Urbanis Partenaires, Paris, 1996, p. 14.

émissions importantes de polluants atmosphériques, associées à une topographie et un climat défavorables à la dispersion des polluants, entraînent une forte pollution aérienne. Les habitants appellent *nefos* (nuage) cette pollution, largement photochimique, qui est nettement visible du fait de sa couleur jaune-marron.

La quasi-totalité de l'Athènes actuelle a été construite dans la seconde moitié du 20^e siècle. La croissance démographique rapide de la capitale grecque depuis les années 1920 s'accompagne d'une importante carence en logements à laquelle l'État est incapable de faire face. Après la Seconde Guerre mondiale, l'initiative privée utilise le système original de l'*antiparokhi* (contre-échange), satisfaisant l'ensemble des acteurs concernés ^[14]. Or « *en trois décennies [ce système] a complètement transformé le paysage urbain d'Athènes, en remplaçant la maison de type familiale avec jardin par les polykatoikies, immeubles collectifs à plusieurs étages* ^[15] ». Dès les années 1960, la ville commence à s'étendre vers le sud et le nord, phénomène qui s'accroît dans les années 1970 puis 1980. Les anciens lieux de villégiature se transforment progressivement en quartiers d'habitation permanente, tandis que s'installent en périphérie activités, services et centres commerciaux. Cette urbanisation galopante résulte d'opérations spéculatives en vagues successives, le plus souvent illégales, et sans aucune référence à un plan préétabli fondé sur une politique cohérente entre réserves foncières, voies de communication et équipements collectifs.

Dans cette agglomération en forte expansion spatiale et démographique, les réseaux de transports publics ont été jusque récemment très insuffisamment accrus et améliorés. En conséquence, la motorisation et les distances parcourues en automobile ont explosé : entre 1970 et 1998, la hausse des kilométrages atteint presque 700%. Dans l'agglomération d'Athènes, le taux de motorisation qui était de l'ordre d'une voiture pour 5,8 personnes en 1982 est passé à 248 véhicules pour 1000 personnes en 2000, soit environ une voiture pour 4 personnes ^[16]. Le nombre des deux-roues motorisés croît également de manière très importante.

Le renversement modal au profit de la voiture particulière a été très rapide et massif. Si Athènes était en 1967 la capitale européenne ayant la plus large part de déplacements effectués en transports publics, avec près de 70% des trajets, aujourd'hui les modes motorisés individuels concernent plus de 60% de l'ensemble des déplacements. L'absence presque permanente de réelle volonté politique a certainement joué ici un rôle majeur : en renonçant de fait à maîtriser l'extraordinaire croissance spatiale de l'agglomération et à offrir une alternative crédible à la voiture, les autorités ont permis que s'accroisse la dépendance à

[14] En raison du manque de capitaux, les promoteurs immobiliers s'entendent avec les propriétaires de terrains qui désirent construire un logement mais ne peuvent pas non plus financer les travaux. Ceux-ci sont effectués très rapidement sans que des fonds soient déboursés. Une fois le logement réalisé (souvent de petits immeubles), l'ancien propriétaire du terrain acquiert une partie des logements, tandis que le promoteur récupère sa mise et réalise un profit en vendant les autres logements à des particuliers.

[15] Georges Prévelakis, *Athènes : urbanisme, culture et politique*, L'Harmattan, Paris, 2000, p. 29.

[16] Ce taux de motorisation est proche de celui de la Ville d'Amsterdam avec environ 254 véhicules pour 1000 habitants.

l'usage de l'automobile, entraînant la hausse des nuisances et la dégradation des conditions de vie et de déplacement.

Transports urbains : des difficultés immenses

Le manque d'alternative crédible à l'automobile a longtemps hypothéqué toute mesure d'amélioration des conditions de déplacement. Celles-ci sont à ce jour très dégradées dans la capitale grecque avec des congestions très étalées temporellement et spatialement, à l'origine de nuisances importantes.

L'offre de transports publics est insuffisante, faiblement intégrée et mal adaptée aux besoins: 80% de la capacité et 90% des trajets offerts sont issus du réseau léger (bus et trolleybus). Le maintien d'une fréquence élevée de passage pour ce réseau de surface est difficile, du fait des congestions, de l'ampleur de la zone métropolitaine desservie, de l'insuffisance du nombre de véhicules. À en juger par les taux de fréquentation très élevés des bus dans la partie centrale de l'agglomération, la faible part modale des transports publics est imputable au déficit de l'offre. Le réseau des transports publics en site propre reste très insuffisant au regard de la taille de l'agglomération et des besoins de déplacement. Des transports de masse se justifient pourtant d'autant plus à Athènes que la densité de population y est très élevée (6900 habitants au kilomètre carré en moyenne dans l'agglomération et jusqu'à 32000 dans le centre-ville).

Par d'importants projets, le réseau doit être étendu et amélioré (extension nouvelle du réseau de métropolitain, comprenant désormais trois lignes, qui passera de 40 à 59 kilomètres; construction d'une ligne de tramway; aménagement d'une ligne ferroviaire en train suburbain). L'échéance des Jeux olympiques de l'été 2004 a largement participé au lancement de ces projets dont la réalisation a cependant pris un retard considérable. Georges Prévelakis, selon qui «*l'aggravation de l'environnement, des conditions sociales, des conditions de vie et des conditions de fonctionnement de l'économie athénienne continue*», estime cependant que «*les Jeux olympiques n'ont pas constitué l'occasion espérée d'une réflexion sur le devenir d'Athènes*^[17]».

Concomitamment, l'offre de voies routières rapides va être considérablement accrue et l'impact global en matière d'émissions polluantes et de qualité de vie est incertain. La voiture restera sans doute pour une part importante de la population athénienne l'unique moyen de transport.

Les remèdes qu'ont voulu appliquer les autorités au cours des dernières décennies sont restés trop peu ambitieux. Le morcellement institutionnel et la multiplicité des parties prenantes en matière de poli-

[17] Georges Prévelakis, *op. cit.*

tique de transports et d'aménagement expliquent en partie les difficultés de gestion de la mobilité à l'échelle de l'agglomération. Les politiques sont le plus souvent vagues et imprécises, dépourvues de vision et de planification à long terme, ainsi que d'approche intégrée. Les nouvelles mesures proposées s'appuient rarement sur des études préalables approfondies et sont adoptées généralement de manière ponctuelle, lorsque le contexte est favorable.

La principale mesure destinée à réduire les émissions polluantes a consisté en une mesure de circulation alternée (appelée *dactylío*, c'est-à-dire anneau) mise en œuvre en 1982 dans le centre-ville (sur 23 km²). Elle n'a pas conduit aux résultats espérés en termes d'amélioration de la fluidité du trafic et de la qualité de l'air. Si la mesure a pu être efficace initialement, ses effets bénéfiques sur le trafic ont été rapidement annulés par divers facteurs: augmentation très nette du nombre de taxis et de deux-roues motorisés, autorisés à circuler dans la zone; hausse rapide de la motorisation des ménages installés dans la zone; insuffisance de l'offre en transports collectifs; quasi-absence de contrôle du stationnement^[18]. Il semble y avoir eu manque de préparation, de réflexion et de recherche scientifique en amont de cette décision, ainsi qu'une insuffisance de communication auprès des Athéniens. S'agissait-il d'une mesure trop ponctuelle, trop limitée spatialement pour s'avérer efficace? Il est très probable que l'expansion urbaine rapide en périphérie a rendu caduque une politique de restriction de la circulation se limitant au micro-centre de l'agglomération.

L'ouverture des deux nouvelles lignes de métro en 2000 n'a pas entraîné d'amélioration des conditions de circulation en ville: la plupart des utilisateurs des nouvelles lignes sont en fait des anciens utilisateurs des transports publics, et non des anciens automobilistes. En effet, le métro ne couvre pas une aire suffisante pour concerner la majorité des habitants des zones périphériques, utilisateurs obligés de la voiture. La plupart des habitants du Grand Athènes vivant dans des quartiers excentrés non desservis par le métro n'ont pas pu changer de mode de déplacement principal pour leurs trajets à partir du logement. De plus, tout changement modal d'un habitant est compensé par l'arrivée de nouveaux automobilistes. La demande étant bien supérieure à l'offre, la moindre diminution de trafic est très rapidement comblée par l'arrivée de nouveaux automobilistes, attirés par de meilleures conditions de circulation qui ne s'améliorent donc jamais durablement. Interrogés sur ce point, les Athéniens déclarent constater une constante dégradation des conditions de circulation dans l'agglomération.

[18] Dionysis Assimacopoulos et Xander Olsthoorn, *Policy evaluation for public transport*, SAVE Project, National Technical University/Institute for Environmental Studies of Athens, Athènes/Amsterdam, 2001.

Il faut néanmoins relever que les mesures de restriction du trafic impliquent une prise de risque sur le plan politique, dans un pays où l'automobile, « *signe le plus extérieur de la richesse athénienne* », a un statut social très fort^[19]. Les Athéniens acceptent et respectent les contraintes du *dactylio* en dépit de son inefficacité par rapport aux objectifs affichés par les autorités.

Le stationnement constitue un réel problème dans la capitale grecque, hypothéquant en grande partie les mesures visant l'amélioration des conditions de circulation. Les jours de semaine, plus des trois quarts des véhicules stationnent en surface, dans les rues et sans aucun paiement, les voitures occupant leur lieu de stationnement pour de longues durées (en moyenne 5,3 heures pour le stationnement légal et 3,7 heures pour le stationnement illégal), parfois dans des lieux très gênants. Il en résulte une baisse des vitesses de circulation, affectant sérieusement la qualité de service de tous les transports publics de surface, qui deviennent ainsi de moins en moins compétitifs. L'absence de capacité suffisante de parcs de stationnement en centre-ville ne suffit pas à dissuader l'usage de la voiture. Le stationnement sauvage et illicite est la norme pour les Athéniens, conscients de l'extrême rareté des contrôles.

Selon Chloé Anne Vlassopoulou, « *l'écologie en Grèce est monopolisée par deux milieux qui tous deux sont restés loin des préoccupations quotidiennes du citoyen, le monde politico-administratif d'une part, le monde scientifique de l'autre*^[20] ». La protection de l'environnement n'est pas en Grèce un sujet mobilisant fortement la population, d'où le faible nombre d'associations luttant pour cette cause, et une absence presque totale de représentation sur la scène politique des courants écologistes. Les raisons en seraient d'ordre économique et culturel, les ménages étant avant tout soucieux d'augmenter leurs revenus et d'avoir accès aux maximums de produits et services, afin d'atteindre le niveau de vie des autres pays d'Europe et de consommer davantage. La propriété et l'usage de la voiture restent aujourd'hui en Grèce un signe social fort, constituant un frein aux politiques de restriction de la circulation automobile et de rééquilibrage modal vers les transports publics. Cependant, les mentalités connaîtraient un changement depuis quelques années, sous l'influence des actions de communication sur la question du *nefos* athénien, ainsi qu'à travers les idées en provenance du reste de l'Europe. Un nombre croissant de personnes pensent que des mesures drastiques devront être prises en matière d'organisation des transports à Athènes. D'aucuns estiment cependant que cette évolution est trop tardive et que certains méfaits de l'urbanisation sont d'ores et déjà irréversibles. Un sentiment généralisé d'impuissance

[19] Chloé Anne Vlassopoulou, *La Politique de l'environnement, le cas de la pollution atmosphérique à Athènes*, mémoire de DEA en sciences administratives, université de Picardie, Amiens, 1991.

[20] *Ibid.*

semble prévaloir au sein de la population, qui tiendrait aux désillusions quant à la réalité de l'action des politiques.

Un retard difficile à rattraper

L'impact des politiques de transports sur la fluidité de circulation et sur la qualité de l'air demeure sujet à discussion. Avec un retard très coûteux sur le plan environnemental, le programme de rattrapage de l'offre de transports publics de masse devra être poursuivi et complété afin que soit proposé aux Athéniens un véritable système de transports collectifs offrant une alternative sérieuse à la voiture particulière. L'adoption d'une politique de restriction drastique du stationnement sur voirie apparaît comme une autre recommandation essentielle, accompagnée de l'ouverture de nombreux parcs de stationnement publics à des points choisis, comme les stations de terminus des lignes de métro. L'accroissement du stationnement dans la capitale grecque permettrait l'amélioration des conditions de circulation des transports publics en surface, ainsi que des déplacements piétons. Une autre mesure cruciale semble être la réalisation de nombreuses voies en site propre, afin d'accroître l'attractivité des transports collectifs. Cette mesure réduirait la consommation énergétique et le niveau des émissions polluantes. Ces trois types de mesures ont été appliqués avec succès dans la capitale néerlandaise.

Cependant, les gigantesques programmes routiers en cours démontrent la volonté du pays d'accroître considérablement son infrastructure routière, augurant une forte hausse du trafic automobile aussi bien intra-urbain qu'interurbain dans le pays. Les nuisances automobiles seront dans ces conditions difficiles à maîtriser et certains estiment que les travaux actuels ne permettront pas d'amélioration réelle et pérenne des conditions de circulation et de la qualité de vie des habitants.

Un frein sérieux à une amélioration des conditions de déplacement réside dans l'habitude généralisée de ne pas respecter les règlements. L'absence de politique de restriction ou de tarification du stationnement semble due à l'impopularité de telles mesures aux coûts politiques élevés. Cette lacune dans une politique globale des transports est d'autant plus problématique que le stationnement, qui est désormais incontestablement reconnu comme un des leviers d'action les plus efficaces dans les politiques de réduction de la circulation automobile, est largement utilisé dans de nombreuses villes comme Amsterdam. Seul un changement important dans les représentations des habitants pourra permettre d'espérer une amélioration durable. L'attachement culturel fort à la voiture pourrait se modifier sous l'influence de campagnes de communication sensibilisant la population aux enjeux

environnementaux et sanitaires, à ce jour très majoritairement méconnus ou en tout cas peu valorisés. À défaut, l'usage de la voiture particulière devra être contraint par des mesures pérennes, appliquées avec fermeté malgré leur impopularité. Une telle option est évidemment très risquée sur le plan politique, ce terme étant pris ici dans le sens du court terme (le pas de temps caractéristique étant celui qui sépare deux échéances électorales successives).

Par ses caractéristiques urbanistiques actuelles, héritage d'années de développement anarchique et de construction sauvage, Athènes semble condamnée à demeurer un lieu difficile à vivre pour une large frange de la population dépourvue des moyens financiers de s'extraire régulièrement de l'aire urbaine qui concentre les nuisances. L'absence de planification n'a fait que se perpétuer au fil du renouvellement des autorités successives, en dépit de sérieux problèmes de congestion et de pollution touchant la capitale grecque.

Amsterdam : de forts contrastes entre centre et périphérie

Amsterdam est la capitale d'un pays très dense et fortement urbanisé où les autorités se sont attachées relativement précocement à limiter la périurbanisation et le mitage rural et se sont montrées soucieuses de garantir une qualité élevée de cadre de vie à une population sensibilisée et habituée aux contraintes des fortes densités. Le développement urbain a été fortement maîtrisé et planifié et la dilution du territoire urbain reste aujourd'hui limitée. Les politiques de transports, qui présentent une forte continuité, visent à répondre aux objectifs du développement durable en maintenant une accessibilité élevée tout en préservant les ressources et l'environnement urbain.

Le maintien des mobilités douces

La part modale des déplacements effectués à vélo, aujourd'hui encore très élevée à Amsterdam (24%), est le fruit de politiques ayant toujours cherché à maîtriser le trafic automobile et à l'équilibrer avec les autres modes, en particulier les déplacements cyclistes. Cette particularité résulte d'une politique volontariste et constante se traduisant par diverses mesures: l'établissement d'un plan directeur national en faveur de l'usage des vélos, la réalisation d'itinéraires cyclables, l'affectation d'une part importante de la voirie aux vélos, la construction de très nombreux sites propres, de parcs de stationnement et d'abris pour les vélos. Mais si le nombre total de trajets effectués en vélo augmente dans l'agglomération, sa part dans la mobilité totale est en décroissance, principalement en raison de l'allongement des trajets. La part

des distances totales parcourues à bicyclette dans l'agglomération n'est ainsi «que» de 5% environ. De plus, le vélo assurait 40% des déplacements en 1950, contre 24% aujourd'hui. L'objectif des autorités est dorénavant que le transfert modal au détriment du vélo se fasse en faveur des transports publics et non de l'automobile.

Une offre de transports publics de qualité

Après une période marquée par l'absence d'investissements lourds dans les transports publics, les autorités, prenant conscience de la nécessité de satisfaire la demande croissante de mobilité des citoyens autrement que par la voiture particulière, ont décidé au début des années 1990 d'infléchir leur politique. Les transports en commun, qui assurent 34% des distances parcourues quotidiennement dans l'aire urbaine d'Amsterdam, bénéficient ainsi à nouveau d'investissements. Bien qu'ils se soient avérés insuffisants pour contrer la hausse de l'automobilité, les transports publics restent, au côté des mobilités douces, la solution privilégiée pour satisfaire les besoins futurs de mobilité. Bus et surtout tramways assurent à ce jour la plupart des déplacements par les transports collectifs dans le centre et l'aire urbaine d'Amsterdam. Contrairement à beaucoup d'autres grandes villes européennes, Amsterdam a toujours conservé l'essentiel de son réseau de tramways dans le centre historique. Ce réseau, objet de modernisations successives significatives, permet des déplacements urbains relativement rapides et constitue un moyen de transport particulièrement bien adapté à la ville dans sa partie intérieure au périphérique, délimitant une aire de 10 kilomètres carrés. De nombreuses voies sont en site propre, et sur les voies partagées avec le trafic automobile, le système télématique assure la priorité des tramways, dont la vitesse de circulation est très rarement inférieure à 15 kilomètres par heure. Les principaux projets d'extension et de nouveaux tronçons de transports publics sont élaborés en correspondance avec les travaux d'aménagement dans les domaines de l'habitat et des activités économiques. Les interconnexions entre différents modes sont améliorées, afin de réduire le temps total de trajet porte-à-porte.

Restriction du stationnement

La gestion fine de l'offre de stationnement, en particulier dans la partie centrale, est utilisée depuis quelques années comme principal outil de limitation de la circulation automobile. Cette politique, pouvant être qualifiée de dissuasive, vise à inciter les automobilistes, principalement pour les déplacements pendulaires, à utiliser d'autres modes de transports afin de libérer des emplacements à d'autres motifs

(affaires, achats, etc.). La municipalité d'Amsterdam a mis en place à la fin des années 1990 des mesures régulant l'offre, à la fois sur et hors voirie, en modulant le nombre et la tarification des places proposées, leur affectation, et les critères de délivrance des permis de stationner^[21]. Le stationnement gratuit a pratiquement disparu. L'objectif consiste à réorganiser le trafic automobile d'affaires et commercial à destination du centre-ville, à concentrer la circulation sur quelques grands axes, tandis que le trafic de transit est éloigné des quartiers d'habitation, transformés pour nombre d'entre eux en zones à trafic ralenti. Des mesures strictes de contrôle ont été prises afin de renforcer le respect des interdictions.

De plus, depuis 1996, toute entreprise de plus de 500 salariés est dans l'obligation de se doter d'un plan de transport pourvu de mesures d'incitation à limiter la mobilité automobile.

Localisation des activités

La politique ABC, destinée à favoriser l'installation de «la bonne activité au bon endroit», s'inscrit dans le cadre plus global de la politique de la «ville compacte», aujourd'hui reprise dans de nombreux pays européens. Elle visait à assurer l'accessibilité optimale des lieux d'activités en zone urbaine, tout en réduisant les déplacements automobiles. Elle consiste à maîtriser en amont la demande de déplacement, en agissant sur la localisation des différents types d'activités. Une typologie générale avec trois grandes catégories d'emplacement était utilisée pour décider de la localisation des entreprises et des équipements, en fonction de leurs besoins et des dessertes existantes par les différents modes de transport. Mais la classification des localisations a semblé loin des souhaits exprimés par l'ensemble des entreprises dont beaucoup jugeaient la règle trop rigide et beaucoup trop généraliste. Du fait de la logique de concurrence, chaque commune essayant d'attirer les entreprises sur son territoire, la mise en œuvre de cette politique s'est avérée insatisfaisante et le bilan en est aujourd'hui relativement décevant.

Un bilan mitigé

Si l'objectif de limitation de la mobilité automobile à l'échelle de l'aire urbaine a en partie échoué, la politique de réduction de la circulation automobile conduite au cours de la décennie 1990 dans le centre historique a porté ses fruits. Dans la zone où a été mise en œuvre la restriction du stationnement, le trafic automobile s'est stabilisé ou réduit tandis que l'accessibilité offerte par le système global de transports est très satisfaisante. Les autorités locales estiment que la plus grande

[21] Le centre-ville a été découpé en six zones ayant chacune son régime de stationnement propre, en fonction des dominantes d'usages relatives à chaque quartier.

partie du trafic engendré par les trajets domicile-travail s'est transférée de la voiture vers les transports publics ou le vélo. Une étude a évalué à environ 3% la baisse des distances totales parcourues en voiture entre 1991 et 1998 dans le centre historique, du fait de la politique de stationnement. Cette baisse modeste doit être appréciée à la lumière de la hausse sensible des trafics qui est observable dans la plupart des zones urbaines des Pays-Bas, et particulièrement dans leurs périphéries.

Le bilan n'est toutefois pas totalement positif car les difficultés s'aggravent en périphérie. Ceci soulève des choix politiques: faut-il améliorer la qualité de vie dans les zones centrales denses de l'agglomération amstellodamoise, au risque de déplacer les difficultés de circulation et les nuisances à la périphérie? Quel périmètre doit être envisagé pour la mise en œuvre de politiques de réduction du trafic automobile? Ne risque-t-on pas d'aboutir à un résultat négatif sur le plan global, c'est-à-dire une hausse des distances totales parcourues en automobile dans l'aire urbaine, du fait des relocalisations et réorganisations spatiales induites?

Les enjeux en termes de mobilité se posent aujourd'hui à l'échelle de la conurbation multimillionnaire de la Randstadt. La forte concentration des activités et des hommes, l'extension spatiale du marché de l'emploi s'imposent comme des contraintes fortes limitant la portée des politiques de réduction des nuisances. Le développement d'un système de transports en commun efficace au niveau régional, et la lutte contre les congestions du système autoroutier *périphérique* apparaissent alors comme les deux axes majeurs d'une politique des transports à court et moyen termes dans l'agglomération amstellodamoise.

En centre-ville, l'accessibilité automobile réduite contribue à offrir les conditions d'un environnement urbain unique. Des styles de vie et de travail spécifiques, adaptés au type de mobilité existant, s'y réalisent, tels que les activités artistiques, culturelles, de loisirs. En outre, la faible part des modes motorisés y permet un haut degré de convivialité des espaces publics. Le risque à éviter est alors celui d'une transformation du centre-ville en une «ville-musée», un domaine réservé aux touristes et autres «utilisateurs» de la ville, excluant des pans entiers de la vie économique et sociale. C'est dans cet objectif de maintien d'une ville mixte et vivante que la municipalité amstellodamoise a conçu ses derniers plans d'aménagement proposant l'accroissement de l'offre de logements et assurant la mixité sociale.

Conclusion

L'étude comparée d'Athènes et Amsterdam montre que, tandis que le laisser-faire conduit à une impasse, le politique peut et doit tenter d'orienter les évolutions en termes d'aménagement et de mobilité urbaine. À l'instar d'Amsterdam, les exemples de Bologne, Fribourg, Zurich, Berne, et d'autres villes encore, démontrent que le renversement modal au profit de la voiture particulière n'est pas une fatalité. Dans toutes ces villes affichant une activité économique et intellectuelle florissante, une forte proportion des déplacements est assurée par des modes conformes à une organisation durable de la mobilité : marche à pied, vélo et transports collectifs. Or cette situation n'est rendue possible que par l'organisation spatiale (densités et mixité fonctionnelle élevées), l'aménagement (partage modal des voiries favorable aux modes moins polluants, présence automobile fortement maîtrisée dans certaines zones) et les réseaux de transports (offre performante de transports publics, réseau protégé de mobilités douces). La maîtrise du foncier semble également constituer un élément déterminant de la réussite des politiques de limitation de l'extension urbaine.

Ces éléments résultent de politiques conduites sur la durée. Le stationnement constitue un levier essentiel d'une politique de restriction de la présence automobile, à condition que soit proposée dans le même temps une offre alternative de transports, satisfaisante tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Celle-ci résulte d'une politique menée sur le temps long. À Amsterdam cette politique présente la caractéristique, enviée dans de nombreuses villes, d'avoir fait la part belle à des modes très durables, marche et vélo^[22].

L'offre de stationnement en périphérie de la zone concernée, aux abords des stations de transports publics, apparaît indispensable, de même qu'une desserte de bonne qualité par les transports en commun. Le risque inhérent à ce type de politique découle du report du trafic automobile vers les zones limitrophes de l'aire où la restriction du stationnement est appliquée. Si les améliorations en termes de qualité de vie sont réelles et conséquentes dans la zone concernée, l'effet à une échelle plus vaste reste discutable.

La densité urbaine ne doit plus être synonyme de contraintes et de nuisances, celles que fuit une partie de la population qui s'est installée en périphérie des villes. Il s'agit alors de restaurer dans le milieu urbain la qualité du patrimoine, la proximité avec la nature, d'aménager l'espace public... à l'instar de ce qui a été fait à Amsterdam. Le contrôle de l'urbanisation n'est pas motivé uniquement par des raisons écologiques et économiques: la ville éclatée avec ses déplacements

[22] Les caractéristiques géographiques et urbanistiques d'Amsterdam sont déterminantes: densité relativement élevée, importante mixité des fonctions, convivialité et sécurité des espaces, qualité des aménagements, terrain plat.

individuels rapides est coûteuse pour la collectivité comme pour les particuliers.

L'offre d'infrastructures de transports doit plutôt être conçue comme un outil au service de la politique d'aménagement, en intégrant le fait que la vitesse de circulation qu'offrent les infrastructures conditionnent la morphologie urbaine et son degré d'extension. Les phénomènes de congestion en milieu urbain ne peuvent pas être évités, la demande de mobilité automobile individuelle rattrapant toujours l'offre.

Le politique doit alors assurer une continuité des politiques sur le long terme, bouleversant les conceptions et le fonctionnement actuels des organisations. Il doit retrouver la primauté face aux jeux des acteurs dont les intérêts divergents, orientés par le marché, conduisent à la dégradation des conditions de vie, à la raréfaction des ressources et font peser une menace sérieuse sur les générations futures.

Seules des combinaisons de mesures adaptées aux contextes géographiques, socio-économiques, politiques et culturels, coordonnées dans les divers volets de la politique urbaine, permettent d'atteindre les objectifs d'une mobilité urbaine durable. Divers outils permettent d'infléchir les évolutions, et les institutions qui les élaborent et les mettent en œuvre doivent nécessairement adapter leur approche, forcément globale. Avec l'extension spatiale des agglomérations, les périmètres de conception et de mise en œuvre des politiques d'aménagement et des transports doivent être redéfinis. La diversité des territoires urbains impose cependant une approche fine et différenciée, au cas par cas.