

**XXIIe CONGRÈS MONDIAL DE LA ROUTE
DURBAN 2003**

RAPPORT NATIONAL DE LA SUISSE

SÉANCE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE TS5
L'accès à la mobilité :
un service social de base

Prof. A.-G. Dumont
Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
Laboratoire des voies de circulation
CH - 1015 LAUSANNE
tél. +41 21 693 23 45
fax. + 41 21 693 63 49
andre-gilles@dumont.epfl

Résumé

Bien que l'accès à la mobilité et à son libre choix soient garantis en Suisse, il s'avère nécessaire de redéfinir la satisfaction des besoins sociaux par la réalisation d'infrastructures routières, ceci dans un contexte de développement durable. Les méthodes de choix doivent contenir un volet spécifique à la problématique de la mobilité comme service social de base. Des approches menées récemment en Suisse apportent des éléments novateurs dans les processus d'aide à la décision mais cependant sans donner une priorité évidente à cet aspect social.

La notion de service social de base ne fait pas l'unanimité et ne pourra se faire totalement intégrer au projet que si les acteurs concernés participent au processus de décision.

Introduction

Pour un pays comme la Suisse, on peut affirmer qu'aujourd'hui l'accès à la mobilité est globalement garanti. La fonction sociale des possibilités de déplacement n'est pas mise en cause et l'accès aux régions et aux équipements est possible pour tous. En ce sens, les préoccupations de notre pays ne peuvent pas être un exemple très réaliste pour les pays en voie de développement qui eux ont pour souci principal d'améliorer la facilité de mobilité.

Par contre, la mobilité individuelle est parfois remise en question notamment quant au libre choix du mode de déplacement. Ceci est problématique, surtout lorsque l'on constate que plus de 54 % des déplacements ont pour seul objectif les loisirs ou les achats. Précisons que la pratique d'un sport génère à elle seule 17 % des déplacements. Les considérations sur la limitation des impacts et les impératifs d'un aménagement harmonieux du territoire prennent toujours plus de poids dans les décisions de création, d'extension, d'adaptation ou de modification du réseau routier.

Même si le réseau autoroutier est achevé à plus de 90 % et que la réalisation globale de ces travaux n'est pas contestée et est inscrite dans la loi, il reste bon nombre d'aménagements dont la nécessité est à justifier, voir à démontrer. De plus aujourd'hui la réflexion se porte sur les travaux d'entretien et de maintien du patrimoine routier qui sont également à évaluer et justifier.

Le souci de disposer d'une vision globale pour décider du besoin d'un aménagement doit parfois supplanter les éléments très locaux dont l'importance, même indiscutable mais souvent émotionnelle, ne doit pas empêcher tout développement. C'est le cas lorsque est concerné par exemple un paysage de valeur touristique, par exemple une zone à forte concentration de population ou encore par exemple une zone de biotope intéressant.

Le besoin social dans l'appréciation des projets

Le principe du développement durable comprend une composante essentielle qui est celle de la solidarité et du développement social. On peut comprendre que la société doit se déterminer sur son avenir et prendre part à ces choix de société. Il sous-entend également mais sans l'expliquer que les acteurs, mêlés de près ou de loin à un projet, doivent y être associés. C'est essentiellement vrai lorsqu'un choix d'options doit être fait alors que le besoin n'est pas directement évident. Une approche par des méthodes comparant coûts et bénéfices ou avantages et inconvénients est bien sûr indispensable pour appuyer toute démarche de choix mais elles ne sont aujourd'hui plus suffisantes.

Les objectifs d'une mobilité durable ont été définis par les autorités suisses en 2000 [1]. L'aspect social y est mis en évidence dans l'affirmation que tous les groupes de population et toutes les régions doivent avoir accès aux infrastructures de transport. C'est aujourd'hui vrai dans notre pays mais sous certaines conditions de gênes liées à de grandes distances, aux longs temps de parcours et à une disponibilité restreinte en hiver. Ainsi la notion de justice sociale décrite consiste à :

- garantir un approvisionnement de base sur l'ensemble du territoire
- prendre en considération les personnes qui n'ont pas facilement accès aux infrastructures de transport
- assurer le bien-être des personnes et réduire au minimum les risques pour la santé ainsi que le nombre des accidents

Soucieux de prendre en compte les trois aspects du développement durable dans l'évaluation des projets, l'office fédéral des routes a engagé une démarche visant à actualiser les méthodes de choix. Un mandat [2] a été confié en 2001 au bureau Ecoplan en vue « *de créer et d'instaurer un instrument qui permette l'évaluation des projets d'infrastructure routière en tenant compte des objectifs du développement durable* ». Ainsi les autorités routières ont développé au niveau national des éléments de comparaison et d'évaluation qui devraient compléter les études d'opportunité telle que décrites dans deux normes récentes[3][4]. Dans ces documents normatifs le but de l'étude de planification est décrit comme consistant d'abord à examiner l'opportunité du projet et conjointement à fournir la preuve du besoin. Les termes restent très généraux et ne vont pas jusqu'au niveau de détail qui puisse véritablement décrire le besoin social.

La démarche générale est décrite par A. Cuche [5] dans un schéma qui met en évidence la logique d'évaluation :

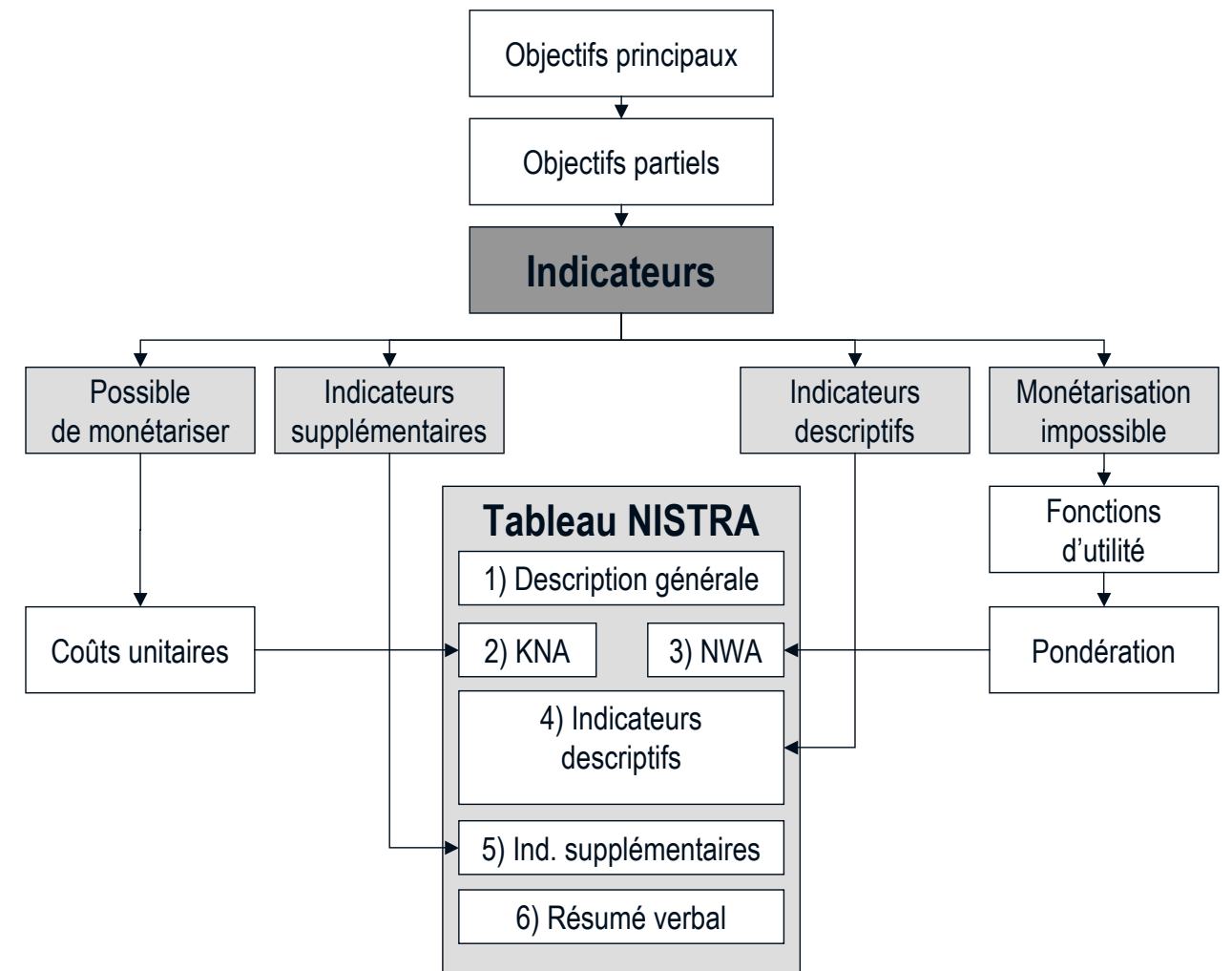


Fig 1 : Schéma général de la méthode d'évaluation des projets selon A. Cuche [5]

Pour la partie « sociale » du développement durable les objectifs principaux retenus pour cette méthode sont de :

- Garantir la desserte de base
- Encourager la solidarité sociale
- Garantir l'acceptation, la participation et la coordination

Ceux-ci peuvent être décomposés en objectifs partiels qui sont à considérer comme des aspects à prendre en considération:

- Desserte de base sur l'ensemble du territoire
- Accessibilité aux moyens de transport
- Répartition des coûts/avantages
- Possibilité de participation
- Santé et bien-être des individus
- Indépendance/Individualité
- Compatibilité sociale
- Zones d'habitation confortable

Des indicateurs sont alors calculés, évalués ou estimés selon qu'ils sont quantifiables ou non et dans de nombreux cas monétarisables.

On relèvera que le premier objectif reste la desserte de base soit l'accessibilité aux centres de production et de distribution de biens mais il n'est pas explicitement fait mention des avantages directs de chaque usagers de la route. Il est clair que les besoins de la société sont prioritaires sur ceux de l'individu mais il n'est pas illusoire de chercher la satisfaction de chacun. Ainsi la méthode proposée ne retient pas l'économie réalisée sur la durée du trajet comme déterminante. Le confort du déplacement et le coût total comme une amélioration de l'efficacité des prestations ne sont pas directement pris en compte.

Les retards créés par de nombreuses oppositions dans le projet ou la réalisation des infrastructures de transport ont mis en évidence l'intérêt à faire participer les acteurs concernés directement ou indirectement par celui-ci. Le besoin social du projet est ainsi mieux apprécié et intégré à la conception de l'ouvrage.

Consultation du public

Un autre aspect de société prend une importance croissante en Suisse, c'est l'acceptation et la participation au processus de décision dans le cas d'infrastructures de transports et plus particulièrement dans les projets routiers. L'histoire de la réalisation des réseaux est émaillée de prise de décisions unilatérales par les concepteurs et décideurs assurés du bien fondé de leur vue et certains de travailler pour l'amélioration du niveau de vie des citoyens.

La démarche directe telle qu'elle est pratiquée en Suisse (droit d'initiative et référendum au niveau local et national) est un élément intéressant pour la concertation. Dans le même ordre d'idée, le droit foncier suisse garanti une forte protection des individus vis-à-vis de l'intérêt public. Ces deux procédés sont néanmoins insuffisants et parfois insatisfaisants pour garantir une véritable concertation.

Aujourd'hui un processus concertatif plus avancé est nécessaire qui vise non pas à simplement à informer mais à intégrer de multiples acteurs tout au long de la conception et amélioration du projet. Cette démarche associative n'est pas sans écueil et nécessite une claire définition et délimitation des fonctions de chaque groupe d'acteurs.

Le besoin social ne peut être correctement et complètement exprimé qu'au travers de ces acteurs. Dans un récent travail M. Tille [6] a inventorié six groupes d'acteurs qui sont amenés à apporter leur vision et leur avis au travers du travail de pondération préliminaire à l'élaboration de variantes. Il s'agit de :

1. *Décideur* : Administration routière (service des routes)
2. *Acteur administratif* : Services de l'administration publique, aménagement du territoire, environnement et transport (sauf service des routes)
3. *Organisations non-gouvernementales* : Groupes structurés et pérennes
4. *Public* : Individus affectés, concernés ou passifs, groupes spontanés
5. *Utilisateurs de l'infrastructure* : Bénéficiaires, usagers et acteurs économiques
6. *Acteurs politiques* : Législatif ou exécutif, commune, canton ou pays

Pour ce faire ainsi que le proclame M. Tille « *C'est une véritable révolution copernicienne qu'il s'agit ainsi de réaliser afin de pouvoir favoriser pleinement l'émergence du phénomène d'appropriation du projet par le public* »

Conclusion

La Suisse sort peu à peu des conflits environnementaux, coûteux en énergie et en moyens financiers pour entrer dans la saine réflexion du concept de développement durable. La notion de service social de base ne fait pas l'unanimité mais elle pourra se faire totalement intégrer au projet que si une démarche méthodologique est mise en pratique et que les acteurs concernés participent au processus de décision.

Bibliographie

- [1] *Stratégie du DETEC*. Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication (DETEC), Berne, 6 janvier 2000
- [2] Walter F. &al, *Indicateurs du développement durable pour les projets d'infrastructure- NISTRA*, Mandat de l'Office Fédéral des Routes, Berne, juillet 2002
- [3] SN 640 026, *Elaboration des projets, Définition des étapes*, Norme de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports, Zürich, avril 1998
- [4] SN 640 027, *Elaboration des projets, Etude de planification*, Norme de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports, Zürich, avril 1998
- [5] *Choisir avec méthode*, Journée technique Lavoc, EPFL, Lausanne, septembre 2002
- [6] Tille M., *Choix de variantes d'infrastructures routières : méthodes multicritères*, Thèse de doctorat, Lavoc-EPFL, Lausanne, 2001