

DRAST - PREDIT

Politique des transports : un état des lieux de la recherche

Rapport final de recherche

Décembre 2004

Vincent Kaufmann et Julie Barbey

**Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés
Ecole Nationale des Ponts et Chaussées**

Laboratoire de sociologie urbaine
Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

Table des matières

1. Présentation du rapport	4
2. Méthodologie	5
3. La politique des transports et l'analyse des politiques publiques.....	6
4. L'analyse politique des transports :	
établissement du corpus et repères quantitatifs	10
4.1 La recherche financée dans le cadre de programmes de recherche français.	10
4.2 La France en comparaison européenne	19
5. Les acquis de la recherche et les questions en débats	24
5.1 Les référentiels de l'action publique	24
5.2 Les structures d'opportunités politiques	25
5.3 Les procédures et processus de prise de décision	26
5.4 Les territoires de l'action publique.....	28
5.5 La concertation dans les projets de transport	30
5.6 L'expertise.....	32
5.7 Les effets socio-économiques du transport.....	34
5.8 Les outils de régulation	38
5.9 Les « styles » politiques et leurs productions.....	45
5.10 La sédimentation des politiques passées.....	46
5.11 L'évaluation a posteriori	47
6. Synthèse et recommandations pour la recherche	49
6.1 L'action publique et sa substance	49
6.2 Les limites de l'action publique : la volonté politique en question	53
6.3 Un apport à des réflexions sociétales plus larges	57
7. Synthèses de travaux significatifs en politique des transports.....	60
7.1 M. WIEL, <i>La transition urbaine</i>	60
7.2 J.-M. OFFNER, <i>L'élaboration des plans de déplacements urbains de la loi sur l'air de 1996 : le nécessaire renouveau des politiques locales de transport</i> .	62
7.3 G. DUPUY et al., <i>Les pauvres entre dépendance automobile et assignation territoriale : comparaison France/Royaume-Uni</i>	64
7.4 J.-M. FOURNIAU, <i>Transparence des décisions et participation des citoyens</i>	66
7.5 V. KAUFMANN, F. SAGER, Y. FERRARI, D. JOYE, <i>Coordonner transports et urbanisme</i>	68
7.6 Commissariat Général du Plan, <i>Transports urbains : quelles politiques pour demain ?</i>	70

7.7 J. PUCHER, C. LEFEVRE, <i>The urban transport crisis in Europe and North America</i>	73
7.8 TRANSLAND, <i>Integration of Transport and Land Use Planning</i>	75
7.9 Le Breton E., <i>Les transports urbains et l'utilisateur : voyageur, client ou citoyen?</i>	78
7.10 Joignaux G., Ollivier-Trigalo M. , Rigaud P., Zembri P., <i>Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transport : Alsace, Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes</i>	80
7.11 Bernat V. et Ollivier-Trigalo M., <i>Politique des transports en France. Processus de décision : discours et pratiques</i>	82
7.12 Menerault P., "TGV et transports ferrés régionaux dans le Nord-Pas-de-Calais : analyse spatiale d'une politique publique locale".....	84
7.13 SARECO, <i>Les droits négociables de stationnement pendulaire</i>	86
7.14 J. LOLIVE, <i>Les contestations du TGV Méditerranée</i>	88
7.15 Ministère de l'Equipement – DRAST, <i>Mobilité urbaine : 5 scénarios pour un débat</i>	90
7.16 Y. CROZET (dir.), <i>La mobilité en milieu urbain : de la préférence pour la congestion à la préférence pour l'environnement</i>	92
8. Bibliographie.....	94

1. Présentation du rapport

Le présent rapport présente un état des lieux de la recherche dans le domaine de l'analyse des politiques de transport réalisé dans le cadre d'un contrat de la DRAST dont l'objectif est double : (1) contribuer à définir un programme de travail pour le PREDIT 3 ; (2) repérer des équipes de recherche susceptibles de contribuer à la réalisation de ce programme.

Après une brève présentation méthodologique, le rapport se décompose en quatre parties :

- Un repérage du champ de l'analyse des politiques de transport ;
- L'établissement d'un corpus de recherche traitant des différentes facettes de la politique des transports en France, puis son dimensionnement et son analyse quantitative ;
- Un exposé des acquis de la recherche et des questions actuellement en débats ;
- Une synthèse critique et des recommandations en vue de développer le champ.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement Marianne Ollivier-Trigallo pour ses conseils avisés et le temps qu'elle y a consacré.

2. Méthodologie

L'ensemble du présent travail est fondé sur un dépouillement de la recherche française et européenne du domaine. Il s'articule autour de cinq thématiques :

- La politique nationale des transports en France dans une perspective comparative européenne ;
- Les politiques locales de transport et leur évaluation ;
- Les instruments des politiques de transport ;
- Les processus de prise de décision ;
- La prévision et l'évaluation et leurs indicateurs.

La recherche s'est déroulée en trois phases :

1. Une recherche bibliographique des travaux à recenser dans les cinq thèmes retenus. Le repérage de la littérature a en particulier porté sur les travaux du PREDIT 2, les recherches menées au LATTIS, au LET et à l'INRETS, les thèses, les recherches commanditées par des organismes publics comme le Sénat, le Conseil Général des Ponts et Chaussées, le Conseil Economique et Social, les programmes de recherches européens menés dans le cadre des 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} programmes cadres de l'union Européenne et les programmes de recherche COST.
2. La définition, sur la base de la recherche bibliographique, d'un corpus de recherches à intégrer à l'analyse.
3. La rédaction d'un rapport de synthèse qui permettra de déboucher sur la mise en relief des enjeux futurs de la recherche dans le domaine de la politique des transports en France, en termes de thèmes à traiter et d'équipes à mobiliser.

Ce travail a largement fait appel au centre de documentation de l'aménagement et des transports (CDAT) du Service économique et statistique du Ministère de l'Equipement ainsi qu'aux services de la documentaliste du Lattis.

3. La politique des transports et l'analyse des politiques publiques

Notre objet d'étude se rattache au champ de l'analyse des politiques publiques. Une politique publique peut se définir comme « un ensemble de décisions de différents niveaux juridiques et d'actions, cohérentes et ciblées vers des objectifs que les acteurs prennent ou appliquent dans le but de résoudre un problème social » (Knoepfel P. et Bussmann W. 1998), son analyse se décompose généralement en deux grandes séquences : la mise sur agenda, c'est-à-dire la construction sociale du problème à traiter et le développement du cadre juridique et procédural dans lequel elle s'inscrit, et la mise en œuvre, soit l'application des mesures décidées et leurs effets en termes *d'outputs* et *d'outcomes*.

Pour aborder les politiques de transport, nous prenons le parti de nous inscrire dans cette démarche, qui présente l'avantage de fournir un cadre analytique intégrateur pour aborder les cinq thématiques retenues pour cet état des lieux -, la politique nationale des transports en France dans une perspective comparative européenne, les politiques locales de transport et leur évaluation, les instruments des politiques de transport, les processus de prise de décision, la prévision et l'évaluation et leurs indicateurs.

D'emblée, il apparaît que l'analyse des politiques de transport est éclatée en plusieurs champs. La chose ne doit pas surprendre dans la mesure où les transports sont par essence un domaine transversal, il n'en reste pas moins que ce constat amène d'emblée un certain nombre de remarques.

La nature transversale des transports fait que **les politiques qui y sont relatives poursuivent généralement des objectifs dans d'autres domaines**. De facto, l'ingrédient transports fait partie intégrante de quatre politiques sectorielles :

1. L'aménagement du territoire. Dans cette optique les transports sont vus comme des producteurs d'accessibilité potentielle offrant un avantage comparatif dans le marché des localisations possibles pour une entreprise. Les transports sont dès lors un outil d'aménagement du territoire permettant un rééquilibrage du territoire et un atout en termes de compétitivité internationale.
2. La promotion économique. Dans ce cas de figure, la politique des transports est vue comme un outil de développement et d'innovation industriel permettant de soutenir à la fois compétitivité de la France au plan international et le secteur l'emploi. La construction d'infrastructures de transport nouvelles ou l'amélioration d'infrastructures existantes est un moyen de soutenir le secteur du bâtiment. Le développement de nouveaux systèmes de transport permet de soutenir la capacité d'innovation industrielle du secteur¹, ce savoir faire acquis étant ensuite exporté à travers le monde. Le soutien à la consommation des ménages par le biais de mesures comme les « Jupettes »

¹ On pourrait citer l'exemple d'Alstom avec le TGV ou Météor, le cas de Lohr Industrie avec le système de wagon Modalohr, Matra avec le VAL, etc.

et autres « Balladettes », certes anecdotique mais néanmoins révélatrice, participe à la même logique.

3. Un élément de politique sociale. Concrétiser le droit au transport est un des objectifs de la politique des transports. C'est sur l'offre de transports publics que repose le plus souvent cet objectif, qui se traduit par les services de transports urbains dans pratiquement toutes les agglomérations de plus de 50'000 habitants et la couverture du territoire national par l'offre SNCF et les autocars scolaires.
4. La protection de l'environnement. La politique des transports a pour objectif de contribuer à une utilisation plus rationnelle de l'énergie et à la limitation des atteintes à l'environnement. Cet objectif, explicitement affirmé dans l'appareil législatif, s'est traduit par l'introduction de normes techniques comme celles relatives à la dépollution des automobiles et par une volonté de promouvoir d'usage des moyens de transports portant le moins atteinte à l'environnement, tant pour les déplacements de personnes que pour les déplacements de marchandises (par exemple les Plans de Déplacements Urbains). Cette volonté politique se traduit localement par la réalisation de nouvelles infrastructures de transports publics urbains (TCSP), la renaissance du chemin de fer régional (TER), la promotion du vélo ou la limitation d'accès à l'automobile dans le centre-ville de certaines agglomérations. Dans ce dernier cas de figure, la politique des transports est intégrée à la politique de protection de l'environnement.

La politique des transports est donc a priori écartelée entre des objectifs pour le moins différents. On y retrouve les trois grands piliers de la notion de développement durable, soit le développement économique, l'équité sociale et la protection de l'environnement.

Les observations qui viennent d'être faites amènent la deuxième remarque, qui est une question : **la politique des transports existe-t-elle ?** Parler de politique des transports suppose une substance spécifique qui ne se confond pas avec l'aménagement du territoire, une politique de protection de l'environnement, un aspect de la politique sociale (droit à la mobilité, droit à la ville) ou de la promotion économique.

La transversalité propre au domaine des transports est certainement un atout à l'heure des débats sur la nécessité de décloisonner les politiques sectorielles ; l'action publique dans le domaine des transports est potentiellement un lieu de coordination et d'arbitrages créatifs. C'est en particulier le cas en matière de transports urbains où toute action publique ambitieuse nécessite une coordination poussée entre transport et maîtrise de l'urbanisation. A contrario, cette caractéristique peut aussi être un handicap, car la transversalité des thématiques transport est susceptible de rendre le transport évanescent et donc peu lisible en termes d'action publique. Elle peut en outre dénaturer le caractère contingent des transports : de moyen d'atteindre des objectifs politiques, les transports deviennent alors un but.

Qualifier la politique des transports menée actuellement en France était précisément l'objet de la recherche menée par Valérie Bernat et Marianne Ollivier-Trigalo dans le cadre du programme de recherche européen TENASSESS (Bernat et Ollivier-Trigalo 1997). D'entrée de jeu, elles remarquent que nombreux sont les experts ou les décideurs qui estiment qu'il n'y a pas de politique des transports actuellement en France au sens où il n'existe pas à proprement parler de programme d'action gouvernemental dans ce domaine. Au terme de leur analyse, les auteurs de la recherche confirment cette affirmation de départ, dont elles identifient les origines. Elles relèvent tout d'abord une tension dans les processus de prise de décision entre les experts, les élites administratives et l'opinion publique, tension dont l'origine est à rechercher dans la distinction qui est faite entre la décision et la rencontre avec les publics intéressés. Elles relèvent également que le domaine des transports est façonné d'une part par le rapport de force entre entreprises publiques du secteur, ce qui la rend par définition peu cohérente, et d'autre part par la culture technique du corps des Ponts et Chaussées qui privilégie une logique d'équipement au détriment d'une logique fonctionnelle et d'un système global des transports. Elles relèvent enfin que le poids du monde routier, à travers la manne financière qu'il représente est un obstacle au développement d'une politique des transports.

En fin de compte, il apparaît que le domaine des transports bute au plan politique sur l'appréhension modale des questions, sur une crise de légitimité de l'Etat en matière de décision et d'une crise financière. Nos deux auteurs en concluent : « Fragmentation, incohérence, irrationnel, prégnance du financement, déficit d'explication, exception française, multiplicité des intervenants, les critiques ne manquent pas pour caractériser les processus de décision en matière de politique des transports » (Bernat et Ollivier-Trigalo, 1997 : 113).

Troisième remarque. Le fait que **l'action publique relative aux transports soit fortement morcelée, par moyen de transport et par niveau institutionnel** (ainsi, les infrastructures routières sont largement du ressort du département, la gestion du stationnement relève de la commune, le réseau ferré est de compétence régionale et nationale pour le réseau « grandes lignes », les transports publics urbains relèvent des communes et des communautés urbaines, etc.) a une double conséquence :

- La première est que les objectifs des politiques relatives aux transports sont liés au morcellement de l'action publique on peut parler par moyen de transport et niveau institutionnel. C'est ainsi que les objectifs environnementaux et sociaux reposent généralement sur les transports publics et sont surtout portés par des acteurs locaux. Les aspects transport de l'attractivité territoriale repose essentiellement sur les infrastructures routières et TGV. La promotion économique renvoie souvent à des mesures prises au niveau national, etc.
- La seconde est que l'action publique en matière de transport doit être considérée de façon différenciée. Selon le mode de transport et les institutions considérées. S'il n'y a manifestement pas de politique des transports en général au sens d'action cohérente poursuivant des objectifs définis, en revanche certains secteurs comme le développement des Transports Publics

en Site Propre dès les années 1980, ou le développement du réseau TGV relèvent d'une telle action publique.

Un champ d'investigation fragmenté

Au terme de ces préalables, nous débouchons sur trois observations contrastées :

La transversalité du domaine des transports en fait potentiellement un instrument central de l'action publique : les transports peuvent être un outil de régulation dans des domaines aussi variés que l'aménagement du territoire, la consommation d'énergie, la ségrégation socio-spatiale, les échanges internationaux.

Si certains pans de l'action publique dans le domaine des transports peuvent être considérés comme une politique publique à part entière, d'autres font partie intégrante de politiques sectorielles connexes (promotion économique, politique sociale, etc.). Il en résulte que l'analyse des politiques de transport est éclatée et peu visible en tant que champ, ce qui est encore renforcé par le fait que l'action publique est morcelée par moyen de transport et niveau institutionnel.

A l'éclatement de l'action publique dans le domaine des transports est associé la poursuite d'objectifs contradictoires qui peuvent être lus à travers les paradoxes de la notion de développement durable. Ces contradictions sont d'autant plus fortes que les transports ne font pas l'objet de transactions sociales globales.

D'emblée, l'objet politique des transports apparaît donc comme fragmenté.

4. L'analyse politique des transports : établissement du corpus et repères quantitatifs

Le repérage des recherches dépouillées pour cet état des lieux a été effectué en deux temps :

Dans un premier temps, nous nous sommes intéressés aux recherches financées par des programmes de recherche français et en relation avec les cinq thématiques retenues, soit la politique nationale des transports en France dans une perspective comparative européenne, les politiques locales de transport et leur évaluation, les instruments des politiques de transports, les processus de prise de décision, la prévision et l'évaluation et leurs indicateurs.

Dans un second temps, le même exercice a été effectué pour les recherches traitant de la France et financées par des fonds européens ou des programmes de recherche étrangers.

Après une présentation de chacun de ces deux corpus, nous nous attacherons à quantifier les recherches menées en fonction de leurs thématiques.

4.1 La recherche financée dans le cadre de programmes de recherche français

Un recensement de la recherche menée en France depuis 1995 a permis d'identifier 88 travaux de recherches menés sur des thématiques ayant principalement trait à la politique des transports.

Les travaux de recherche menés dans le cadre du Predit 2

37 recherches portant sur les politiques de transport ont été menées dans le cadre du Predit 2 :

1. Mesurer la qualité de service - Définition d'indicateurs de la qualité de service du système de transports - J-M. Bidault - RATP
2. Recherche sur l'observatoire du Transmanche - G. JOIGNAUX - INRETS-TRACES
3. La politique publique des transports : de l'idée alternative à la décision, comparaison France / Pays-Bas - J-R Barthélémy - Fondation des Villes
4. Expertise de tracés et traçabilité de l'expertise, Analyse d'un dispositif hybride d'expertise autoroutière - J-Y Trépos - ERASE
5. Comment organiser et structurer le processus de décision pour favoriser la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimation de la décision ? - S. Damart - A. David - B. Roy LAMSADE Université Paris IX Dauphine

6. La Francilienne : programme de recherche en négociation-médiation dans le domaine des grands projets de transports - L. de CARLO - ESSEC
7. Politiques de transport des villes moyennes : la décision entre pression associative locale et contraintes supra-communales - A. FAURE - ARCH'URBA
8. Eléments d'évaluation des politiques du transport : une approche par l'économie expérimentale - L. DENANT- BOEMONT - LET
9. Les bilans de l'article 14 de la L.O.T.I. - Les raisons d'une mise en oeuvre discrète - P-Y. HENNEBELLE - ISIS-LET
10. Des politiques locales de déplacements urbains en quête de cohérence et de coordination : le PDU de LYON - B. JOUVE - ENTPE-RIVES
11. Modèles d'évaluation de risques controversés - R. KAST - GREQAM/IDEP
12. Observation de l'acceptabilité institutionnelle et sociale d'une modalité d'expertise appliquée aux transports : la méthode d'évaluation contingente - G. FABUREL - OEIL
13. La constitution d'une expertise environnementale transalpine et sa portée sur les conduites de projets en France - O. SOUBEYRAN - SET
14. Des nouvelles problématiques urbaines à l'innovation de l'expertise transport/déplacement. Mise en parallèle et convergence : Allemagne - France - Royaume-Uni - E. BAYE - E & H - CERAT
15. Les raisons institutionnelles de la périurbanisation - M. WIEL - ADEUP'a
16. OP4 « Observation des Processus Politiques de Production des Plans de déplacements urbains » J.-M. OFFNER - LATTS
17. Mesure de l'effet de l'évolution des localisations et de la motorisation sur la part de marché des transports collectifs - P. BONNEL - LET
18. Effet de la morphologie des réseaux routiers sur la dépendance automobile - G. DUPUY - Université PARIS X
19. Formes et intensité de la périurbanisation dans les villes françaises et aptitude à la canaliser - M. WIEL - ADEUP'a de BREST
20. Localisation des activités et mobilité - D. MIGNOT - LET
21. Outils de planification pour construire des villes durables - A. SAUVAGE - LARES
22. Aménagement spatial et optimisation du temps de déplacement - M. WIEL - ADEUP'a de Brest

23. Intermodalité et interfaces : comprendre les usages pour guider les décisions - F. Margail - LATTIS
24. Les stratégies des villes portuaires dans les flux de la mondialisation - M. COLLIN - A.I.V.P.
25. Le stationnement sur les trottoirs : Etat des lieux et solutions - B. Cordier - ADETEC
26. Indicateurs pour des aménagements favorables aux piétons et aux cyclistes - F. Héran - IFRESI-CNRS
27. Evaluation des effets des coupures urbaines sur les déplacements des piétons et des cyclistes - F. HERAN - IFRESI - CNRS
28. Vers de nouvelles dynamiques urbaines écomobiles ? Paris, Lyon, Strasbourg, Aix-en-Provence - V. KAUFMANN - IREC/EPFL
29. Evaluation des modèles de prévision de trafic - B. LAROCHE – GESMAD
30. L'association AGIR : un cas d'expertise apprenante – E. GUERIN-LAVIGNOTTE – CERVL
31. Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet, Volet 1 – J.-M. FOURNIAU - INRETS
32. Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet, Volet 2 – M. OLLIVIER-TRIGALO – INRETS
33. Ménager le territoire : mémoires des acteurs et interaction des projets – C. BLATRIX – UNIV PARIS XIII
34. Mobiscopie – Opinions des Français sur les déplacements urbains – F. MERMOUD - CERTU.
35. Les droits négociables de stationnement pendulaire, SARECO.
36. Mobilité urbaine : 5 scénarios pour un débat – Y. CROZET et "Groupe de Batz" - DRAST CPVS-MRT
37. La mobilité en milieu urbain : de la préférence pour la congestion à la préférence pour l'environnement - Y. CROZET (dir.) - LET

Travaux de recherches menées dans le cadre du PUCA

6 recherches dans le cadre des programmes du PUCA « Déplacements et inégalités » et « Mobilité et territoires urbains » :

1. Les politiques publiques de transport et les inégalités socio-territoriales – M.-D. AMAUCHE PH ESTEBE – ACADIE.

2. L'usage et l'accès à l'automobile une liberté sous contrainte pour les personnes et ménages à faibles ressources - M. CHEVALLIER.
3. La pauvreté entre assignation territoriale et dépendance automobile : comparaison France Royaume Uni - G. DUPUY – Université de PARIS X.
4. La ligne 96 à Marseille, 2 ou 3 choses qu'il faudrait savoir sur elle - S. BENSASSON – CERFISE.
5. Egalités et inégalités sociales et urbaines dans les agglomérations millionnaires et lien avec la mobilité - S. ROSALES-MONTANO – Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.
6. De l'hypothèse de la constance du budget temps de transport à sa remise en cause – Une double interpellation des politiques de transport urbain – Y. CROZET et I. JOLY – LET-ENTPE.

Thèses de doctorat

16 thèses de doctorat traitant de façon centrale de questions relatives à l'action politique dans le domaine des transports ont été identifiées :

BLATRIX C. « La démocratie participative de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes », Université de Paris I, 2000.

DESSE R.-P. « L'archipel commercial – dynamiques spatiales et stratégies des acteurs, dossier d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris XII, Institut d'Urbanisme de Paris, 2000.

FABUREL G. « Le bruit des avions : évaluation du coût social entre aéroport et territoire », Presse de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2001.

FLAMM M. « Comprendre le choix modal : Les déterminants des pratiques modales et des représentations individuelles des moyens de transport », Thèse n°2897, Lausanne : EPFL.

KLEIN O. « Les horizons de la grande vitesse : Le TGV, une innovation lue à travers les mutations de son époque », Université de Lyon II, 2001.

KOSELEFF Y. « La construction sociale et politique des territoires du transport – Le cas de la boucle nord des Hauts-de-Seine », Université de Paris XII, 2000.

LE BRETON E. « Les transports urbains et l'utilisateur : voyageurs, client ou citadin ? », L'Harmattan, Paris.

LE VAN E. « Les enjeux de la réglementation du stationnement sur le lieu de travail », Université Lyon 2, 2003.

LOLIVE J. « Les contestations du TGV Méditerranée », L'Harmattan, 1999.

LOUVET N. « Les plans de déplacements urbains et la concertation », thèse de doctorat en cours à l'ENPC-LATTS.

NEIERTZ N. « La coordination des transports en France – de 1918 à nos jours », Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 1999.

PIECHACZYK X. « Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général, éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques », Université de Grenoble II, 2000.

PINSON G. « Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin », Université de Rennes I, 2002.

RUI S. Conflits d'aménagement, débats publics et construction de l'intérêt général : une expérience démocratique ?, Université de Bordeaux II, 2001.

STAMBOULI J. « Système Economique de transport et développement soutenable en région Ile-de-France », Université de Paris I, 1999.

ZEMBRI-MARY G. « Maillage autoroutier et territoire. Permanences et mutations du modèle français de développement autoroutier », Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 1999.

Travaux du CERTU

3 rapports du CERTU consacrés tout ou en partie à l'analyse des politiques de transport :

Le contrôle du stationnement, politiques, pratiques et méthodes, CERTU, 2001.

Plans de déplacements urbains, Guide, CERTU, 1996.

Suivi national des plans de déplacements urbains, CERTU, 2000.

Rapports officiels

7 rapports officiels, émanant de différents organismes publics, traitant de manière analytiques de questions de politiques de transport :

Commissariat Général du Plan, « Transports urbains : quelles politiques pour demain? », rapport du groupe présidé par R. RIES.

Audit Interministériel « L'efficacité de la procédure de retrait de points du permis de conduire », Audit interministériel.

Commissariat Général du Plan « Transports : choix des investissements et coût des nuisances », rapport du groupe présidé par M. BOITEUX.

Conseil Général des Ponts et Chaussées « Rapport d'audit sur la disponibilité effective des équipements réalisés pour assurer l'accessibilité des personnes handicapées aux transports publics », H. DEFOUG J.-C. DE VINCENTI.

Conseil National des Transports « Dix propositions pour un développement durable du transport combiné », P. PERROT et M. SAVY.

Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire « Evaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire », La Documentation Française, Paris.

Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Direction des affaires économiques et internationales « Les chemins de fer d'Europe Occidentale : situation comparée et perspectives », M. SAVY.

Autres travaux

20 autres travaux de recherche, soit présentant des études de cas empiriques, soit une réflexion de nature plus générale concernant les politiques de transport :

ASCHER F. « La République contre la ville », L'Aube éditions, La Tour d'Aigues, 1998.

BEAUCIRE F. « Les transports ont besoin d'une politique », in : Pouvoirs Locaux no 34, pp 62-70, 1997.

BEAUCIRE F. Sur la relation transports urbanisme, in : Mobilité, territoires, DRAST 2001.

BURMEISTER A. JOIGNAUX G. (éds.) « Infrastructures de transport et territoires », L'Harmattan, Paris.

DUBOIS-TAINE G. CHALAS Y (éds.) « La ville émergente », L'Aube éditions, La Tour d'Aigues, 1998.

FABUREL G. « Le bruit des avions. Une autre approche scientifique, d'autres choix politiques », PUF, Paris, 2002.

FRERE S. MENERAULT PH. ROUSSEL I. « PDU et dynamique des institutions à Lille et à Valenciennes », in : RTS no 69, pp 22-34, 2000.

JEANNOT G. MARGAIL F. « EPTS et DVA de l'Aire Métropolitaine Marseillaise – Coordination professionnelle et coordination institutionnelle sur un territoire », Rapport final, Latts, 1999.

LARROQUE D. MARGAIRAZ M. ZEMBRI P. « Paris et ses transports XIXe-XXe siècles », Editions recherches, Paris, 2002.

Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Equipement et des Transports, CPVS « Projet d'infrastructures et débat public » Techniques, territoires et sociétés, 31, 1996.

MONDOU V. « Mobilité et réseau de transport en commun urbain Exemple de l'agglomération rouennaise », Université de Rouen, 2000.

OFFNER J.-M. « Le tramway Saint-Denis Bobigny entre enjeux et usages », in : Les annales de la recherche urbaine no 80-81, pp. 127-144, 1998.

OFFNER J.-M. « Transports et urbanisme : un régime matrimonial ambigu », in : Les cahiers du génie urbain 25, 1997.

OFFNER J.-M. MENERAULT P. SACHET S. « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », in : Annuaire 2002 des collectivités locales – L'organisation territoriale de la France, demain, CNRS éditions, Paris.

OFFNER J.-M. PUMAIN D. « Réseaux et territoires – significations croisées », L'Aube éditions, La Tour d'Aigues, 1998.

PINSON G. « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », in : Politique et Management Public, vol 16/4, 198.

PORSMOQUER A. « Le tramway au cœur d'un projet d'agglomération », Institut d'aménagement de tourisme et d'urbanisme. Université Bordeaux III, Mémoire de DESS.

QUIN C. JEANNOT G. (dir.) « Un service public pour les Européens ?, diversité des traditions et espaces de convergence, MELT, La Documentation Française, Paris

WIEL M. « La transition urbaine », Mardaga, Sprimont, 1999.

YERPEZ J. HERNANDEZ F. « Les contraintes temporelles dans le processus d'élaboration des PDU », in : RTS no 69, pp 8-21, 2000.

D'emblée, il apparaît que les recherches constitutives de ce corpus renvoient quasi-exclusivement à trois champs de recherche.

Les politiques urbaines. Les transports sont au cœur d'un « problème » urbain, celui de la place de l'automobile en ville. A l'ordre du jour dans la plupart des grandes villes occidentales pour des raisons liées à la congestion, l'occupation des voiries et aux nuisances, la gestion urbaine de l'automobile nécessite une coordination spatiale et intersectorielle poussée entre les différents volets de l'offre de transport et entre transports et urbanisme, ceci aux différentes échelles spatiales. En termes d'analyse des politiques publique, elle interroge donc la territorialisation de l'action publique, les dispositifs de coordination et la participation d'acteurs non publics au processus de décision.

Les services en réseaux. Les services en réseaux (transports, eau, électricité, télécoms) sont actuellement l'objet d'un processus de transformation de leurs principes de gestion (séparation de l'infrastructure et du service), assorti d'une ouverture à la concurrence de leur exploitation ; l'ensemble de ces changements faisant suite à des directives européennes. C'est ainsi que les mises en appel d'offre ou différentes modalités de privatisation des services urbains se développent. Les implications de ces changements sur les coûts supportés par les collectivités

publiques, les services aux clients et leurs possibilités de recours, la régulation par les pouvoirs publics, les inégalités socio-spatiales font actuellement l'objet d'une abondante littérature.

La prise de décision en matière de nouvelles infrastructures. La création de nouvelles infrastructures comme des tronçons autoroutiers, lignes TGV, réseaux de transports publics en site propre, les lignes électriques à haute tension, etc., posent à la fois la question de la participation associative et celle de l'expertise des systèmes techniques. La contestation de telles réalisations a pris beaucoup d'ampleur ces dernières décennies, et atteste d'un changement d'attitude des acteurs à l'égard de l'action publique. Imaginer de nouvelles procédures de prises de décision susceptible d'en restaurer la légitimité fait l'objet de nombreuses recherches. Par ailleurs, la contestation se fonde souvent sur des formes d'expertise, sa crédibilité technique suppose l'existence de méthodes d'expertises appropriées et celle d'un milieu d'experts indépendants de l'expertise d'Etat, soit deux aspects qui lui font généralement défaut. Dans ce domaine également l'analyse des politiques de transport fournit de nombreux terrains et alimente la recherche.

Si l'on reprend cet ensemble de travaux en les ordonnant selon le modèle séquentiel d'analyse des politiques publiques, onze thèmes de recherche correspondant chacun à une étape du processus de décision/réalisation émergent : (1) l'étude des référentiels de l'action publique, (2) les structures d'opportunités politiques, (3) les procédures et le processus de prise de décision, (4) les territoires de l'action publique, (5) la concertation, (6) l'expertise, (7) les outils de régulation, (8) les effets de la mise en œuvre, (9) les styles politiques et leurs productions, (10) la sédimentation des politiques passées, (11) l'évaluation a posteriori. Ensemble, ils représentent l'essentiel des thématiques abordées, soit 75 recherches sur les 88 identifiées. Ce chiffre est même plus élevé, si l'on tient compte du fait que 7 recherches de notre corpus n'ont pas pu être classées, soit parce qu'elles sont totalement transversales par rapport aux 11 thèmes identifiés, soit parce qu'elles ne sont pas suffisamment problématisées pour pouvoir être rattachées à l'un ou l'autre de ces thèmes.

Le tableau 1 présente le nombre de travaux menés sur chacune de ces thématiques, ventilé en fonction du champ de recherche auquel il se rattache.

Tableau 1 Politique des transports : la recherche française par thématique de recherche, ventilée par domaine d'analyse

	Politiques urbaines	Services en réseaux	Réalisation d'infras	Au total
L'étude des référentiels de l'action publique	4		2	6
Les structures d'opportunités politiques	2		1	3
Les procédures et processus de prise de décision	5	1	2	8
Les territoires de l'action publique	5	2	2	9
La concertation	3	1	3	7
L'expertise	7	3	4	14
Les outils de régulation	13		3	16
Les effets socio-économiques de la mise en œuvre	7	4	1	12
Les styles politiques et leurs productions	3	2		5
La sédimentation des politiques passées	5	1	2	8
L'évaluation a posteriori	2	1	2	5
Total	56	15	22	93

Note : 58 recherches ont été intégrées à ce tableau, certaines font l'objet de plusieurs entrées lorsque leur thématique l'exige, ce qui explique les 93 entrées.

Ce tableau amène plusieurs commentaires :

Relevons tout d'abord une focalisation de la recherche sur les questions de transports urbains : 56 recherches s'inscrivent dans ce domaine d'analyse, contre 15 pour les services en réseaux et 22 sur la réalisation d'infrastructure.

L'examen plus fin des recherches indique que le renouveau des politiques de transports publics urbains et la réalisation des TGV ont inspiré de nombreux travaux. A contrario, la route en général, le chemin de fer hors TGV et la gestion des services de transport sont des champs relativement absents de ce corpus.

Au plan des thèmes, 42 entrées concernent l'expertise, les outils de régulation et les effets socio-économiques, trahissant une commande publique tournée vers la recherche d'instruments nouveaux. Ceci peut sembler paradoxal dans la mesure où ces domaines font l'objet de nombreux travaux et d'un état des savoirs beaucoup avancé que d'autres. D'autres thèmes sont par contre très peu présents, comme l'évaluation, qui ne totalise que 5 entrées. Cette absence surprend d'autant plus que de nombreuses nouvelles infrastructures ont été réalisées ces dernières années.

4.2 La France en comparaison européenne

Le recensement des recherches comparatives européenne intégrant des études de cas en France a permis d'identifier 30 actions de recherches, dont l'essentiel (19) a été mené dans le cadre du programme transport du 4^{ème} programme cadre de l'Union Européenne.

Les programmes COST

Trois programmes COST récents traitent de questions relatives aux politiques de transport (entre parenthèses le ou les partenaires français impliqués) :

1. COST 321 Urban Goods Transport (Ministère de l'Équipement)
2. COST 328 Integrated Strategic Transport Infrastructure Networks in Europe (Groupe ENOES)
3. COST 332 Transport and Land Use Policies (ENPC).

Le 4^{ème} PCRD

19 actions menées dans le cadre du 4^{ème} programme cadre de recherche de l'Union Européenne intégrant des partenaires français et traitant de questions relatives aux politiques de transports ont pu être identifiées.

1. Campanie Campaigns for awareness using media and publicity to assess the responses of individuals (CETE, District de l'Agglomération Nantaise, Transexpert)
2. Capri Concerted Action for Transport Pricing Research Integration (Ingénierie des systèmes d'information et de sécurité),
3. Code-ten Strategic assessment of corridor developments (INRETS),

4. Dumas Developing urban management and safety (INRETS)
5. Escape Enhanced safety coming from appropriate police enforcement (INRETS)
6. Eunet-sasi Socio economic and spatial impacts of transport infrastructures and transport system improvements (INRETS),
7. Guide Group for urban interchanges development and evaluation (ENPC, RATP, CERTU)
8. Idioma Innovative distribution with intermodal freight operation in metropolitan areas (United Rouch, Transport auto Brunier, Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports)
9. Intramuros Integrated urban transport concepts and market oriented urban transport system (Société pour le développement de l'innovation dans les transports, Centre d'études et de recherches de Toulouse),
10. Isotope Improved structure and organization for transport operations of passengers in Europe (CERTU, UTP, GART),
11. Leda Legal/regulatory measures to influence the use of the transport system (CERTU)
12. Liberail Liberalised and Interoperable railways (SYSTRA),
13. Ossa Open framework for simulation of transport strategies and assesement (INRIA)
14. Pats Pricing acceptability in the transport sector (LET)
15. Promoto Conditions for the promotion of a new generation of intermodal transport services and operators (INRETS),
16. Sesame Derivation of the relationship between land use, behaviour patterns and travel demand for political and investment decisions; construction of an european database (CERTU-CETE)
17. Tenassess Policy assessment of trans-european networks and common transport policy (INRETS)
18. Transinpol Transport information systems policies (France développement conseil)
19. Transland Integration of transport and land use planning (CERTU, CETE)

32 autres recherches n'intégrant pas la France ont été identifiées : Adonis, Aiuto, Astra, Capture, Dante, Econometrist, Equip, Europe-trip, Fantaisie, Fiscus, Inphormm, Lean, Maestro, Methar, Mimic, Momentum, Mosaïc, Music, Optima, Paris, Pasteur, Pirate, Possum, Prorata, Reconnect, Scandinet, Sonerail, Start, Tape, Transprice, Virgil, Walcyng.

Le 5^{ème} PCRD

4 actions impliquant la France et menées dans le cadre du 5^{ème} programme ont été identifiées :

1. Plume - Planning and urban mobility in Europe (Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération Clermontoise)
2. Prompt - New means to promote pedestrian traffic in cities (CERTU-CETE)
3. Scatter - Sprawling cities and transport: from evaluation to recommendations (CERTU)
4. Transplus - Transport Planning, Land Use and Sustainability (CERTU)

Trois autres sont développées sans partenaires français: Achieving Sustainability in Transport and Land Use , Ecocity, Propolis.

Autres travaux comparant des cas français à d'autres pays

8 autres travaux ont été intégrés au corpus :

CEMT "Réduire ou repenser la mobilité quotidienne?", Table Ronde 102, OCDE, Paris, 1996

GIORGI L. POHORYLES R. (eds.) "Transport policy and research: what future?", Aldershot, Ashgate, 2001.

JOUVE B. KAUFMANN V. DI CIOMMO F. FALTHAUSER O. SCHREINER M. WOLFRAM M. " Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovations », 2001 plus no 58, CPVS-DRAST, 2002.

JOUVE B. LEFEVRE C. (dir.) « Villes, métropoles – les nouveaux territoires du politique » Anthropos, Paris, 1999.

KAUFMANN V. (2000) « Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines – la question du report modal », Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

KAUFMANN V. SAGER F. FERRARI Y. et JOYE D. « Coordonner transport et urbanisme », Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

NEWMAN P. THORNLEY A. « Urban planning in Europe », Routledge, Londres et New York, 1996.

PUCHER J. et LEFEVRE C. « The Urban Transport Crisis in Europe and North America », Macmillan, Londres, 1996.

Au total, 34 travaux de recherches ont pu être identifiés.

Relevons d'emblée que la participation française à des programmes de recherches européens traitant de questions relatives aux politiques de transport ressort de ce corpus comme doublement limitée :

- Sur 61 actions de recherche identifiées, seules 26 comportent une participation française. Les thématiques transport mobilisent donc peu les équipes françaises dans des programmes européens. Il en résulte que peu de travaux permettent une comparaison entre la France et d'autres pays européens.
- Sur les 26 actions identifiées, 9 seulement impliquent la participation d'équipes de recherche (essentiellement l'INRETS), toutes les autres participations sont le fait de bureaux privés. Nous constatons donc que les équipes de recherche de sciences humaines sont particulièrement peu mobilisées dans les programmes de recherche européens.

Localiser les 34 recherches et actions de recherche qui incluent la France (qui totalisent 54 entrées) dans un tableau récapitulatif similaire à celui réalisé pour la recherche française permet de faire les observations suivantes (tableau 2) :

- Les travaux sur les services en réseaux sont proportionnellement plus nombreux que dans la recherche franco-française. Ce constat renvoie à l'agenda politique européen en matière de gestion des services de transport et de recherche de nouveaux outils économiques de régulation ;
- Les effets socio-économiques de la mise en œuvre, les outils de régulation et l'expertise mobilisent une bonne partie des entrées identifiées (28 sur 54). Cette observation rejoint celle que nous avons faite à propos de la recherche financée dans le cadre de programmes de recherche français.

Tableau 2 Politique des transports : les programmes de recherche Européens par thématique de recherche, ventilée par domaine d'analyse (plusieurs actions sont citées deux fois)

	Politiques urbaines	Services en réseaux	Réalisation d'infras.	Au total
L'étude des référentiels de l'action publique		1	1	2
Les structures d'opportunités politiques	2	1		3
Les procédures et processus de prise de décision	3		1	4
Les territoires de l'action publique	2	1	2	5
La concertation	1	1		2
L'expertise	2	6	1	9
Les outils de régulation	5	3	2	10
Les effets socio-économiques de la mise en œuvre	4	5		9
Les styles politiques et leurs productions	2	3		5
La sédimentation des politiques passées	1	1		2
L'évaluation a posteriori	3	1		4
Total	25	22	7	54

Note : 34 recherches ont été intégrées à ce tableau, certaines font l'objet de plusieurs entrées lorsque leur thématique l'exige, ce qui explique les 54 entrées.

5. Les acquis de la recherche et les questions en débats

Ces observations préliminaires faites, que nous apprennent les travaux de recherche analysant l'action publique dans le domaine des transports en France ? Pour l'aborder, nous allons reprendre successivement les 11 thèmes identifiés en présentant pour chacun d'entre eux les principaux acquis des recherches menées.

5.1 Les référentiels de l'action publique

Quels sont les problèmes à résoudre dans le domaine des transports ? Dans quelle mesure font-ils consensus ? Le socle des valeurs partagées sur la base de laquelle se construit l'action publique est un élément particulièrement important de la mise sur agenda. « La fondation de la politique est particulièrement importante pour sa mise en œuvre. Celle-ci échappe à la fragilité de l'action politique, toujours imprévisible et risquée, pour devenir une activité de fabrication : l'exécution d'un plan conformément aux prescriptions du dispositif technique. En d'autres termes, c'est l'objet lui-même qui tient lieu de plan » affirme Jacques Lolive (1999 : 281) ; et Bernard Jouve (2002) de renchérir, en relevant que la principale difficulté lors du développement d'une politique de transport est de partager un corpus cognitif commun.

Si ce fait est généralement admis, comme l'attestent de nombreuses recherches (par ex. Ollivier-Trigalo et Piéchaczyk 2002, Offner 2003b), les analyses approfondies des référentiels sont rares dans le domaine des transports, ce qui est d'autant plus surprenant que ce domaine offre a priori des terrains très riches. La nature transversale des transports en fait l'enjeu de frictions entre des objectifs contradictoires nous l'avons déjà relevé, frictions qui se retrouvent dans les référentiels respectifs qui sous-tendent les différents domaines de l'action publique impliquant les transports. L'absence d'analyses approfondies des référentiels est non seulement repérable dans la recherche, mais aussi dans les processus de production des politiques publiques proprement dits. Par exemple, la prise en compte des référentiels locaux dans l'élaboration des PDU est pour le moins sommaire, se réduisant à l'affirmation de quelques grands principes comme la protection de l'environnement ou l'articulation transport urbanisme (Offner 2003a).

Dans la recherche *Mobiscopie* (Mermoud et al. 2001), la timidité des politiques de transports est interprétée comme le reflet de la multiplicité des référentiels agissant dans ce domaine et leurs frictions. D'un point de vue socio-culturel, la mobilité est une valeur forte de nos sociétés. Mais par ailleurs, la conscience écologique, qui s'est considérablement développée ces dernières années en France, la représente d'un point de vue socio-politique comme indésirable. Ne reste plus dès lors aux politiques qu'à composer avec cette contradiction en développant des stratégies de conciliation.

C'est ainsi que trois stratégies de conciliation pratiquées à grande échelle en France ont pu être identifiées (Kaufmann 2002). La première associe des objectifs ambitieux en matière de réduction du trafic automobile urbain à des mesures cosmétiques. La deuxième se construit autour du paradigme du choix modal : la politique est fondée sur la mise à niveau de l'offre de transports publics; des investissements lourds (par

exemple les réseaux de tramway), des expérimentations à fortes connotations technologiques sont développées. Ces mesures permettent à la fois de justifier d'une promotion de la mobilité durable censée être volontariste car fondée sur des dépenses d'investissements importantes et l'absence de diminution du trafic automobile puisque c'est à l'utilisateur-citoyen qu'il revient de choisir son mode de transport. La troisième stratégie est celle du périmètre. Elle consiste à définir un périmètre d'intervention en centre-ville dans lequel l'automobile sera bannie tout en laissant la ville se structurer autour de la voiture à l'extérieur de ce périmètre.

5.2 Les structures d'opportunités politiques

Un ingrédient indispensable pour mener une politique publique est de pouvoir l'asseoir sur des opportunités. Tout l'art du politique n'est-il pas de combiner des ressources au profit d'un même projet ? Les « fenêtres de tir » utilisées par un entrepreneur politique suppose la convergence de trois aspects : un problème légitime à traiter, des outils d'intervention et un enjeu de pouvoir. L'analyse des structures d'opportunités politiques est un élément d'analyse des politiques publiques, tant en ce qui concerne la mise sur agenda que pour ce qui touche à la mise en œuvre. Il renvoie à un courant de recherche qui s'est développé notamment sous l'impulsion des travaux de Hans-Peter Kriesi (1992).

- La mise sur agenda d'une politique nécessite la construction d'un leadership institutionnel, il s'inscrit donc dans une logique de pouvoir (Jouve et al. 2002).
- Ce leadership doit pouvoir s'appuyer sur un argumentaire fort. C'est ainsi par exemple que l'argument écologique et sa traduction législative a ainsi pu être saisi comme une opportunité d'asseoir la légitimité du développement de réseaux de tramways (Offner 2003a, CERTU 2000).
- La mise en œuvre implique bien souvent de saisir les opportunités proposées par le cadre institutionnel. Cette problématique est en lien très étroit avec les aspects législatifs et territoriaux qui définissent un cadre ou des « règles du jeu » qui structurent les opportunités de développer des projets et contribuent ainsi à les façonner (Kaufmann et al. 2003).

Les recherches de notre corpus abordent cet aspect sous plusieurs angles différents :

La construction du leadership. Dans sa recherche comparative sur les politiques de déplacements dans les villes européennes, Bernard Jouve et al. (2002) montre que les configurations partisans constituent des opportunités à saisir en vue de la construction d'un leadership. Ses résultats indiquent en particulier que le changement de coalition de gouvernement urbain constitue un facteur d'innovation. Il cite à l'appui de ces propos le cas de Lyon où la stratégie de Raymond Barre a été d'élargir sa majorité en demandant au PS d'intégrer l'exécutif du Grand Lyon et ainsi éviter un « contrôle » trop marqué de ses alliés du RPR. Ce type de configuration sert de base arrière pour mobiliser des groupes sociaux autour du projet à réaliser, ou s'approprier les projets portés par ces groupes pour s'en assurer le soutien.

Institutions et opportunités politiques. Les changements institutionnels constituent bien souvent des opportunités de mener des politiques différentes. C'est par

exemple une des conclusions des rapports TRANSLAND et LEDA concernant la coordination transport-urbanisme, qui suggèrent que les changements législatifs ou institutionnels peuvent être utilisés par le pouvoir politique comme ressource stratégique pour modifier le champ du possible de l'action publique. Michel Savy et Pierre Perrod (1998) mettent pour leur part en relief à propos du développement du transport combiné en France, que celui-ci passe par un changement des modes d'organisation. « Plus ambitieuse, une nouvelle politique suppose de remettre à plat les pratiques antérieures, de réexaminer le rôle des acteurs, leurs découpages fonctionnels et leurs coopérations actuelles et à venir, leurs liens techniques et financiers, (...) ». (Savy et Perrod, 1998)

Les opportunités de financement de projet. La possibilité de pouvoir mobiliser les ressources budgétaires d'un autre échelon institutionnel est sans doute un des opportunités les plus importantes (Programme européen LEDA, Jouve et a. 2002, Offner 2003a, Kaufmann et a. 2003). On peut se poser la question : combien de réseaux de tramways auraient-ils été réalisés sans l'aide financière de l'Etat ? Les opportunités de financement présentent en outre l'avantage de combiner plusieurs finalités de l'action publique dans le domaine des transports : la promotion économique et la politique environnementale ou sociale. L'absence de ressources financières limite fortement les opportunités de réalisation de projets, comme le relève Santacreu à propos de la politique des transports de la Région Rhône-Alpes : « Victime de nombreuses pressions et surchargée financièrement, la région semble incapable de jouer son rôle de moteur en matière de politique de développement. Or, les régions conscientes de l'enjeu que constituent les transports refusent d'être le simple lieu de réalisation des infrastructures et souhaitent participer activement à l'élaboration de façon à pouvoir conduire, non pas de façon complètement autonome, mais au moins plus librement, leur politique de développement et d'orienter leurs choix. » (Santacreu, 1998 : 115).

5.3 Les procédures et processus de prise de décision

La manière dont on prend une décision agit sur son contenu et sa concrétisation de façon décisive. Dans son rapport de synthèse sur l'évaluation-bilan du processus d'élaboration des PDU, Jean-Marc Offner exprime très clairement cette idée : « En traitant les PDU d'imprécis, velléitaires, frileux et conservateurs, leurs pourfendeurs n'ont globalement pas tort. Mais ils se trompent en partie de cible. Car l'efficacité des procédures de planification, si l'on en croit les enseignements de la science politique, réside moins dans leur contenu intrinsèque que dans leur aptitude à procurer des ingrédients pour les futures politiques et décisions locales. De ce point de vue, les PDU ne sont plus une fin en soi mais participent des politiques « constitutives » » (Offner 2003a : 12).

Si les analyses de ce type se sont développées dans le domaine des transports notamment autour de l'analyse de l'élaboration des Plans de Déplacements Urbains, de l'application de la Loi Barnier sur les débats publics ou du développement des TGV, il concerne de nombreux autres champs d'analyse des politiques publiques, dont il constitue un des coeurs. Dans le corpus que nous avons réunis, la plupart des travaux sur les procédures et processus de prise de décision partent de la crise de légitimité de l'Etat en matière de décision.

Jean-Michel Fourniau (1996) différencie trois régimes successifs de l'action publique en France :

- *La logique du commandement* est fondé sur trois piliers : la centralité de l'Etat, le corporatisme sectoriel organisé autour d'une expertise d'Etat et la mise en œuvre étatique des politiques publiques, elle est forgée pour le développement du réseau autoroutier. L'enquête publique n'est là que pour faire entériner des choix pré-établis au nom de l'intérêt général.
- *La logique de la planification* se met en place à la fin des années 1970, elle postule que la décision pour son élaboration non plus le calcul d'un optimum technique, mais l'évaluation de sa faisabilité politique. La logique de la planification est caractéristique des processus de décision qui ont vu émerger la grande vitesse ferroviaire. L'administration n'est plus l'acteur unique du processus de décision, mais la prise de décision se fait selon la méthode de l'évaluation procédurale qui repose sur l'idée de rationalité négociée entre les acteurs.
- *La logique pragmatique* répond à l'incapacité des organisations politiques à inventer des projets collectifs. Face à la contestation grandissante des projets d'infrastructures et la crise des mécanismes de représentation dès les années 1980, les pouvoirs publics se voient dans l'obligation de mettre en place des structures dans lesquelles ils s'adressent directement aux citoyens en leur assurant les moyens d'une expression autonome.

Actuellement, ces trois régimes co-existent dans l'appareil législatif des processus de prise de décision (Fourniau 1996). Cette co-existence est source de nombreuses tensions. Philippe Blancher relève en particulier l'articulation entre des dynamiques participatives et l'enquête publique, très formelle (Blancher 2002 : 59). Ces tensions sont au centre de la recherche sur les procédures et processus de prise de décision dans le domaine des transports. Deux directions peuvent être distinguées : des travaux qui s'attachent à mettre en relief l'importance des procédures et des travaux qui insistent sur les dynamiques d'acteurs.

Dans la première catégorie, on peut citer les travaux sur les innovations institutionnelles en matière de coordination. Les politiques de transport nécessitent, pour atteindre leurs objectifs (en matière de développement durable notamment), une coordination intermodale et intersectorielle sans faille. La plupart des villes s'étant lancées dans des politiques ambitieuses en matière de transport se sont dotées d'une autorité organisatrice des déplacements (Jouve 2002). Malgré cela, la coordination est encore perfectible à cause de l'absence de véritable dispositif de coordination entre transport et urbanisme et parce que le financement des projets est fondé sur une base sectorielle ou même modale (le compte routier, le versement transport, l'aide à l'accession à la propriété, etc.), l'appareil législatif qui a récemment vu le jour pour favoriser la coordination entre politiques sectorielles, la LAURE (Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie) et la SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) constitue dès lors un objet d'étude stimulant : dans quelle mesure les innovations institutionnelles dont ces lois sont porteuses (l'obligation de développer des Plans de déplacements urbains ou la notion de schémas de cohérences territoriale par exemple) permettent-elles de mener une politique différente ? Analysant le PDU de Marseille issu de la LAURE, Joël Yerpez et

Frédérique Hernandez (2000) montrent que le PDU crée pour les techniciens l'opportunité de discuter avec d'autres partenaires – associations, comités d'intérêts de quartier, etc. - et ouvre ainsi des espaces de concertation qui permettent d'influencer les décisions des élus.

Dans la deuxième catégorie, l'analyse se focalise sur les réseaux d'acteurs que l'architecture institutionnelle favorise ou défavorise, et sur comment ces réseaux constituent le terreau d'élaboration de nouvelles configurations politiques. C'est dans cette optique que Jean-Marc Offner aborde les PDU avec son programme OP4 (Observation des processus politiques de production des PDU), il les considère non comme une fin en soi mais comme un dispositif susceptible d'alimenter des politiques publiques locales ultérieures par le biais des espaces publics de débats qu'il construit (Offner 2003a : 4). Analysant les PDU de Lille et Valenciennes, Séverine Frère, Philippe Menerault et Isabelle Roussel (2000) mettent par ailleurs en relief que la principale vertu des PDU est moins de permettre la résolution de problèmes environnementaux liés à la mobilité que d'ébaucher un processus d'apprentissage collectif.

5.4 Les territoires de l'action publique

La politique des transports, objet spatialisé par excellence, implique forcément à un moment ou un autre la définition de périmètre d'intervention. Si, comme le relèvent Cécile Blatrix et al. (2002 : 81), la notion de territoire est très floue, elle renvoie néanmoins à deux aspects distincts : l'idée d'une action différenciée selon les territoires au nom de la discrimination positive et la nécessité d'une meilleure prise en compte des contextes locaux.

Le domaine des transports amène un troisième aspect relatif au territoire : la tension entre l'espace aréolaire et l'espace réticulaire. L'émiettement territorial du pouvoir politique et la concurrence entre institutions ont souvent raison des politiques de transport qui nécessitent pour être efficaces une congruence entre les territoires « vécus » par les acteurs et les territoires institutionnels (Offner et Pumain 1996). Cette question amène à poser l'opposition entre territoire et réseau. Si les territoires de l'action publique sont par définition des espaces délimités (aréolaires), les acteurs peuvent utiliser leur capacité à être mobiles pour se localiser là où c'est le plus avantageux en jouant avec les questions fiscales (les taux d'imposition, le versement transport des entreprises par exemples) ou foncières. L'enjeu territorial qui se pose dès lors aux politiques de transports est celle de la forme de sa spatialisation et des outils de régulation qu'elle mobilise.

La question des territoires de l'action publique se rattache au débat beaucoup plus large de la gouvernance urbaine, qui a donné lieu à une littérature abondante. Dès les années 1990 en Europe on assiste à une véritable renaissance des réformes institutionnelles dans les grandes villes : en France avec les communautés de communes et les communautés d'agglomération, en Italie avec les cités métropolitaines, en Grande Bretagne avec le Great London, etc. Ces réformes ont en commun d'être non seulement négociées entre institutions publiques, mais aussi avec les acteurs économiques locaux (Jouve et Lefèvre 1999, Pinson 2002). Elles amènent les chercheurs à poser la question de la gouvernementalité des villes et de

ses différents modèles : le modèle du gouvernement métropolitain ou celui de la gouvernance territoriale à géométrie variable. Ces discussions s'appuient notamment sur la notion de « régime urbain », c'est-à-dire un type particulier de relations stables et de long terme entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux au sein d'un contexte donné.

Les recherches identifiées dans notre corpus et traitant de cette problématique l'abordent sous trois angles différents :

L'étendue du territoire de référence et le contenu des politiques. L'étendue du territoire sur lequel se prend une décision agit sur le contenu de cette décision. Cette affirmation, triviale, prend une résonance particulière dans le champ des transports dans lequel une politique d'ensemble ne peut être développée qu'à l'échelle du bassin de vie. L'expérience montre d'ailleurs que les gouvernements métropolitains favorisent de telles politiques (Jouve et Lefèvre 1999). Se pose pourtant un double problème. Notons tout d'abord que les bassins de vie ont une tendance marquée à s'étendre spatialement, rendant utopique la fixation d'un périmètre d'intervention, mais suppose bien un zonage « mobile » de l'action publique (Offner 2003b). Par ailleurs et indépendamment de l'extension permanente des bassins de vie, les périmètres d'intervention sont généralement trop restreints. C'est par exemple l'observation que fait Jean-Marc Offner dans son analyse-bilan des PDU (Offner 2003a).

L'articulation entre les territoires institutionnels et la cohérence de l'action publique. Cette dimension recouvre en fait deux aspects : l'espace et le temps.

- La dimension de l'espace est de loin la plus étudiée. Abordant la question de l'autonomie communale en matière d'utilisation des sols, Marc Wiel est intarissable sur les effets de cette autonomie sur l'étalement urbain et ses conséquences sur la croissance de l'utilisation de l'automobile (Wiel 1999 : 98-108). Au delà des velléités de l'intercommunalité, la distribution des compétences décisionnelles aux différents échelons institutionnels apparaissent incontournables car elles fondent des stratégies d'acteurs (Wiel 1999, Newman et Thornley 1996). L'action de recherche européenne TRANSLAND a développé un état des lieux de la territorialisation de l'action publique et de ses dispositifs dans le domaine des transports et de l'aménagement du territoire. Ce travail montre que les territorialisations les plus efficaces pour coordonner les politiques locales de transports et de maîtrise de l'urbanisation sont celles qui délèguent les compétences de planification dans ces domaines à l'échelon régional (ce qui n'est pas le cas de la France). Le programme de recherche européen LEDA portant sur les aspects juridiques et réglementaires débouche sur la même conclusion.
- Concernant la dimension temporelle, Yves Koseleff, dans sa thèse de doctorat sur la construction sociale et politique des territoires du transport dans la boucle nord des Hauts-de-Seine (Koseleff 2000), montre que ni l'association des communes à la définition d'un périmètre, ni l'échange, la transparence, l'écoute et l'accès à l'information n'ont permis le développement d'un processus de coopération intercommunale. Même si le périmètre retenu correspond au territoire vécu des habitants, reconnu comme tel par les acteurs, le temps a manqué pour que le Comité Technique Local 92 du PDU Ile-de-France puisse développer des projets concrets. Cette analyse montre

l'importance du temps pour assurer une cohérence territoriale. Le développement d'un nouveau territoire, même s'il se fonde sur une démarche participative, doit être approprié par les acteurs pour véritablement exister, et cette appropriation prend du temps.

La déclinaison de politiques nationale ou européennes au niveau local (national). Anne Grenier et Valeria Ventura (2000), comparant la France et l'Italie, constatent dans les deux pays que le décalage entre le niveau national où se définit le cadre légal des politiques de transports et leurs espaces d'application local ont incité les Etats à se doter d'organe de contrôle d'application et de guide des décisions. Le même décalage est observé par Freudensprung et Giorgi (2001) à propos de la politique Européenne des transports. Ces auteurs identifient un conflit de compétences entre l'Union et les Etats membres et un conflit autour de la dérégulation et la privatisation du marché des transports. Sur ce deuxième aspect, si certains pays sont pour une transformation par l'ouverture rapide des marchés et s'inscrivent donc dans la ligne de l'Union, d'autres préconisent un processus lent. La compétition entre les modes de transport en est une bonne illustration. Deux positions s'affrontent : celle des Etats qui estiment devoir subventionner directement ou indirectement les opérateurs et celle des pays souhaitant une ouverture à la concurrence après avoir séparé l'infrastructure des services (Freudensprung et Giorgi 2001). Reprenant ce constat et la subsidiarité qui la sous-tend, Michel Savy, relève à propos de la libéralisation des secteurs routiers et ferroviaires du fret que le fait que les Etats soient les seuls compétents pour appliquer les réglementations européennes introduit de fortes distorsions dans de nombreux pays entre les textes juridiques et la réalité de terrain (Savy 1997).

5.5 La concertation dans les projets de transport

L'ampleur et la répétition des mouvements d'opposition à l'implantation d'infrastructures de transport atteste de la crise de légitimité de l'intervention de l'Etat, et en particulier sa remise en cause comme détenteur de l'intérêt général. C'est suite à cette crise que des transformations des dispositifs de décision ont été adoptés ces vingt dernières années tant en France qu'à l'étranger, celles-ci visent à répondre à la demande croissante de transparence et de participation aux décisions (Fourniau 1996). En France, ces exigences se sont traduites par les changements de régimes de l'action publique décrits au point 5.1, et dans le domaine des transports en particulier par l'adoption progressive d'un appareil législatif institutionnalisant la concertation : la loi Barnier, la circulaire Bianco, ou encore des lois comme la LAURE et la SRU.

Un certain nombre de travaux s'est interrogé sur ces nouveaux dispositifs de participation citoyenne. Ils montrent que l'intérêt pour la concertation dans le domaine des transports résulte d'un double questionnement :

- Le premier est très pragmatique ; face à la montée des oppositions aux projets de transport (infrastructures ou gestion de trafic), la concertation permet-elle d'élargir le consensus autour de projets et donc d'optimiser leurs chances de réalisation (MATE 1996).

- Le second, plus « noble », est motivé par un souci de démocratie et d'optimisation qualitative des projets. Dans cette optique, la concertation est vue comme une manière d'impliquer les citoyens dans l'action publique dans un contexte de perte de légitimité des pouvoirs publics comme détenteur de « l'intérêt général » et comme une source d'enrichissement pour les projets (Fourniau 1996, Louvet 2002).

Plus concrètement, certains travaux de recherches ont développé une « ingénierie de la concertation » suggérant que pour être bénéfique à un projet et ne pas se résumer à du « nimbyisme », la concertation doit être menée très en amont de la réalisation, plutôt que sur des projets très avancés sur lesquels des acteurs associatifs ne peuvent plus guère avoir de prise (Lolive 1999). Une démarche participative très en amont des projets implique cependant des choix entre des options contradictoires et ne se réduit pas à la juxtaposition d'opinions plus ou moins consensuelles. La qualité de la mise en cohérence des différents buts que poursuit un projet dépend en fait largement de la capacité des autorités politiques à organiser le débat et à l'orienter en sachant opérer des choix entre différentes options stratégiques. Suite à ce constat, Latour fait la proposition du "parlement des choses" (repris et discuté par Lolive 1999) : « Au lieu d'avoir une enceinte parlementaire d'une part, un ensemble de forums scientifiques d'autre part, et, entre les deux, préparant les arbitrages et résumant les faits, une institution technocratique, nous avons une seule enceinte où se trouvent réunis tous les porte-parole quelle que soit l'origine de leurs mandats. Les porte-parole scientifiques ne se distinguent pas des autres, sauf en ceci qu'ils engagent dans la discussion des mandants non-humains dont ils définissent les capacités et les degrés de résistance. Quant aux anciens technocrates, ils représentent eux aussi, mais ils parlent au nom d'intérêts définis, mais également légitimes de leurs administrations. L'administration parlementaire se charge de garder la trace des négociations, transactions, traductions et compromis que passent entre eux l'ensemble des porte-paroles et d'organiser les épreuves qui deviennent nécessaires lorsqu'il y a controverse sur la qualité la représentation et la nature du mandat » (Latour 1994 : 109-110)

Dans le contexte de « foisonnement procédural » propre à la co-existence de trois régimes d'action publique, les démarches participatives innovantes se heurtent cependant à plusieurs obstacles :

- Le couperet de l'enquête publique, bien souvent vécu par les acteurs comme une rupture de processus (Blancher 2002) ;
- L'absence de méthodes d'expertises reconnues adaptées à la concertation (Roy et Damart 2002, Barthélemy 2002) ;
- Le contrôle démocratique du processus (Jouve 2002).

Malgré l'appareil législatif visant la participation, la force du secteur public et des administrations dans les processus de décision reste une spécificité française en Europe (Newman et Thornley 1996, Ollivier-Trigalo et Piéchaczyk 2002). Les associations n'ont qu'un rôle limité par rapport à celui qu'il tient dans d'autres pays européens. L'analyse que fait Cuel sur la rocade nord de Grenoble va dans le même sens : « Le cas de la Rocade Nord a permis de souligner le fait qu'un projet d'une telle ampleur et avec des impacts économiques et sociaux importants, est encore

trop mené sous la seule domination de l'action publique, qui demeure, quels que soient les acteurs associés, entièrement maître des politiques publiques. Il manque alors à la prise de décision, l'existence de services d'expertises bénéficiant d'une réelle déontologie et indépendance, ainsi qu'une entière coopération avec l'opinion civile. » (Cuel, 2002 : 112). En clair, la faible ouverture des processus de décision sur la société civile perdure en France (Barthélemy 2002).

5.6 L'expertise

Le domaine des transports présente la spécificité d'être marqué par la centralité d'actants « non humains » que sont les systèmes techniques de transport. La manipulation de ces « non humains » est du ressort de l'expert : c'est à lui que revient le rôle de dire ce qu'un système technique peut faire et ne pas faire par la maîtrise de ses caractéristiques intrinsèques et les limites qu'elles imposent, et des effets que son implémentation est de nature à produire. L'expert est donc une figure centrale de la prise de décision dans le domaine des transports. Or actuellement, l'expertise d'obédience technico-économique connaît une crise de légitimité importance, qui se traduit pour Durand et Thoenig (1996) à une inadaptation grandissante des politiques de transport à la construction de l'action publique. Ce type d'expertise, largement dominant dans le domaine des transports, produit en effet des diagnostics techniques sectoriels inadaptés à la participation et à l'essence transverse du domaine des transports (Bernard Jouve relève par exemple à propos du PDU de Lyon que pas moins de 15 professions y sont impliquées- Jouve 2002 : 100). Comme le montrent Marianne Ollivier-Trigalo et Sandrine Rui (2002), l'expertise devient un outil de communication et d'évaluation dans une procédure de concertation. Face à ces nouveaux rôles, l'expertise doit se renouveler. La recherche s'oriente dans trois directions complémentaires :

La critique des méthodes de prévision

« Si l'on veut penser globalement la question des déplacements urbains, il faut peut être commencer par penser à de nouvelles formes d'expertises capables de changer de focale d'observation » (Jouve, 2002 : 104) relève Bernard Jouve, qui montre dans son travail de comparaison des politiques de déplacements urbains en Europe qu'en l'absence de formes d'expertises alternatives et légitimes, l'élus et le technicien sont prisonniers de savoirs faire techniques limitant l'innovation.

Le rapport du groupe Boiteux (2001) propose de donner une valeur monétaire aux avantages et inconvénients non marchands des projets de transport pour les évaluer et finalement les choisir. Pour ce faire, et notamment pour intégrer le coût des nuisances, il en appelle à une refonte de l'analyse « coûts avantages ». Dans cette optique, il va jusqu'à recommander des valeurs monétaires à des impacts comme la pollution atmosphérique, la vie humaine épargnée, le bruit, etc.

La recherche de Bernard Roy et de Sébastien Damart (2002) montre que l'analyse coûts avantages n'est pas un outil qui permet à lui seul d'accroître la légitimité des décisions. L'idée de recherche d'un optimum dont il ne faudrait trop s'écarter, qui est inhérente à la démarche de l'analyse coûts avantages est en effet contraire à une

démarche participative, de même que l'importante « boîte noire » propre à cette démarche. En conséquence, concluent ces chercheurs, de nouveaux outils doivent être développés, des outils qui permettent d'une part une représentation accessible de l'information de façon à ce que le débat soit facilité, et d'autre part de raisonner en termes de processus. De la même manière, la recherche de Jean-Roland Barthélemy (2002) sur la démocratisation du débat sur les transports en France et aux Pays-Bas montre que la faiblesse des méthodes de planification et des outils de la décision publique fondés sur les analyses coûts-avantages sont un handicap important pour le débat public. Ces conclusions rejoignent largement le commentaire de Michel Rousselot concernant les travaux du groupe Boiteux « Entrer dans un processus participatif, c'est accepter que la décision ne soit pas prise, pour l'essentiel, a priori et ensuite justifiée – et éventuellement adaptée à la marge – devant les populations concernées. C'est accepter un débat où, face à un problème à résoudre, plusieurs solutions, correspondant à des problématiques différentes, seront confrontées. C'est accepter que l'intérêt général ne soit pas calculé mathématiquement mais résulte de la composition des intérêts des différents groupes de population concernés. » (Rousselot 2002 : 20).

Les terrains favorisant le renouveau des méthodes d'expertise

Analysant l'exemple de Munich et de son programme Mobinet, Jouve et al. (2002) suggère que le renouveau de l'expertise peut se développer à partir d'initiatives politiques locales. C'est aussi le résultat auquel aboutissent Baye et Debizet lorsqu'ils constatent que l'axe moteur de l'innovation dans la planification est l'interaction entre consultants et collectivités (Baye et Debizet 2002) : les Communautés d'Agglomération ou Communautés Urbaines deviennent maîtres d'ouvrages dans le domaine des transports et sont demandeuses de politiques innovantes et qui nécessitent de nouvelles approches, davantage fondées sur la concertation, car ces politiques sont souvent controversées. Il en résulte une émulation créatrice de méthodes de planification nouvelles. Les bureaux d'études acquièrent dès lors des compétences plus interdisciplinaires et tournées vers des préoccupations environnementales ou de coordination entre transport et maîtrise de l'urbanisation (Baye et Debizet 2002 : 53).

Toujours à propos du renouveau des méthodes d'expertise, Baye (2002) relève que la régionalisation des services ferroviaires en Europe va de pair avec des demandes d'expertises originales. Dans de nombreux pays européens, le train est un moyen de transport essentiel dans les dessertes sub- et péri-urbaines (c'est en particulier le cas en Allemagne ou en Grande Bretagne). Par ailleurs dans plusieurs pays européens des institutions de niveau régional se voient confier des prérogatives importantes en matière ferroviaire sans disposer de compétences internes développées (c'est le cas en Allemagne, en Espagne et en France) (Baye 2002).

Les méthodes d'expertises innovantes

Une troisième ligne de travaux porte précisément sur l'apport de nouvelles méthodes d'expertises.

Jacques Lolive et Anne Tricot (2002) ont mis en relief l'émergence d'une nouvelle forme d'expertise environnementale émanant des acteurs associatifs impliqués dans les oppositions au TGV Méditerranée et à des projets autoroutiers dans les Alpes du Sud. Cette forme nouvelle d'expertise environnementale vise à faire adopter de nouveaux critères d'expertise pour évaluer les projets. Elle est délibérément développée de façon internationale avec la Suisse et l'Autriche (soit des pays où l'expertise environnementale des grandes infrastructures de transport est assez développée, problématique alpine oblige), ce qui lui permet de gagner en technicité et en légitimité.

Guillaume Faburel montre pour sa part que la méthode d'évaluation contingente, qui procède par voie d'enquête auprès d'échantillon représentatif des populations concernées en les mettant face à des scénarii d'échange hypothétique ensuite monétarisés, est un outil d'expertise classique, mais parfois inédit (comme pour le cas de la mesure de la gêne occasionnée par le bruit des avions – Faburel 2002) et bien accepté par les acteurs institutionnels et les acteurs associatifs, elle présente donc d'indéniables atouts pour bâtir une passerelle entre évaluation de variantes et prise de décision.

D'autres recherches portent sur l'apport de méthodes fondées sur l'économie expérimentale (Denant-boème 2002), de l'évaluation des risques controversés (Kast et Lapied 2002) ou des systèmes d'information (Houée 2002). La recherche européenne a également produit toute une série de travaux sur les nouvelles méthodes d'expertises. On peut citer dans ce domaine le projet OSSA qui a développé un nouveau standard de simulation du trafic routier assorti d'outils d'aide à la décision pour l'amélioration de la régulation du trafic. Le projet AIUTO sur les méthodologies d'évaluation a priori de stratégies en matière de politique des transports. Le projet INTRAMUROS, qui a développé un outil informatique multi-critère d'aide à la décision permettant de comparer quantitativement les effets de différentes stratégies locales de gestion des transports urbains et d'identifier les domaines dans lesquels une plus grande coordination entre acteurs permettrait une optimisation de l'efficacité des mesures. On peut aussi citer le projet DUMAS qui vise le développement de nouvelles méthodes d'évaluation de la sécurité routière en ville.

5.7 Les effets socio-économiques du transport

Bien souvent, le transport est considéré comme étant un levier de changement économique et social. Cette représentation du transport recouvre deux idées distinctes : que la qualité de l'offre modifie les comportements des acteurs en matière de choix modal et que la qualité de l'accessibilité est synonyme de développement économique. Pourtant, bien des analyses montrent les limites de cette approche du transport. D'une part les stratégies de développement d'offres de transports publics n'ont que peu d'impacts sur les répartitions modales, que ce soit pour les déplacements urbains ou interurbains de voyageurs ou en matière de trafic combiné (le trafic TGV, qui n'a que très peu d'impact sur le trafic routier (Klein 2001), ou le développement du trafic ferroviaire à travers les Alpes suisses conformément au projet Alptransit en sont deux bons exemples). D'autre part plusieurs études ont mis en doute l'effet structurant de l'accessibilité sur le développement territorial (Offner 1997).

Dans ce contexte, l'analyse des effets socio-économiques du transport s'orientent vers trois directions : (1) la recherche des mesures les plus efficaces pour résoudre les « problèmes » posés par les transports, (2) la substitution d'une approche des effets socio-économiques des infrastructures à une approche fondée sur les effets socio-économiques des services, (3) la redéfinition de la notion d'effet.

La recherche de « bonnes pratiques » face aux « problèmes » posés par les transports

La recherche des mesures les plus efficaces pour résoudre des « problèmes » de transport a longtemps fait appel à la notion de « bonne pratique ». L'idée de base, qui sous-tend une bonne partie de la recherche comparative Européenne dans le domaine des transports, est d'identifier des politiques permettant de résoudre efficacement un « problème », pour ensuite les transférer dans d'autres contextes. Si cette idée part d'une bonne intention, elle ne fait cependant que peu de cas des conditions de transférabilité. Deux programmes de recherches Européens récents portant sur l'analyse de la coordination urbanisme-transport dans les politiques locales TRANSLAND et LEDA concluent que la transférabilité des politiques est très limitée par le simple fait que la distribution verticale des compétences décisionnelles diffère d'un pays à l'autre, et que se sont souvent des régimes urbains et des morphologies spatiales spécifiques à un contexte donné qui permettent de mener telle politique plutôt que telle autre. Il n'est donc pas sûr du tout qu'il soit possible de prendre les mêmes mesures et que le cas échéant que ces mêmes mesures aient les mêmes effets dans d'autres contextes. L'idée que les « bonnes pratiques » peuvent être simplement importées semble commencer à être battue en brèche, ce qui laisse précisément de la place à des analyses comparatives plus attentives à la genèse des politiques.

Dans cette optique de nombreuses recherches comparatives ont permis de mettre en relief les ingrédients permettant de développer des politiques novatrices en matière de transport. C'est ainsi que Jouve et al. (2002), analysant les cas de Genève, Naples, Munich, Stuttgart et Lyon montre que les politiques de déplacements urbains innovantes reposent souvent sur la construction d'un intérêt général partagé par les acteurs et par la négociation des tensions entre le développement économique et environnemental. Le programme européen OPTIMA, dont l'objectif est d'identifier les raisons à l'origine des différences de politiques dans le domaine des transports urbains, a mis en relief l'importance des lois-cadres de financement pour mener localement des politiques de transports visant le développement durable de la mobilité.

La substitution d'une approche en termes de services à une approche en termes d'infrastructures

La notion d'effet socio-économique des transports est fortement associée à l'infrastructure : de nombreux travaux ont ainsi cherché à quantifier l'impact de la réalisation d'une infrastructure sur le développement économique. Cette approche

est très critiquée et nombreuses sont les tentatives de lui substituer une approche visant à mesurer les effets socio-économiques des services de transport.

L'action publique dans le domaine des transports est motivée, nous l'avons déjà relevé, par des impératifs de politique industrielle. Il en résulte que la réalisation d'infrastructures est au centre de ses projets. EOLE et METEOR, analysés par George Ribeill sont sans doute parmi les exemples les plus caricaturaux : « Si le STP préconisa EOLE, le gouvernement retint finalement les deux projets pour des raisons d'intérêt industriel : METEOR mettait en œuvre un système d'exploitation entièrement automatique développé par Matra et que la RATP, soucieuse de se placer sur ce nouveau terrain technologique, via sa filiale SOFRETU, ne pouvait délaissier. » (Ribeill 1997 : 78). De la même manière, de nombreux PDU deviennent des outils de promotion de projets de tramways (Offner 2003a). Pourtant, l'approche par l'infrastructure est actuellement sous les feux de plusieurs critiques.

La première renvoie à l'oubli du consommateur/client/usager. Les dysfonctionnements des services publics ont été un élément d'argumentation pour contester la légitimité des monopoles de services publics au niveau de l'Union Européenne et dans la plupart des Etats membres. Ces dysfonctionnements, qui se sont progressivement installés, sont selon Jean-Claude Boual (1996), de deux ordres :

- Les consommateurs ont été progressivement exclus de la gestion des services structurés au niveau national, notamment parce que les services publics ont été vus comme étant au service d'une politique industrielle, peu d'attention a en conséquence été apportée à la qualité de service et aux attentes des usagers. La réalisation du réseau de TGV a pour effet de déclasser la desserte des villes intermédiaires que sont Dijon, Orléans, Amiens (Auphan 1997).
- L'élargissement de la gestion déléguée et la constitution de grands groupes de services aux collectivités a l'avantage de dynamiser le secteur et de le rendre plus souple. Il a cependant aussi comme revers d'éliminer les usagers/consommateurs/citoyens comme acteurs de la qualité de service par l'intermédiaire de leurs choix et revendications.

La deuxième ligne de critique concerne la protection de l'environnement. La montée en puissance de la problématique de la protection de la nature et de l'environnement interpelle directement les services publics car cette dimension est absente de leurs références constitutives et débouche sur la mise en cause croissante des projets d'infrastructures (Boual 1996). Tout un courant de pensée écologiste estime que le but d'une politique de transport est de rendre le déplacement moins nécessaire et limiter autant que faire se peut ses conséquences environnementales. Dans cette logique, les investissements en infrastructures sont contreproductifs. Ce courant de pensée est relayé au niveau européen depuis les années 1990 (par l'Allemagne notamment) et connaît un certain écho (Freudensprung et Giorgi 2001). En France, c'est dans cette veine que l'on peut aussi rattacher les réflexions actuelles sur la réduction des vitesses et ses effets sur les flux (Wiel 2002).

Ces critiques débouchent sur la (re-)découverte de l'outil régulation, ou plutôt sur certains de ces instruments de nature économique, et surtout sur une mesure des

effets socio-économiques du transport fondée sur les services plutôt que sur l'infrastructure. C'est les travaux menés dans le cadre des programmes de l'Union Européenne qui sont le moteur de ces recherches, comme le témoigne leur nombre important. Le programme TRANSPRICE a quantifié l'impact régulateur de la tarification du stationnement sur le trafic automobile urbain. Le projet CONCERT a mis en relief les impacts de la modulation tarifaire en fonction de la charge des routes sur le fonctionnement urbain. En France, plusieurs recherches se sont intéressées au péage urbain et au stationnement (Le Van 2003, CERTU 2001).

La re-définition de la notion d'effet

C'est sans doute à l'échelon européen que sont produits les discours les plus incantatoires sur les effets des grandes infrastructures de transport (Joignaux 1997). A partir d'une analyse de contenu des documents relatifs à la politique commune des transports en matière de développement de grandes infrastructures, B. Adam propose une critique du rôle attribué à la vitesse dans la politique européenne des transports. La vitesse est valorisée de façon universelle et justifie le développement de chaque secteur des transports. La vitesse est indissociablement liée à la compétitivité économique et au profit, la compression de la distance-temps est vue comme un présupposé de la croissance économique (Adam 2001).

Toute une série de travaux critiques sur les effets du transport se sont développés à partir de l'évidence suivante pour les chercheurs en sciences sociales : « L'analyse des relations transport-société est souvent emprunte de déterminisme. Un renouvellement s'opère actuellement qui considère que l'offre de transport est d'abord une production sociale avant d'être un élément de transformation de la société » (Klein, 2002).

François Plassard relève que la recherche des effets du transport est un champ qui va dans le sens de la complexification. Né dans les années 1960 pour évaluer les retombées de nouvelles offres sur les principales variables socio-économiques, il a progressivement intégré les transformations spatiales induites par les infrastructures, puis s'est plus récemment élargi aux transformations sociales suite au constat des insuffisances des approches économiques et spatiales. D'où une question : « est-ce que la faiblesse des effets des infrastructures ne provient pas de la manière inadéquate de les mesurer ? » (Plassard 1997).

La mesure des effets pose le problème de la méthode et celui du domaine dans lesquels ils sont repérables.

- Concernant la méthode, les travaux de Chaplain suggèrent que « Pour rendre compte des relations entre transport et espace, il conviendrait de ne plus partir du transport et de ses effets mais des processus, c'est-à-dire des séquences d'action, qui sont à l'origine de l'infrastructure et de son insertion dans l'espace (Chaplain, 1997 : 127). Relu en ces termes par Chaplain, le projet de ligne à grande vitesse d'accès au tunnel sous la Manche revêt une fonction d'affirmation et de positionnement des acteurs institutionnels. Pour les collectivités locales, les logiques politiques l'emportent sur les logiques

économiques : la conquête du passage par Lille est par exemple l'affirmation de la Métropole lilloise et une mobilisation contre Amiens.

- Concernant le domaine, certaines recherches menées dans le cadre du programme de recherche du PUCA « déplacements et inégalités » mettent en relief des effets peu étudiés. Le travail de Dupuy et al. (2001) sur la mobilité des ménages pauvres en France et en Grande Bretagne montrent que les politiques de transport et d'aménagement du territoire menées dans ces deux pays ont des effets très différents sur les populations défavorisées. Là où en France, la planification urbaine a tendance à assigner ces populations à résidence en développant des territoires ségrégués mais bien équipés, en Grande-Bretagne l'absence de planification a pour conséquence de rendre les populations pauvres dépendantes de l'automobile.

5.8 Les outils de régulation

De l'ensemble des thèmes de que nous abordons, celui de la recherche d'outils de régulation efficaces est sans doute le plus dynamique, ce qui est lié à une demande des pouvoirs publics et des administrations qui ne faiblit pas. Dans cette perspective, la recherche s'oriente autour de l'efficacité des différents outils existants et de leur optimisation.

Si le transport n'a pas d'effets structurants automatiques et si les infrastructures produisent des effets non voulus parfois difficilement prédictibles, quels outils de régulation utiliser pour agir ? Cette question générale a fait couler beaucoup d'encre ces dernières années, elle a également produit toute une série de travaux de recherche. Plus concrètement, elle s'est déclinée autour de l'analyse des déterminants des pratiques modales et des marges de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics pour favoriser des transferts modaux au profit de la marche, du vélo et transports publics urbains et du train pour les transports de voyageurs, de la route au rail et aux voies fluviales pour les marchandises.

Les outils tarifaires

Deux outils tarifaires ont fait l'objet de recherches en termes de régulation des trafics : le péage routier et le stationnement payant.

Concernant le péage routier tout d'abord, relevons trois types de péage : le péage de congestion, dont le prix varie en fonction des heures ou éventuellement du nombre de personnes transportées dans les véhicules (co-voiturage), le péage d'accès et le péage par type de véhicule. Le péage de congestion est pratiqué sur les réseaux autoroutiers urbains comme moyen d'écarter les pointes de trafic. Le péage d'accès, récemment remis à l'agenda politique par l'expérience londonienne, concerne généralement les centres villes et se veut à la fois des incitations au report modal et des instruments de financement des offres alternatives de transports publics (le produit du péage sert tout ou en partie à financer les offres de transport alternatives). Le péage par type de véhicule a été mis en service en Suisse pour le transit alpin

des poids lourds à travers les Alpes. Les poids lourds payent une taxe de transit pour chacun de leur passage, taxe qui est conçue comme incitatrice au ferroutage.

Concernant le stationnement, trois types sont pratiqués : le stationnement payant sur voirie, le park and ride (P+R) et le macaron pour résidents. Le stationnement payant sur voirie est très répandu dans le centre de nombreuses villes Françaises. Son efficacité se heurte cependant au fait que le stationnement privé est très répandu, notamment pour les pendulaires, et que le contrôle du stationnement est peu assidu, rendant le risque d'une amende assez faible. Les P+R se sont développés à la périphérie des villes en liaison avec les axes structurants de transport public. L'idée est que les automobilistes qui souhaitent se rendre en ville laissent leur véhicule dans un parking ad-hoc et prennent le tram ou le métro pour finir leur trajet contre le paiement d'un billet ou d'un abonnement combiné. Cette formule, politiquement très médiatisée, n'est pratiquée que par une petite minorité faute de réalisations adéquates (sauf en Ile-de-France), sa pertinence est par ailleurs l'objet de controverses. Le macaron pour résident consiste à vendre aux habitants d'un quartier un droit mensuel ou annuel illimité de stationner sur voirie. Le but est d'inciter à laisser sa voiture au domicile.

Les outils tarifaires qui viennent d'être brièvement évoqués sont efficaces s'ils sont bien calibrés et accompagnés d'alternatives crédibles, notamment par les transports publics (CEMT 1996, Crozet et al. 1994). Ils se heurtent pourtant à plusieurs problèmes :

- Une acceptabilité politique très faible. Les seuls outils tarifaires qui rencontrent actuellement l'approbation du grand public est la taxe poids lourds, le P+R et le macaron pour le stationnement résidentiel. MOBISCOPIE montre par exemple que le péage urbain est refusé par plus de 70% des français et que la réduction du stationnement dans les centres urbains est généralement refusée par la population dans des proportions de l'ordre de 60%. Relevons par ailleurs que la mise en service du péage de congestion TEO à Lyon et la mobilisation citoyenne qui en a résulté (avec en particulier l'implication à titre privés de chercheurs du LET) ont permis de mesurer le manque de popularité de ce type de mesure.
- Ils provoquent des effets non voulus. Le péage de congestion et le péage urbain, le stationnement payant en centre-ville ne sont-ils pas de nature à limiter l'attractivité économique des centres urbains au profit des entrées de villes ? Le macaron de stationnement pour habitants n'a-t-il pas pour effet induit de contribuer à la motorisation des ménages habitant les centres-villes ? Les espaces utilisés par les P+R à proximité immédiate de dessertes efficaces par les transports publics ne seraient-ils pas mieux affectés s'ils étaient dévolus au logement ou aux activités économiques ? Le système P+R ne contribue-t-il pas à la périurbanisation ?
- Ils posent des problèmes d'équité d'accès. Les différents outils tarifaires agissent par les prix et sont donc inéquitables par définition. Le péage urbain et le stationnement payant de centre-ville sont particulièrement critiqués comme contraire au principe du « droit à la ville ».

La vitesse

Il est maintenant largement admis que la vitesse des transports a un effet majeur sur la forme que prend le développement des archipels urbains. Marc Wiel (1999) a en particulier montré comment on est progressivement passé de villes construites autour des métriques piétonnes, où il y avait correspondance entre l'espace distance et l'espace temps, et où en conséquence, la proximité équivaut à la contiguïté, à des villes qui se déploient à l'échelle des métriques automobiles, où l'espace distance se désolidarise de l'espace temps pour produire des proximités qui s'affranchissent de la contiguïté pour se déployer en termes isochrones. La périurbanisation peut être lue en termes de processus comme un effet induit des accessibilités routières procurées par l'automobile (Wiel 1999).

A partir de ces réflexions, toute une série de travaux ont tenté de modéliser les effets urbains de la vitesse, notamment à partir de la « conjecture de Zahavi », qui met en relief que la population utilise les gains de vitesse procurés par les réseaux de transports pour accroître la portée spatiale de leur mobilité (y compris au plan résidentiel) à budget-temps constant.

Partant de cette conjecture, de nombreuses agglomérations se sont lancées dans l'amélioration des réseaux de transports publics dès les années 1980 dans le but de développer une alternative à l'utilisation de l'automobile. Cette volonté s'est traduite par des mesures visant à accroître les vitesses commerciales des bus (sites propres et couloirs réservés) et la réalisation de TCSP ayant des vitesses commerciales nettement plus élevées que les bus (25-35 km/h). Malgré ces efforts, les reports modaux de l'automobile sont cependant restés modestes, ce qui s'explique par deux facteurs essentiellement (Kaufmann 2000) :

- Les transports publics restent d'une manière générale non concurrentiels en termes de temps de déplacements par rapport à l'automobile malgré la réalisation des TCSP (ceux-ci ne concernent que une ou deux lignes).
- La comparaison des temps de déplacements est un critère nécessaire mais pas suffisant pour entraîner des reports modaux (les habitudes et les attitudes jouent également un rôle important).

Par ailleurs, une recherche récente du Laboratoire d'Economie des Transports (Crozet et Joly 2002) a montré sur la base de la comparaison globale de la mobilité quotidienne de 100 agglomérations dans le monde que les villes européennes sont caractérisées par un partage modal « favorable » aux transports publics, et des budgets temps de transport plus faibles que les villes américaines. Cette observation met donc en relief le caractère non mécanique de la conjecture de Zahavi.

Suite à l'échec relatif des politiques de report modal fondées sur la vitesse des transports publics, plusieurs chercheurs se sont récemment intéressés à la vitesse des flux routiers en questionnant le caractère réversible de la relation entre vitesse et portée spatiale des déplacements : diminuer les vitesses sur les grandes infrastructures routières produit-il un retour vers la ville compacte ou entraîne-t-il au contraire un allongement des budgets-temps ?

Cette question est d'autant plus d'actualité que la plupart des enquêtes récentes mettent en évidence une croissance du temps consacré aux déplacements dans la vie quotidienne. La conjecture de Zahavi, sur laquelle a reposé de nombreuses recherches et prévisions de mobilité depuis les années 1980 est donc infirmée : le budget-temps consacré en moyenne à se déplacer par personne et par jour n'est plus stable, mais il augmente, tout comme le nombre de déplacements effectués en moyenne par chaque citoyen. Même si la recherche est encore balbutiante sur l'accroissement des budgets-temps de transport, plusieurs travaux récents ont identifié une série de facteurs susceptibles d'être à l'origine de cette tendance :

- Nous assistons tout d'abord à un découplage entre la vitesse de transport et la mobilité. Plusieurs analyses récentes, dont celles menées au LET, montrent que le mécanisme de compensation de l'accroissement des kilomètres parcourus par les gains de vitesse ne fonctionne plus. Les personnes qui se déplacent le plus vite et le plus loin sont désormais aussi celles qui ont les budgets-temps consacrés aux déplacements les plus importants. Toute une série de changements économiques et sociétaux contribuent à expliquer cette tendance : l'élargissement des marchés, qui génèrent des déplacements professionnels d'une portée continentale, la précarisation du travail qui oblige parfois à accepter des temps de déplacement très importants, les arbitrages de localisation résidentielle de certains couples bi-actifs à plein-temps.
- D'autres recherches ont par ailleurs montré que le rapport au temps de déplacement est en train de changer. De temps de liaison difficilement appropriables par l'utilisateur, ils deviennent des temps sociaux à part entière. Le déplacement de loisir en voiture devient un moment privilégié du « vivre ensemble » familial. Le train pour des déplacements pendulaires de longue distance est de plus en plus utilisé comme lieu de travail (grâce notamment à la complicité du téléphone mobile et de l'ordinateur portable). Le chaînage des activités se construit par une appropriation des espaces traversés (s'arrêter en passant dans un supermarché, faire un crochet pour chercher un enfant à un cours, etc.). Dans ce contexte, des budgets-temps de déplacement plus élevés sont tolérés car la qualité des temps de mobilité s'est améliorée.
- L'accroissement des budgets-temps de transport est aussi une conséquence des politiques de transports urbains menés dans les grandes agglomérations. La recherche comparative en cours sur les inégalités sociales d'accès dans des agglomérations suisses et française le montre bien (Jemelin 2003²) ; les agglomérations dans lesquelles une politique de réduction des usages urbains de l'automobile a été menée dans les années 1990 (Zurich, Berne) se caractérisent par des reports modaux de l'automobile vers les transports publics entraînant des accroissements des budgets-temps.

² Jemelin Ch et al. (2003) Inégalités d'accès et politique des transports urbains : une comparaison internationale, rapport intermédiaire à l'intention du PREDIT, août 2003.

La séduction

Le réaménagement des centres-villes, la qualité des aménagements urbains et le souci d'esthétisme dans le domaine des transports publics (les nouveaux tramways et métros, le TGV) sont une spécificité française en matière de politique de transports. L'idée sous-jacente à ces réalisations est la séduction : pour susciter un report d'usage de l'automobile vers les transports publics ou le train, les armes sont dès lors celles du marketing et du design.

Ponctuellement, ces stratégies sont complétées par des actions concertées de communication visant à convaincre les élites de passer aux transports publics (Brög 1996), ou par des campagnes de promotion ou de sensibilisation à l'instar de la journée « en ville sans ma voiture » qui a lieu chaque année le 22 septembre depuis 1998.

Si les effets de ce type de mesures sont indéniables au niveau de l'image (bonne image des réseaux de transports publics ayant un TCSP, valorisation de l'image des centres-villes grâce aux politiques d'aménagement urbain, bonne image de la journée « en ville sans ma voiture » et adhésion à ses objectifs, etc.), en revanche les impacts comportementaux sont faibles. Les sondages dépouillés dans le cadre de MOBISCOPIE le montrent à propos de la journée sans voiture : son esprit est bien compris et remporte l'adhésion du grand public, mais les retombées comportementales sont faibles. Les outils de la séduction sont potentiellement très intéressants pour accroître l'acceptabilité politique de certaines mesures, le paradoxe c'est qu'elles ne sont que rarement utilisées dans ce sens et qu'on en attend des effets directs sur les comportements de déplacements qu'elles ne sont le plus souvent pas en mesure de produire.

La planification urbaine

Nombreux sont les travaux qui ont mis en évidence que système de transport et planification urbaine sont indissociables pour susciter des transferts modaux. Or actuellement « la ville émergente se fait très largement autour de l'automobile » (Dubois-Taine et Chalas 1997), rendant les accessibilités procurées par les autres moyens de transport de plus en plus limitées. Partant de ce constat, plusieurs tentatives de réconciliations entre ville et transport ont été expérimentées ces dernières décennies. L'analyse de ces mesures débouche sur les observations suivantes :

- Les politiques de mixité habitat-emploi dans le but de limiter la pendularité se sont révélées être un échec, à l'instar des Villes Nouvelles franciliennes, qui génèrent des flux considérables : les personnes qui habitent sur place n'y travaillent que rarement et à l'inverse, les personnes qui travaillent en Ville-Nouvelle résident très largement ailleurs.
- La ville des courtes distances, concept apparu et appliqué en Europe du nord dès la fin des années 1980 ne semble pas non plus de nature à susciter des reports modaux substantiels. Son idée de base est de développer un urbanisme des courtes distances par le biais d'une offre riche de services et

équipements de proximité accessibles à pied et en vélo pour limiter la portée spatiale des déplacements. Si l'apport de l'urbanisme de proximité est évident sur le plan de la qualité de vie, en revanche son impact sur la mobilité des habitants des quartiers concernés n'est pas démontré.

- L'articulation transport-urbanisme postule que le développement urbain doit se faire autour des nœuds de transports en commun. Partant du constat que la ville émergente se fait autour des accessibilités automobiles, ce principe de planification propose de définir les possibilités d'urbanisation en fonction des accessibilités par les transports publics. Si cette idée est séduisante à long terme et permet effectivement de contenir la croissance du trafic automobile et d'accroître la rentabilité des transports publics, elle pose en revanche de nombreux problèmes d'implémentation à court terme. Que faire des potentiels à bâtir non construits sans bonne accessibilité par les transports publics ? Que faire des zones d'activités déjà construites dont l'accessibilité est exclusivement automobile ?
- L'attractivité résidentielle des quartiers urbains proches des centres. L'habitat urbain est associé à des modes de vie tournés vers la proximité spatiale et donc un usage très modéré de l'automobile. Cher et caractérisé par une qualité de vie limitée par de nombreuses nuisances, l'habitat urbain est cependant jugé moins praticable que la maison individuelle, pour une large part de la population, et tout particulièrement les familles. La recherche de Kaufmann et al. (2001) a en particulier montré qu'en Ile-de-France et dans l'agglomération lyonnaise, de nombreuses familles font des arbitrages de localisation résidentielle en faveur du périurbain alors qu'elles préféreraient idéalement habiter à proximité du centre, mais y renonce faute d'offre de logement appropriée. En s'inspirant des expérimentations allemandes et hollandaises des quartiers sans voitures, plusieurs expériences visant à offrir un habitat urbain de qualité à des familles ont été développées en France. Si sur le plan urbanistique elles sont une alternative crédible à l'habitat individuel périurbain, leur succès a été altéré par la réputation scolaire des quartiers dans lesquelles elles sont insérées.

La limitation

Mesure radicale s'il en est, la limitation de la circulation ou du stationnement peuvent aussi être considérées comme un outil de régulation de la mobilité. En fait, ce type de régulation recouvre des mesures très diversifiées qui vont de la fermeture saisonnières de certaines rues au trafic automobile (les voies sur berges à Paris en été) et la circulation alternée en cas de pics de pollution, à la suppression du trafic automobile dans des quartiers résidentiels ou des centres-villes (piétonnisation), en passant par la suppression du trafic de transit au moyen de poches de circulation étanches (sens uniques), ou l'interdiction de circuler de certains types de véhicules.

Les droits de stationnement négociables peuvent aussi être rattachés à cette famille de mesures. Dans son rapport prospectif sur les droits négociables pour le stationnement pendulaire, la SARECO préconise un système de droits de stationnement équitablement répartis et rattachés au badge d'accès au parking. Ces

droits seraient échangeables sur le site intranet de l'entreprise par gré à gré (SARECO 2002). L'expérimentation d'un tel système se heurte cependant à un certain nombre d'obstacles, liés à la complexité du dispositif, à son acceptabilité, aux problèmes de pénurie. Finalement, les auteurs du rapport concluent qu'une telle expérimentation devrait plutôt être réalisée à l'échelle du quartier (SARECO 2002 : 60).

L'indispensable coordination

Les développements qui précèdent l'ont montré : de nombreux travaux ont été menés ces dernières années sur les outils de régulation dont disposent les pouvoirs publics. D'une manière générale, ceux-ci sont efficaces s'ils sont implémentés dans les règles de l'art, c'est-à-dire s'ils sont coordonnés. La clé du succès des différentes mesures présentées réside en bonne partie dans leur combinaison, car la plupart sont complémentaires, au point que de nombreux analystes estiment que le succès d'une politique visant le report modal pour des déplacements urbains, inter-urbains ou du trafic de marchandise réside dans la cohérence de la combinaison des outils (CEMT 1996).

La recherche prospective du groupe de Batz, présidée par Yves Crozet, met en relief sous forme de scénarios, quatre mises en cohérence possibles de différentes mesures qui viennent d'être présentées, scénarios construits autour de deux dimensions, une relevant des « politics » [maintien d'une accessibilité optimum *versus* réduction des accessibilités], une relevant des « policies » [recours à des processus collectifs *versus* à des systèmes d'incitations individuelles] :

Scénario 1 : volontarisme technologique. Le développement des techniques doit résoudre les conflits liés au fonctionnement du système de transport. L'Etat intervient à ce titre pour renforcer le rôle de la recherche, de l'industrie et du génie civil, et développer les nouvelles technologies.

Scénario 2 : connaissance des coûts et vérité des prix. Le bon comportement des usagers est provoqué par un système d'incitations individuelles (tarification routière et développement d'offres de transports publics performantes).

Scénario 3 : les transactions privées. La maîtrise de la mobilité est atteinte par l'intermédiaire du droit de propriété (*droits à circuler*, fonctionnant dans un cadre d'échange).

Scénario 4 : la transaction urbaine. Comme le scénario 3, il vise une réduction de la mobilité, mais privilégie une voie collective de régulation, au niveau local (PLU conçus sur la base du modèle hollandais ABC).

Explicitement, chacun de ces scénarios renvoie à un style politique (ou policy), nous rappelant que derrière les outils de régulation se cachent des principes d'action qui sont autant de mise en cohérence possible et qui relèvent de choix politiques beaucoup plus que techniques. Ce faisant, ils montrent que les marges de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics pour agir sur la mobilité relèvent non seulement de la définition d'objectifs, mais aussi de moyens d'action permettant d'atteindre les objectifs fixés.

5.9 Les « styles » politiques et leurs productions

Par « style » politique nous entendons le mode d'intervention des pouvoirs publics, de l'élaboration à la mise en œuvre des politiques publiques. Ce faisant, nous nous écartons de la définition plus restrictive qu'en donne Richardson (cité dans Jouve 2002 : 10), soit les conditions de mise en œuvre et d'utilisation des ressources disponibles aux sein des institutions politiques. Les « styles » politiques renvoient à des aspects idéologiques, affectifs et évaluatifs, et se matérialisent à travers le choix des instruments des politiques publiques.

Plusieurs conceptions de l'intervention publique s'affrontent sur les questions de transport et d'aménagement du territoire (Newman et Thornley 1996, Kaufmann et al. 2003). Une première accorde le primat aux instruments de l'aménagement (plans de zones, maîtrise foncière, mise à disposition d'infrastructures et de services urbains, etc.); la deuxième, que l'on peut qualifier d'incitatrice, agit à l'aide d'instruments économiques (subventions, incitations fiscales, taxes, etc.). Enfin, une planification recourant exclusivement aux mécanismes de l'offre et de la demande.

Il apparaît que ces différents moyens d'action dont disposent les pouvoirs publics ne permettent pas d'atteindre les mêmes objectifs, conduisant parfois les politiques à l'échec. C'est ce que relève avec légèreté Jean-Marc Offner à propos de la coordination transport-urbanisme : « Trois représentations du couple aménagement/déplacements conduisent, de facto, à l'impasse : le concubinage notoire, pour lequel l'évidence et la force même de la relation annihilent toute nécessité de règle ; le mariage de raison, qui voit dans la dialectique entre l'offre et la demande (chère aux économistes) les chemins de l'équilibre ; le divorce à l'amiable, où chacun gère sans culpabilité ses affaires de son côté... » (Offner, 1997 : 25). S'ouvre dès lors un champ d'investigations : que produisent les différents modes d'intervention ? Certains sont-ils plus efficaces que d'autres ? Dans quels domaines ? Avec quels effets ?

Cette problématique s'inscrit dans des débats à très forte connotation idéologique, où les affirmations totalisantes ne font pas défaut, à l'instar du Livre Blanc de l'Union Européenne de 1985 (White Paper on the Completion of the Internal Market), qui affirme que la libéralisation des services de transport est un élément central dans l'avènement du marché unique.

Les travaux de recherche de notre corpus abordent ces questions essentiellement sous l'angle des modalités de la libéralisation des services de transport et de leurs effets.

Un certain nombre de travaux s'intéressent à *la pertinence de la privatisation*. C'est ainsi que Nicolas Neiertz (1999) relève que la théorie néo-classique définit que deux producteurs de biens ou de services sont concurrents si les biens qu'ils offrent sont substituables, or ses analyses démontrent que les transports publics et l'automobile offrent des services profondément différents. Chaque mode dispose d'une zone d'exclusivité et de plages de concurrence intermodale (Neiertz 1999). « Le marché des transports est passé en quelques décennies d'un marché quasiment monomodal dominé par le chemin de fer à un marché multimodal (fer, route, voie d'eau), puis à nouveau à un marché quasi-monomodal dominé cette fois par la route. » (Neiertz 1999 : XXVII). Le programme de recherche TENASSESS a également traité de cet

aspect par le biais de l'analyse des tensions entre les différentes conceptions de l'intervention publique en Europe, mais c'est sans doute autour de la réforme du chemin de fer que la critique du modèle libéral a été la plus pointue. Le programme européen LIBERAIL a en particulier mis en évidence l'échec de l'application de la directive 91/440, directive qui prévoit la séparation de la gestion des infrastructures de celle des services et l'ouverture à la concurrence de l'exploitation des services :

- Préjuger des vertus du renforcement de la concurrence intramodale est hasardeux et l'expérience du rail britannique montre que celle-ci a surtout pour effet de dégrader la qualité de service et de concentrer la concurrence sur les réseaux les plus rentables.
- L'exemple britannique a aussi montré que les organismes de contrôle se sont révélés inefficaces face aux manquements du gestionnaire d'infrastructure en matière d'entretien et de développement des réseaux, et la course à la rentabilité a conduit à de nombreuses dérives au plan social.

En conclusion, c'est à sa nature idéologique et sa non prise en compte des spécificités nationales que la réforme doit son échec.

D'autres travaux s'intéressent à l'effet de l'introduction du modèle contractuel sur la qualité des services et la prise en compte de l'utilisateur. Dans cette veine, la thèse de doctorat d'Eric Le Breton conclut à propos des réseaux de transports urbains que « L'implication croissante des opérateurs privés entraînerait une substitution progressive d'une logique économique aux prérogatives du service public. (...) Notre enquête nous invite à esquisser une autre interprétation, qu'il conviendrait de poursuivre et d'étayer. L'implication croissante des opérateurs publics et privés dans le transport collectif urbain s'effectue dans un contexte d'action qui engendre des recompositions mutuelles de leurs logiques d'action initiales bien plus qu'un simple affrontement. Le modèle contractuel impose des limites et des contraintes aux opérateurs privés, mêle de façon indissociable la poursuite de performances économiques à des performances politiques toujours plus complexes à atteindre et à évaluer parce que portant sur des objectifs étroitement imbriqués les uns aux autres, en entretenant entre eux des liens changeants. » (Le Breton, 2002 : 230)

5.10 La sédimentation des politiques passées

La prise en compte de la spécificité locale alimente de nombreuses recherches en sciences sociales autour de l'étude des processus de « path dependency ». *La path dependency (ou dépendance du chemin parcouru)*³. L'hypothèse à la base de ces travaux est double. Elle consiste d'une part à affirmer que la morphologie (institutionnelle et spatiale) d'un territoire oriente les projets qui y sont développés par l'intermédiaire de l'effet des politiques antérieures sur cette morphologie. Elle dit d'autre part que la manière dont les acteurs institutionnels et sociaux se représentent les enjeux politiques locaux dépend des politiques passées. Ainsi, dans cette

³ Ce terme est à l'origine une notion d'économie de l'innovation.

optique, les politiques de transport antérieures induisent des éléments structurants pour les politiques futures – en termes morphologiques, de catégories d'analyses, de pratiques routinisées – qui font qu'il est tantôt difficile d'infléchir les dynamiques engagées ou au contraire facile de s'engager dans la voie de la rupture (Jouve et Lefèvre 2001 : 34).

Si, dans les différents domaines de l'analyse politique des transports, on rencontre quelques plaidoyers pour une meilleure prise en compte des contextes locaux et de leur histoire (Blatrix et al. 2002, Jouve et al. 2002, Offner 2003a), les recherches systématiques sur ce thème sont encore peu nombreuses :

- L'histoire du territoire et ses représentations par les différents acteurs est au cœur des travaux de Cécile Blatrix qui montre que les caractéristiques d'un territoire, son histoire et les représentations qu'en ont les acteurs sont centraux dans l'émergence des conflits d'aménagement du territoire et des coalitions d'acteurs lors de ces conflits (Blatrix et al. 2002).
- Les travaux de Vincent Kaufmann montrent ainsi que dans des villes étalées dont l'accessibilité est essentiellement fondée sur l'automobile, des politiques de transferts modaux fondées sur le développement de l'offre de transports publics, la gestion du stationnement et l'articulation urbanisme transport sont vouées à l'échec car elles sont en porte-à-faux avec les morphologies urbaines existantes (Kaufmann et al. 2001). La manière dont est construit le problème des déplacements et les stratégies envisagées pour y répondre sont marquées par les morphologies spatiales et institutionnelles pré-existantes (Kaufmann et al. 2003).
- Le travail de Marc Wiel (1999) sur le développement de la périurbanisation en France montre comment celui-ci a été favorisé par la conjonction des différentes politiques sectorielles dans le domaine des transports, de l'aménagement du territoire et du logement aux différents échelons institutionnels (Etat, département, commune), et comment la périurbanisation en général et les formes spécifiques qu'elle a localement pu prendre, influencent et dirigent l'action publique en matière de transports par son effet sur le champ du possible.
- Dans le domaine ferroviaire, le programme européen LIBERAIL suggère que l'échec de l'application de la directive européenne semble être en bonne partie liée à des aspects historiques liés à l'organisation matérielle des réseaux et son passé de monopole d'Etat.

5.11 L'évaluation a posteriori

L'évaluation permet de lier une analyse des procédures d'élaboration des politiques publiques, de leur cadre institutionnel et de leur architecture, à leur mise en oeuvre et à leurs résultats. Elle présente en outre l'avantage de répondre de façon approfondie à la problématique de la difficulté de la traduction des intentions en actions. « Evaluer, a priori comme a posteriori, c'est se donner les moyens d'une information sur les conséquences des décisions de chacun : les politiques routières des Départements et leur influence sur le développement de l'habitat périurbain, les choix

de l'urbanisme commercial et les demandes induites de déplacements, le comportement des maires de communes périphériques face à mise en service d'une rocade... » (Offner 1997 : 27).

Les transports ont été des pionniers de l'évaluation a posteriori, avec des travaux comme le suivi du métro de Lyon, puis l'évaluation des PDU première génération par Pierre Lassave du CETUR, puis enfin avec le programme d'évaluation du Ministère des Transports piloté par le Conseil Général des Ponts et Chaussées (Offner 2002b). Actuellement, on peut différencier deux types d'évaluations a posteriori dans le domaine des transports : (1) L'évaluation managériale de suivi, qui constitue un outil de gouvernance (les observatoires des déplacements qui naissent dans de nombreuses communautés d'agglomération sont à ranger dans cette catégorie). (2) L'évaluation-bilan, qui constitue un jugement sur l'efficacité de l'action publique.

Malgré les débuts prometteurs que nous venons d'évoquer, l'évaluation a posteriori est une grande absente des recherches de notre corpus. Il n'y a guère que la recherche « OP4 » de Offner et l'évaluation de l'article 14 de la LOTI de Hennebelle, déjà abondamment citées dans d'autres chapitres, qui soient des évaluations-bilans de politique publique. Les évaluations comparatives sont totalement absentes...

Là est le paradoxe : l'évaluation est le maillon manquant de l'analyse des politiques de transport, celui qui permettrait de rendre ce domaine de recherche plus visible et structuré, qui permettrait potentiellement de dépasser les balbutiements actuels des différentes lignes de recherche esquissées tout en fournissant des réponses claires aux interrogations appliquées des pouvoirs publics sur ces questions. Nombreuses sont en fait les évaluations qui restent à l'état de littérature grise plus ou moins confidentielle, qui se passent sous le manteau sans jamais être publiées.

Manifestement, les évaluations sérieuses et approfondies des politiques de transport menées en France ne sont pas souhaitées. Reste à comprendre pourquoi l'évaluation fait-elle si peur ?

6. Synthèse et recommandations pour la recherche

Au terme de ce dépouillement thématique de la recherche française relative à la politique des transports, force est tout d'abord de constater que la recherche nous dit beaucoup de chose sur les transports. A force de regretter son sous développement, on en oublie qu'elle produit des résultats qui nous renseignent sur (1) le contenu des politiques, mais aussi sur (2) leurs limites, et (3) qui alimentent des questions de sciences sociales plus générales.

En guise de synthèse, nous proposons de reprendre successivement ces trois aspects en revenant pour chacun d'entre eux sur le bilan qui peut être tiré de l'état des lieux, retour duquel nous tirerons ensuite un agenda pour des recherches futures.

6.1 L'action publique et sa substance

Concernant le contenu des politiques, relevons tout d'abord que le constat de départ de l'absence de politique des transports intégrée en France, tiré de la recherche de Bernat et Ollivier-Trigalo (1997), se trouve à la fois corroboré et précisé par les recherches que nous avons consultées. Il n'y a pas actuellement en France de politique des transports au sens où nous l'avons défini au début de ce travail, c'est-à-dire un ensemble de décisions et d'actions cohérentes et ciblées vers des objectifs définis. Le champ des transports apparaît tiraillé par des tensions de différentes natures et plus particulièrement les trois suivantes :

La tension entre la transversalité affichée et sectorisation de fait

L'articulation des modes de transports en véritable système de transport, l'intermodalité et l'interopérabilité, la coordination entre transport et urbanisme sont autant d'objectifs affirmés avec force et constance. Ils se retrouvent d'ailleurs largement dans les lois Voynet, Chevènement et SRU. Pourtant, au-delà de l'expression de grands principes, force est de constater que la pratique reste essentiellement sectorielle, comme le montrent les exemples de la poursuite du programme de réalisations autoroutières, du développement des LGV ou des transports publics en site propre. Ces grands projets restent fondamentalement de nouvelles infrastructures modales qui ne sont que marginalement planifiées d'une façon multimodale et résiduellement en fonction d'autres objectifs relatifs à la coordination entre systèmes de transport et croissance de l'urbanisation.

Au chapitre des très bon exemples en matière de déficit de transversalité, on peut également citer la territorialisation des institutions publiques : les périmètres d'intervention en matière d'urbanisme et de transports ne se superposent toujours pas, malgré les grands principes énoncés dans les lois, de plus, la distribution des compétences renvoie à des acteurs publics différents (TRANSLAND). Autre exemple significatif, l'analyse du contenu des PDU montre que les intentions générales en matière de coordination intersectorielle se traduisent en actions sectorielle, en

particulier pour ce qui touche aux liens entre accessibilités procurées par les transports publics et croissance de l'urbanisation.

La tension entre participation et décision

Les travaux sur le renouvellement des processus de prise de décision aussi bien que ceux relatifs à l'apport de la concertation à la prise de décision mettent largement en relief des incohérences entre procédures et décisions. Plusieurs logiques s'affrontent, celle du commandement où l'Etat et son appareil, garants de « l'intérêt général » décident seuls, celle de la planification où la décision est dictée par des impératifs de faisabilité politique et intègre donc d'autres acteurs, et enfin celle du pragmatisme où des dispositifs larges de concertation sont mis en place pour répondre à la crise des mécanismes de représentation citoyen afin d'éviter les impasses juridiques. Concrètement, ces logiques se superposent, créant des situations de conflits, comme par exemple celles, classiques, où un processus participatif débouche sur une décision en porte-à-faux, prise par le biais d'une enquête publique faisant table rase des résultats de la concertation.

Le fossé qui sépare les procédures des décisions trahit souvent une absence de consensus autour des objectifs à atteindre en matière de politique des transports. Pour le combler, des expérimentations de démocratie participative et des innovations procédurales ont été tentées, dont certaines font l'objet de recherches approfondies. Leur but est généralement d'accroître la légitimité des décisions et de tenter d'appâter les opposants. Force est pourtant de constater à la lumière des recherches dépouillées que le problème est plus structurel que procédural, et qu'en conséquence, les innovations et autres expérimentations n'atteignent que partiellement leur but.

La tension entre des objectifs contradictoires

Les transports répondent à des objectifs d'autres politiques sectorielles, en particulier en matière de promotion économique (soutien à l'innovation industrielle, soutien au secteur de la construction), d'aménagement du territoire (lutte contre l'enclavement, rééquilibres inter-régionaux), de politique sociale (le droit à la mobilité), de respect de l'environnement (lutte contre la pollution atmosphérique, lutte contre les émissions de gaz à effet de serre). Chacun de ces domaines se caractérise par un référentiel qui lui est propre, desquels résultent des décisions intrinsèquement contradictoires. Les plans de déplacements urbains sont une fois encore un bon exemple : leur objectif est de mettre en cohérence entre elles les différentes politiques modales dans un territoire donné et de les articuler à la politique d'urbanisme. De tels objectifs généraux supposent que l'essentiel des mesures à prendre concernent l'exploitation des réseaux et la coordination entre secteurs de l'action publique. Or nombreux sont les PDU qui se résument à des plaidoyers pour la construction d'un réseau de tramway et/ou de nouvelles voies routières sans autre forme de mesures (Offner 2003a). Dans ces cas, la conciliation des impératifs de promotion économiques et de préservation de l'environnement pousse à mettre l'accent sur la réalisation d'infrastructures, au détriment de l'optimisation de l'exploitation. Plus généralement,

ces objectifs multiples conduisent à adopter des combinaisons de mesures inaptes à entraîner les effets souhaités.

Les différents objectifs sectoriels auxquels répondent les transports relèvent assez précisément des trois piliers du développement durable. Cette notion offre de ce fait un potentiel intéressant pour développer un référentiel commun permettant de bâtir une politique des transports. De fait, plusieurs recherches traitant de l'innovation en matière d'expertise insistent sur l'intérêt de développer un tel langage commun pour mener des politiques plus ambitieuses (Lolive 1999).

Plusieurs recherches nous disent que ces trois tensions doivent être interprétées à travers le prisme de la crise de l'Etat que connaît actuellement la France (Jouve 2002, Fourniau 1996). Une situation qui apparaît à la fois sous les traits d'une crise de légitimité et d'une crise d'efficacité.

- *Une crise de légitimité.* L'Etat n'est plus le détenteur de « l'intérêt général » et de ce fait il est de plus en plus difficile de prendre des décisions légitimes. Nombre de recherches consultées relèvent ce fait, qui se traduit aussi par la faible acceptabilité de la plupart des outils économiques de régulation à l'instar du péage de congestion, du péage urbain ou du stationnement payant contrôlé.
- *Une crise d'efficacité.* Plusieurs travaux relèvent que l'expertise de l'Etat est obsolète, au niveau des méthodes utilisées que des compétences mobilisables. Accrochée aux analyses « coûts avantages » dont nombre de chercheurs estiment qu'elles ne sont plus de nature à permettre d'adhésion des acteurs, l'expertise d'Etat est de plus confinée à une logique d'équipement doublée d'une monoculture d'ingénieur qui la rend particulièrement hermétique à la montée en puissance des enjeux liés à la gestion et aux services.

Deux pistes de recherche à approfondir

En fin de compte, nous disent les recherches, les institutions et leur fonctionnement sont au cœur de la difficulté à mener une politique des transports. Si ce constat est assez finement établi, sa compréhension mériterait en revanche des travaux beaucoup plus approfondis et qui font actuellement défaut. Comment en effet interpréter cette crise persistante de légitimité et d'efficacité de l'Etat ? Une littérature abondante, qui n'a pas particulièrement trait aux transports, évoque comme pistes explicatives les logiques de reproduction des grands corps de l'Etat et plus généralement des administrations et une tension entre démocraties représentative et participative (p. ex. Durand et Thoenig 1996). L'état des lieux de la recherche que nous venons de développer va plus loin, il suggère deux pistes explicatives plus radicales : un déficit de démocratie et la formation de base des grands commis de l'Etat.

Concernant le *déficit démocratique* tout d'abord, plusieurs des recherches consultées mettent à jour un fossé entre les mouvements sociaux au sens large et les administrations publiques (Lolive 1999, Jouve et Lefèvre 2001). Ces mêmes recherches, et d'autres, insistent sur la nécessité de repenser les processus de décision pour les rendre plus transparents et plus légitimes et ainsi gommer le sentiment de confiscation des droits populaires que certaines procédures suscitent parmi les acteurs sociaux. En résultent une série d'expérimentations et de processus de prise de décision nouveaux, plus participatifs. Pourtant, au bout du compte, le sentiment domine qu'il s'agit assez largement de donner une illusion de la co-décision pour mieux faire passer la pilule (qui prend neuf fois sur dix la forme d'une nouvelle infrastructure) que d'une réelle recherche de renouvellement des outils démocratiques. Il ressort en effet de explicitement de plusieurs travaux que la sincérité de ces démarches de participation ou de concertation fait la plupart du temps défaut et que leur but est moins de rendre les processus de décision plus démocratiques que de déboucher sur la réalisation sans prendre trop de retard. Derrière cette observation se cache peut-être le seul véritable objectif de la politique des transports en France : construire pour faire tourner la machine économique nationale. En clair, on ne décide jamais de ne rien construire suite à une concertation.

Dans ce contexte, repenser les outils démocratiques de la prise de décision dans le domaine des transports comporte un risque que les élites politiques et administratives ne sont pas prêtes à prendre, celui de construire moins et par voie de conséquence, de nuire à la compétitivité économique de la France. A la lecture des recherches du corpus, ce type de logique semble sous-tendre la crise de légitimité des pouvoirs publics dans le domaine des transports.

Travailler sur les tenants et aboutissants de cette situation devrait être une priorité de recherche pour le futur. Ceci implique notamment des travaux dans trois directions : (1) l'analyse fine du poids des lobbies dans la prise de décision dans le domaine des transports, (2) l'étude fine de la transformation des décisions en mesures concrètes (qu'est-ce qu'on applique, qu'est ce qu'on applique peu ou pas et pourquoi ?), (3) la construction de la légitimité démocratique dans la perspective de la décentralisation.

Concernant la *formation des grands commis de l'Etat*, plusieurs des recherches consultées mettent en évidence l'incompétence des corps d'ingénieurs pour penser ou même implémenter une politique transversale des transports (Ollivier-Trigalo 1996, Barthélémy 2002). Le problème n'est ici pas tant l'existence des grands corps que leur caractère monolithique. Les enjeux du domaine des transports sont par essence transversaux et ne peuvent être traités uniquement par des ingénieurs, même généralistes. La gestion, la coordination, la compréhension fine des procédures et des processus de prise de décision sont devenus incontournables pour mener une politique des transports ; dans ce contexte, la question, pour des décideurs ou des planificateurs, n'est pas d'être « ouverts aux sciences sociales », mais bien de disposer de compétences en sciences sociales. Or actuellement, ces cadres dirigeants sortent tous du même moule là où la créativité des décalages serait source d'inventivité et de renouvellement des compétences... Ce problème est présent dans la plupart des domaines couverts par cet état des lieux, mais tout particulièrement dans l'appréhension de la demande de déplacements et sa

modélisation. Presque toujours confinée à des modélisations quantitatives fondées sur les paradigmes fonctionnalistes, elles peinent à intégrer les multiples détournements possible de l'offre de transport par l'entremise des usages et ses dimensions qualitatives en général (Flamm 2004). Comment par exemple calculer un budget-temps de déplacement, voire une valeur du temps de déplacement, lorsque la personne mobile le vit ne le considère pas comme un déplacement mais comme une activité parce qu'elle s'approprie son temps ? Pour dépasser cette situation, nous proposons qu'un axe de recherche soit développé autour de la formation, de la culture et des pratiques professionnelles des hauts fonctionnaires chargés des transports.

La question de la formation des hauts fonctionnaires chargés des transports interroge la sociologie du travail. Il s'agit en particulier d'analyser les pratiques et cultures professionnelles des ingénieurs, non pas en termes de statut, mai bien de contenu et de les mettre en regards des enjeux du champs des transports pour mettre en relief les déficits de compétences. Cette même question interroge également la sociologie de l'éducation à la fois au niveau du cursus suivi par les ingénieurs dans les hautes écoles françaises, et au niveau de l'effet des cursus professionnels sur le caractère plus ou moins transversal des décisions prises.

6.2 Les limites de l'action publique : la volonté politique en question

Dans la mesure où la grande majorité des travaux dépouillés renvoient à une commande publique dirigée vers l'application, les recherches de notre corpus sont aussi révélatrices des centres d'intérêts et de désintérêt de l'Etat en matière de politique des transports. Nous notons ainsi une focalisation sur les transports urbains et la réalisation de nouvelles infrastructures et a contrario l'absence presque totale de travaux relatifs à l'inter-urbain, à la route en général et aux transports de marchandises. Cette focalisation traduit sans doute le souhait des pouvoirs publics de protéger les transports publics urbains et le chemin de fer contre les assauts de l'automobile ou de l'avion, soit une pratique défensive de ses intérêts dans la mesure où il s'agit d'un secteur où l'Etat est très présent. Par là même, ces recherches trahissent l'absence de vision pro-active tournée vers des objectifs ambitieux dans le domaine des transports en France. Toute une série de résultats des recherches dépouillées va dans ce sens :

La quête d'innovations « magiques »

De nombreuses mesures permettant de réguler la mobilité sont identifiées et validées depuis longtemps, or beaucoup de travaux continuent à porter sur l'efficacité de ces mesures et la recherche de nouveaux outils (TRANSPRICE, CONCERT). Tout se passe comme si nous étions en quête de nouveaux outils qui permettraient de réguler la mobilité sans prendre de décisions impopulaires. Cette observation est d'autant plus forte qu'en France, la recherche permanente de nouveaux outils ne fait pas suite à l'épuisement des mesures classiques. La gestion du stationnement offre par exemple une panoplie très riche de mesures allant du stationnement payant à la « zone bleue », en passant par les macarons, les normes

liées à la construction de nouveaux bâtiments, etc. combinés à une offre de transports publics de bonne qualité, ces outils ont fait leurs preuves dans de nombreuses villes européennes, mais n'ont que très rarement été appliqués avec systématique en France (à part dans les centres-villes).

Les demandes des administrations publiques à l'égard de la recherche sont tout à fait symptomatiques de cet état de faits. La première phase des ateliers Agora 2020 (organisés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique du Ministère de l'Équipement) consacré aux lacunes et insuffisances de la recherche n'a-t-elle pas mis en évidence que les administrations publiques sont à la recherche des marges de manœuvres qui permettraient à l'Etat et à l'administration de regagner une influence plus forte ?

Un certain désintérêt pour les expériences étrangères

La faiblesse des comparaisons internationales impliquant la France dans le domaine de l'analyse des politiques publiques de transport illustre le peu d'intérêt à développer des connaissances relatives aux champs d'application d'expériences faites à l'étranger dans le domaine des transports. Des exemples étrangers sont brandis comme des icônes emblématiques, des « best practices » auxquelles on ne s'intéresse qu'au titre d'illustration d'un propos général. Ni la genèse de ces politiques en termes de référentiel, de procédures et d'institutions, ni leur évaluation, ni même les conditions de leur transfert ne suscitent un intérêt particulier. On rêve du tram-train de Karlsruhe, cité comme modèle dans plusieurs recherches consultées, mais ce rêve est généralement désincarné, on ne mesure pas réellement ce qu'il peut apporter à une agglomération en termes de partage modal par exemple. Le tram-train n'est qu'une idée abstraite, un slogan, une mode. Le même raisonnement pourrait être fait pour le BRT de Curitiba ou le ferroutage helvétique.

Même dans des domaines moins médiatiques, le phénomène peut être repéré. Un des exemples les plus significatifs de ce point de vue est certainement celui du cadencement ferroviaire. Adopté par la plupart des grands réseaux de chemin de fer européens dans les décennies de 1970 et 1980, ce modèle d'exploitation permet d'importants gains de capacités et de productivité. Il a été décrié à la SNCF jusqu'à une période récente et ce n'est qu'actuellement que RFF l'étudie sérieusement après avoir capitalisé l'expérience des réseaux étrangers en la matière.

L'absence de recherches autour de l'acceptabilité

D'une manière plus générale, la recherche sur l'acceptabilité des mesures de politique des transports est très peu développée. Tout au plus se borne-t-on à observer l'acceptabilité, mais il est frappant de constater l'absence de travaux sur les ressorts de cette acceptabilité. L'acceptation de mesures de restrictions du stationnement ou d'un péage urbain sont liées aux référentiels de l'action publique, au jeu entre l'utilisateur et le citoyen. « En tant que citoyen, je peux être d'accord de m'auto-administrer des restrictions d'usage à l'automobile, à condition de disposer

d'alternatives que je considère comme crédibles et pour résoudre un problème collectif que je considère comme important » nous disent les recherches de Brög depuis les années 1980, reste à découvrir ce qu'est une alternative crédible et quel problème de transport urbain est susceptible d'entraîner d'adhésion populaire. Pour cela il est nécessaire d'analyser finement les référentiels de l'action publique et la manière dont ils s'alimentent et se produisent. Or si les référentiels sont cités de façon un peu rituelle dans de nombreuses recherches dépouillées comme dimension importante à intégrer à l'analyse, très peu de travaux les ont analysés de façon approfondie.

L'absence de l'évaluation

L'absence de l'évaluation est un élément saillant du corpus de recherche analysé. Même dans les domaines où il y a eu des réalisations importantes, comme les transports publics en sites propres TCSP ou les lignes à grande vitesse, les évaluations ne sont pas légions. Tout au plus sait-on que la part des déplacements en automobile entre les agglomérations francilienne et lilloise est restée très élevée après la mise en service du TGV nord et qu'au jour d'aujourd'hui aucun réseau de TCSP de province n'a permis d'enrayer la croissance de la part modale de l'automobile, Grenoble excepté. Manifestement, l'évaluation n'intéresse pas, ce qui peut s'interpréter de différentes manières : soit elle fait peur, car elle est susceptible de remettre en question les ingrédients implémentés pour atteindre un objectif politique, soit elle n'intéresse pas parce qu'en l'absence de réels objectifs politiques elle est sans objet...

Tous ces indices donnent, à travers le spectre de la recherche, l'image d'une volonté politique quelque peu émoussée. Elle contraste assez fortement avec les grands programmes de recherche de sciences humaines qui ont été développés durant les années 1990 en Allemagne autour de ces questions et dont les résultats alimentent non seulement l'action publique, mais aussi d'autres domaines de recherche (voir à ce propos les travaux de Weert Canzler, Klaus Tully ou Sven Kesselring). Il ressort finalement de ce dépouillement qu'en France, la politique des transports est avant tout une politique de soutien à l'industrie qui n'a pas sérieusement d'objectifs dans d'autres domaines. La finalité importe dès lors peu, car le moyen devient le but. Construire des réseaux de tramways, une autoroute, une rocade est une fin en soi, peut importe les objectifs « officiels » avancés de l'infrastructure en question, *de facto* elle dépend de la structure d'opportunité politique du moment : la protection de l'environnement tient le haut du pavé dans l'opinion, la loi sur l'air est un bon argument...

Cette situation nous incite à formuler trois lignes de recherche pour combler des lacunes béantes:

Analyser l'enchaînement de processus produisant des politiques innovantes

Si nous observons un manque de volonté politique autre que celui de construire dans le domaine des transports, nous savons peu de choses sur l'origine de cette situation. Surtout, certains cas font exception et méritent à ce titre une analyse fine, qu'il s'agisse de succès comme par exemple certaines politiques de transports urbains (Grenoble, Nantes ou Strasbourg) ou des échecs comme le ferroutage à la française Modalohr ou encore le péage urbain TEO à Lyon. Il ne s'agit pas de mener une évaluation, mais de comprendre comment une idée nouvelle naît, puis se développe au point de se transformer en projet financé. Cette perspective implique de s'intéresser aux ingrédients qui ont permis à ces politiques de démarrer, donc de s'intéresser aux référentiels de ces actions et à leur production, aux structures d'opportunités politiques saisies pour les mener, aux sentiers de dépendances dans lesquels ces politiques nouvelles s'inscrivent éventuellement. Le but de tels travaux est de mettre à jour les conditions d'émergence de politiques novatrices dans le domaine des transports.

Tester et évaluer les outils de régulation existants

Un pan non négligeable du corpus de recherche consulté concerne les nouveaux outils de régulation de la demande de transport, preuve que la commande publique canalise la recherche sur cette question notamment. Un regard rétrospectif sur les recherches menées ces trente dernières années montre la constance de cette préoccupation. Cette quête est d'autant plus surprenante que les outils de gestion dont on connaît l'efficacité et qui ne sont que marginalement appliqués en France ne manquent pas. Dans le domaine des transports urbains par exemple, on sait depuis plus de 20 ans qu'il est reconnu que la combinaison des ingrédients « offre de transports publics de qualité », « urbanisation articulée autour de cette offre » et « gestion des accessibilités routières et du stationnement en conséquence » permet de favoriser l'utilisation d'autres moyens de transports que l'automobile dans la vie quotidienne. Combien d'agglomérations françaises les ont véritablement appliqués ? Tout se passe en fait comme si toutes les mesures qui nécessitent une certaine volonté politique étaient évacuées sous des prétextes divers comme le frein au développement économique, la faible acceptabilité politique ou l'équité sociale d'accès, et la quête du graal se poursuit. Il est frappant de constater avec quelle superficialité des outils de régulation ayant fait leur preuves dans de nombreuses villes sont jugés : la restriction de circulation en milieu urbain est considérée comme néfaste à la dynamique économique sans que personne ne soulève que de nombreuses recherches montrent que la circulation à destination du centre est plus fluide dans les agglomérations qui ont limité la circulation et le stationnement dans leurs centres ; de même l'argument très populaire de l'équité sociale pour critiquer les restrictions de stationnement ne résiste pas à un examen attentif de données d'enquête-ménage déplacements. En Ile-de-France par exemple, ce ne sont pas les pauvres qui viennent en voiture à Paris, mais bien très majoritairement des ménages aisés...

Dans un tel contexte, nous ne pouvons que recommander la multiplication d'expérimentations et d'évaluations scientifiques à grande échelle d'outils existants comme, pêle-mêle, la gestion du stationnement urbain, le péage urbain, le cadencement ferroviaire, etc. avant de poursuivre la recherche en direction de nouveaux outils. En clair, aller de l'avant dans ce domaine nécessite un inventaire.

Développer les comparaisons internationales

Un des manques les plus criants est certainement la comparaison internationale dans le domaine des transports. L'Europe est dans ce domaine un véritable laboratoire d'innovations : CarSharing en Allemagne et en Suisse, quartiers sans voitures en Hollande et en Allemagne, Pédibus un peu partout en Europe du Nord, politiques innovantes du stationnement, ferroutage des marchandises et autoroutes roulantes, cadencement ferroviaire en réseau, etc. Nombreuses sont les innovations qui ne sont pas nées en France et dont les apports pour la France pourraient être mis en relief par des comparaisons et des évaluations internationales. Il ne s'agit pas d'énoncer des « best practices ». Chaque contexte est spécifique et le transfert n'est pas nécessairement possible à l'identique et ne produit de toutes les façons pas nécessairement les mêmes effets. L'objectif de telles comparaisons est avant tout de porter un regard objectif et distancié sur un certain nombre de politiques et de systèmes techniques développés à l'étranger. Cette recommandation est d'autant plus importante qu'actuellement l'absence de comparaisons internationales sérieuses ouvre la porte aux opérations de marketing industriel et urbain qui viennent vendre leur produit.

Ces recommandations posent la question des sources de financement et de leur indépendance. On peut en effet légitimement se demander si le Ministère de l'Équipement est bien placé pour soutenir de telles recherches qui sont potentiellement assez critiques sur son action. La recherche dans le domaine des transports est fortement dirigée vers l'application et le risque d'instrumentalisation de telles thématiques ne doit pas être sous-estimé.

6.3 Un apport à des réflexions sociétales plus larges

Les recherches consultées alimentent des débats plus larges en sciences sociales. Le caractère transversal du champ des transports en fait en particulier un bon terrain pour travailler sur le déclin de l'État ou le développement durable. Mais plus spécifiquement, ces travaux mettent le doigt sur deux aspects centraux relatifs à la mobilité : son importance croissante comme facteur de différenciation sociale et une contradiction culturelle majeure dans les politiques de transport. De façon plus ou moins impressionniste, plusieurs travaux suggèrent que ces deux aspects sont à l'origine de la timidité de l'action publique dans le domaine de la politique des transports en France (Neiertz 1999, Dubois-Taine et Chalas 1997, Kaufmann 2002).

Le potentiel de mobilité comme facteur de différenciation sociale

La mobilité spatiale relève aussi bien de l'univers des pratiques que de celui des valeurs, et dans ce deuxième univers, la mobilité spatiale incarne aujourd'hui l'idée de liberté. Par elle, l'individu serait libre d'établir des contacts souhaités sans entraves spatiales ou temporelles, de tisser des réseaux sociaux, de saisir des

opportunités de toutes sortes. Ce discours sous-entend que les individus les plus susceptibles d'occuper les statuts sociaux enviés sont également les personnes prêtes à se fondre dans une logique de mobilité sans entraves. Ainsi, la particularité de l'idéologie contemporaine de la mobilité spatiale est de confondre mobilité spatiale et fluidité sociale. Autrement dit, de supposer, par glissement de sens, que la mobilité dans l'espace contribue à la juste répartition des individus dans l'échelle sociale. Il suffirait dès lors de favoriser l'accessibilité pour favoriser un jeu social égalitaire.

Cette confusion entre espace physique et espace social nie toute contrainte collective puisque, dans cette conception, l'espace matériel étant réticularisé, l'individu serait libre d'être mobile spatialement et donc socialement. Favoriser la mobilité physique s'apparenterait ainsi à la valorisation de la promotion individuelle. Cette vision normative de la mobilité imprègne nos sociétés occidentales et contamine parfois la recherche. Elle se traduit concrètement par le fait que l'individu se doit d'être mobile s'il veut assumer son individualité, tant au plan de son parcours professionnel que dans sa vie quotidienne. Plusieurs recherches récentes montrent que la mobilité est au centre de l'organisation de leur vie quotidienne (Flamm 2004), et traduisent la nécessité souvent impérieuse de jongler avec l'espace et le temps, dans la vie familiale en particulier. La vie quotidienne des ménages s'est complexifiée, avec d'une part la multiplication des sphères d'activités de ses membres (avec la double activité professionnelle, les loisirs et les activités extra scolaires des enfants), et, d'autre part, l'éclatement spatial des espaces de la vie quotidienne. Il en résulte une tension spatio-temporelle accrue des programmes d'activités dont la mobilité est devenue alors un enjeu central : de la manière dont on programme sa mobilité spatiale et de l'ingéniosité des enchaînements retenus vont souvent dépendre la qualité de vie. En matière d'enchaînements d'activités, les différents moyens de transport proposent des accessibilités spatio-temporelles à la fois spécifiques et d'une étendue différenciée. Dans ce domaine, l'automobile offre des avantages considérables en termes de souplesse et d'efficacité, si bien que c'est bien souvent sur ce mode de transport que repose l'essentiel des déplacements de la vie quotidienne (Flamm 2004). Ce n'est pas pour autant que les acteurs individuels sont plus « libres », simplement, l'appropriation des systèmes de transports et de télécommunications permet de s'insérer dans un monde aux contraintes renouvelées. En offrant la possibilité de combiner et de concilier ce qui était autrefois spatialement et temporellement inconciliable, ces systèmes techniques ont élargi le spectre des possibles qui s'offre à un acteur, tout en l'obligeant à être mobile pour s'insérer socialement.

Cette centralité de la mobilité dans l'insertion sociale a une double conséquence :

- Les opportunités de mobilité sont inégalitaires, non seulement pour des aspects liés à la richesse des ménages, mais aussi pour des raisons liées aux stratégies d'élargissement du potentiel de mobilité de certaines catégories de population. Le développement des formes intermédiaires de mobilité (double domicile, pendularité de longue distance, etc.) limitent les possibilités de déplacements résidentiels d'autres catégories de la population par l'effet que ces nouvelles formes de mobilité exercent sur l'offre de logement. In fine, ceux qui subissent cette situation voient leur motilité limitée par la position défavorable qu'ils occupent dans les réseaux en termes d'accessibilité.

- Les acteurs cherchent à se doter de la mobilité la plus étendue possible en se dotant de compétences et d'accès aux systèmes techniques les plus nombreux. Du point de vue des acteurs, le potentiel de mobilité n'a pas nécessairement pour objectif de se transformer en déplacement. De nombreux acteurs se dotent d'accès et de compétences, non pas pour être mobiles, mais au titre d'assurance contre des risques de toutes sortes, de sécurité pour ne pas être pris au dépourvu dans des situations très variées allant de la vie quotidienne à la carrière professionnelle. Dans cette perspective, avoir accès à un réseau permet d'élargir le spectre de la mobilité potentielle, même si cet accès ne se transforme pas en usage. Nous avons en particulier rencontré ce type de comportement à propos des transports publics ; un bon accès à leur réseau est recherché « au cas où ».

La mobilité indispensable et indésirable

Les politiques de transports sont en prise à travers toute l'Europe avec un paradoxe de référentiel majeur : d'une part l'automobile est profondément ancrée dans les modes de vie occidentaux, mais par ailleurs, la réduction des usages urbains de l'automobile et du trafic poids lourd est à l'agenda politique de presque tous les pays européens (Kaufmann 2002, Wiel 1999). Motivé par la pollution de l'air, les nuisances sonores provoquées par le trafic, les accidents de la route ou la volonté de partager l'espace public urbain ou préserver l'attractivité des centres-villes (pour ne citer que les arguments les plus fréquemment invoqués), cet objectif est généralement soutenu par la majorité de la population.

En toile de fonds des politiques de transports se trouve de fait une contradiction culturelle majeure : l'automobile, le camion, voire l'avion sont jugés à la fois (1) indispensables et (2) indésirables. Etudier systématiquement ces deux aspects en partant de l'action publique dans les transports permettrait de qualifier et de quantifier l'importance de ce domaine dans la structuration sociale.

Dans une perspective comparative, il s'agirait d'analyser

- les effets de différentes politiques des transports sur la dépendance à l'automobile,
- le degré de substituabilité des moyens de transports dans les modes de vie,
- les ambivalences de la mobilité en termes de valeur (liberté et nuisance), et
- les liens entre mobilité spatiale et fluidité sociale.

7. Fiches de synthèse de travaux significatifs en politique des transports

7.1 M. Wiel, *La transition urbaine*, Mardaga, Sprimont, 1999, 149 p.

Objet

L'ouvrage de Marc Wiel analyse le processus de transformation du monde urbain par la mobilité. La *transition urbaine* exprime l'évolution de la ville "héritée", dense, pédestre, vers la ville motorisée, éclatée, redéployée. Il attribue à la "mobilité facilitée" par l'usage de l'automobile un rôle central dans l'évolution de la morphologie urbaine, du fait des nouvelles possibilités de localisation de l'habitat et des activités. L'extension de la ville, ou périurbanisation, est liée à un processus d'étalement urbain, qui engendre un allongement des déplacements, ceux-ci provoquant la croissance du trafic automobile, qui rend nécessaire l'amélioration des infrastructures routières, engendrant une valorisation d'autant plus grande des zones périurbaines devenues encore plus accessibles en automobile.

Pour l'auteur, cette "spirale de la transformation de la ville" n'est pas inéluctable : il propose donc des mesures incitatives pour canaliser la périurbanisation, recomposer la ville existante, et repenser l'intervention publique.

Démarche

L'ouvrage prend la forme d'un essai, structuré en deux parties. La première décrit les processus qui mènent à la transition urbaine, en analysant le lien entre mobilité et marché foncier, le rôle des infrastructures de transport dans la localisation des activités commerciales, et la relation entre gestion des déplacements et urbanisation.

La seconde partie est consacrée aux rôles et marges de manœuvre de l'action publique dans le processus de transition urbaine, aux mutations fonctionnelles et sociales résultant de ce processus, et enfin, à la formulation de propositions.

Propositions

Comme remède aux effets négatifs et non maîtrisés de la mobilité facilitée (détérioration de l'environnement, raréfaction de l'espace public, ségrégation socio-spatiale, coût croissant des infrastructures supporté par la collectivité), Wiel propose trois pistes d'action :

Canaliser la périurbanisation. Il s'agit de "regrouper une partie du développement suburbain sur quelques polarités en favorisant la diversité sociale, le recours à des moyens de transports collectifs, le niveau d'équipement de proximité". Les mesures sont incitatives, et visent à favoriser la coopération intercommunale :

- aide de l'Etat au financement du logement dirigée vers les pôles urbains définis,
- compensation des efforts des communes pour les équipements planifiés par des programmes intercommunaux,
- mise en œuvre de transports collectifs express desservant pôles d'emploi et d'habitat. Une politique coordonnée entre agglomération, département, région et

groupement de communes est dès lors nécessaire, et les PDU, l'occasion de cette mise en œuvre,

- coordonner la localisation des services (formes commerciales) conformément aux objectifs d'urbanisation (idée de "schéma de développement commercial")
- limiter la vitesse offerte par le réseau routier et répartir / partager le financement, pour une distribution équitable des avantages d'accessibilité
- relancer les plans d'actions foncières pour diminuer l'intérêt des localisations lointaines, et exiger une part minimale de logements sociaux,
- favoriser l'exonération du versement transport en cas de non-usage de l'automobile pour inciter les employeurs à s'intéresser aux déplacements engendrés par l'entreprise

Recomposer la ville existante. Les mesures visent ici à conforter centralité et diversité urbaines : favoriser l'accueil de commerces, "locomotives" au centre-ville, et diversifiés dans les pôles périphériques (via une taxe sur la grande distribution?), restructurer les grands ensembles (opérations pilotes à valeur d'exemple), recycler les friches urbaines (se préoccuper du patrimoine foncier à l'échelle régionale, via un "fonds d'intervention foncière" commun à toutes les institutions concernées).

Déplacer les leviers habituels de l'intervention publique. En matière d'action sur le foncier, l'idée est de privilégier l'investissement public au détriment de la gestion publique d'un patrimoine foncier. La maîtrise publique de l'aménagement passe par des opérations réalisées par le privé sous contrôle public, du "pré-aménagement public". En matière d'infrastructures, les moyens d'assurer la participation financière des bénéficiaires (l'utilisateur-payeur) sont à rechercher : par exemple, par la prise en charge de l'investissement initial par les bénéficiaires de la nouvelle infrastructure (contribution financière des groupements de communes périurbaines à la construction d'une route). Il s'agit donc encore de distinguer la constitution d'un patrimoine public de son utilisation.

La redéfinition des compétences entre les différents niveaux institutionnels permet d'améliorer les leviers d'action : la planification doit être conduite par les agglomérations (ou aires urbaines), soumises à un "accord politique" avec l'Etat et la région sur les projets territoriaux, préalable à tout contrat entre public et privé.

Les projets doivent susciter un débat politique, et se conclure sur un contrat, qui permet de fixer les compétences des partenaires, en plus de leur accord sur les objectifs de programmation. La contractualisation est une solution qui s'oppose aux fonctionnements routiniers, et exige une nouvelle culture des relations entre les divers partenaires (niveaux institutionnels, public-privé).

7.2 J.-M. Offner, *L'élaboration des plans de déplacements urbains de la loi sur l'air de 1996 : le nécessaire renouveau des politiques locales de transport*, synthèse de la recherche sur l'Observation des Processus Politiques de Production des Plans de déplacements urbains (OP4), LATTTS, Février 2003.

Problématique

Le rapport est une synthèse de la recherche "Observation des Processus Politiques de Production des Plans de déplacements urbains" (OP4), menée en 2000 et 2001, qui a porté sur la démarche d'élaboration de treize plans de déplacements urbains.

Contrairement aux autres évaluations des PDU, l'approche d'OP4 considère le PDU non comme une fin en soi, mais comme un dispositif alimentant les ultérieures politiques publiques locales de déplacements. La recherche privilégie donc l'entrée politique (analyse des procédures et systèmes d'action), ainsi que l'analyse des "référentiels" (schémas cognitifs qui problématisent la question des transports, et permettent un langage commun), afin de dégager les possibles transformations de l'action publique locale en matière de déplacements.

Démarche

Les études de cas ont porté sur les agglomérations d'Aix-en-Provence, Bordeaux, Caen, Chartres, La Rochelle, Lorient, Montpellier, Mulhouse, Nantes, Nice, Nîmes, Poitiers et Toulouse. Les modalités d'élaboration et le contenu du PDU de ces villes ont été décrits, analysés, interprétés au travers de documents et d'entretiens.

Bilan

OP4 livre une analyse sévère des PDU, qui véhiculent souvent un "discours convenu".

- Les **diagnostics** sont faibles, alarmistes et peu différenciés selon les situations, alors que cette phase aurait pu être une étape élaborée de façon concertée de construction et de hiérarchisation des problèmes ; l'analyse des politiques passées en est absente.
- Les **mesures et projets** sont abondants (TCSP, parcs-relais, modes "doux", partage de la voirie,...), mais semblent pouvoir s'adapter à toute situation locale. Ces solutions sont sectorielles, alors que les réflexions systémiques, qui semblent nécessaires à une politique de transfert modal, sont faiblement exploitées. Les mesures concernant le stationnement sont abordées avec précaution, et le péage urbain reste une question "taboue".
- Malgré leur impact sur la mobilité, les thèmes de prédilection de la **prospective urbaine** (ville des services, évolution des temporalités, activités touristiques, événementiel...) sont absents des PDU. Les actions sur la première couronne (renouvellement urbain, amélioration de la desserte TC) ne sont pas jugées stratégiques, les plans de mobilité d'entreprise et les transports de marchandises sont traités modestement.
- Le poids hiérarchique souvent faible des chefs de projets PDU empêche une bonne transversalité du projet ; le **portage** politique du PDU dépend également du poids de l'élu responsable, qui doit au surplus privilégier l'action au pouvoir. Les

dispositifs de suivi des PDU constitue un espoir pour maintenir une structure de management des politiques de transport (coordination des décisions, mise en œuvre de politiques innovantes).

L'auteur propose quatre domaines d'investigation :

- 1 **"la reconnaissance des temps locaux"** : le PDU doit être inscrit à l'agenda et intégré aux autres procédures de planification des collectivités territoriales.
- 2 **"l'invention politique de la logique d'agglomération"** : les territoires institutionnels doivent être adaptés aux espaces fonctionnels , avec représentation politique de l'agglomération et dispositifs de gouvernance aptes à faire dialoguer l'ensemble des acteurs.
- 3 **"l'action publique au travail"** : les structures organisationnelles pour l'élaboration et la mise en œuvre du PDU doivent être transversales, élaborées ad hoc (gestion par projet) et articulées (entre transport et aménagement).
- 4 **"expertises savantes et participantes"** : tout comme la collaboration de la société civile, le recours à l'expertise est à rechercher, afin de mettre en évidence de nouvelles problématiques et de tester des solutions.

7.3 G. Dupuy et al., *Les pauvres entre dépendance automobile et assignation territoriale : comparaison France/Royaume-Uni*, LATTIS, Paris, Septembre 2001.

Objet

La recherche étudie les liens entre la politique d'aménagement du territoire et l'obligation pour les ménages pauvres à se motoriser. Elle débouche sur l'observation de deux modèles opposés, la dépendance automobile (Grande-Bretagne) et l'assignation territoriale (France), qui décrivent l'organisation socio-spatiale des ménages pauvres, impliquant transports et localisation du logement, des équipements, des services, des emplois.

Démarche

Les auteurs ont vérifié la pertinence de ces deux modèles par une double comparaison : entre la France et la Grande-Bretagne, entre des quartiers de proche banlieue et des quartiers en couronne périurbaine éloignée. Quatre zones d'étude ont été ainsi définies dans les agglomérations londonienne et parisienne, selon les critères de distance au centre de l'agglomération, de densité urbaine et de concentration de ménages pauvres.

Pour décrire les contraintes et pratiques de déplacement des ménages pauvres, le choix s'est porté sur une méthode d'enquête qualitative par entretiens semi-directifs.

Résultats

La recherche a conforté l'existence des deux modèles chez les ménages pauvres :

- L'assignation territoriale se signale par un territoire vécu plus circonscrit, et une utilisation rationnelle de l'espace-temps : les distances parcourues sont réduites, la marche à pied est maximisée, le budget automobile est prohibitif.
- Le modèle de dépendance à l'automobile se caractérise par l'adoption de la voiture comme norme sociale, comme moyen habituel de se déplacer, et par le poids important des déplacements motorisés dans le budget du ménage. Le choix de renoncer à l'automobile n'est possible que pour certains trajets ou circonstances particulières.

L'assignation territoriale est davantage présente en France, alors que la dépendance automobile est caractéristique des pauvres du Royaume-Uni. Cette opposition entre les deux pays est manifeste, alors que le degré de périurbanisation (banlieue, lointaine couronne) jouerait un moindre rôle dans l'explication des deux modèles. Le niveau de planification urbaine explique cette différenciation : à une politique visant à organiser la vie des pauvres sur une base locale, et des mesures favorables au transport en commun (en France) s'oppose un faible degré de planification urbaine favorisant une idéologie individualiste dans laquelle la voiture joue le rôle d'"assurance tout-risque" (au Royaume-Uni).

Mais la recherche ne se focalise pas sur cette opposition France/Royaume-Uni et a mis en évidence d'autres facteurs explicatifs de ces deux modèles :

- l'importance des réseaux familiaux et de solidarité, qui rend "supportable" l'assignation territoriale. Cependant, les enquêtes menées montrent que la

solidarité fonctionne d'autant mieux qu'elle est moins sollicitée: l'aide (prêt d'un véhicule ou accompagnement) est limitée à des activités peu fréquentes, prévisibles et de courte distance.

- le rôle du permis de conduire, qui constitue un investissement d'avenir. Sa possession est révélatrice de la possibilité de se libérer de l'assignation territoriale, alors que l'absence de permis est vécue comme irréversible à partir d'un certain âge (crainte de l'examen).
- l'assignation territoriale est davantage un processus qu'un résultat des politiques publiques : la présence de services publics ou commerces, de logements bon marché, de relations familiales favorise le regroupement ou le maintien d'une population ayant les mêmes besoins.

Les deux modèles posent problème pour l'action publique : en plus de ses effets sur l'environnement, la dépendance automobile grève le budget des ménages pauvres, tandis que l'assignation territoriale peut mener à la ségrégation socio-spatiale, voire au ghetto.

Le coût des politiques publiques en faveur de l'assignation territoriale semble important : maintien des services publics, de l'accessibilité en transport collectifs. De plus, ces politiques reproduisent le modèle d'assignation et ne permettent pas la sortie du système.

Notre avis

Le groupe Dupuy livre une conclusion qui semble peu aboutie en regard de la thématique abordée. Certes, le modèle d'assignation territoriale n'a guère d'avenir, parce qu'il est contraire au "droit à la mobilité" dont devrait bénéficier tout citoyen, pauvre ou moins pauvre. Mais le modèle de dépendance automobile pose également problème : l'accès au permis de conduire facilité est une mesure qui ne parviendra pas à supprimer toutes les inégalités : il restera toujours suffisamment de contraintes économiques (prix de l'essence, rachat d'une voiture), physiques (handicap, âge) ou politiques (stationnement et circulation aux centres des villes) pour limiter l'accès des plus pauvres à l'automobile. Et les zones où la dépendance automobile est forte sont justement celles où le maintien d'une offre performante en transports publics est remise en question...

La faiblesse de l'analyse en termes morphologiques (densité du bâti) peut laisser penser que les aspirations résidentielles vont unilatéralement vers le périurbain. Les conclusions confortent le modèle périurbain de faible densité et ne questionnent pas les modèles d'habitat moyenne à forte densité qui permettraient de maintenir services et accessibilité pour toutes les catégories de population.

7.4 J-M. Fourniau (INRETS-DEST), *Transparence des décisions et participation des citoyens*, actes du colloque DRAST/ MELTT "Projets d'infrastructures et débat public", du 25 janvier 1996, Paris, 31p.

Enjeu

La "crise de légitimité" des grands projets constatée depuis une vingtaine d'années a conduit à une transformation des dispositifs de décision et de conduite des projets. Suite à une demande croissante de transparence et de participation aux décisions, les processus d'action publique ont évolué : du "régime du commandement", conforté par une "évaluation analytique" laissant peu de place à l'expression démocratique, on passe à un "régime pragmatique" et à une "évaluation mobilisatrice", plaçant le débat public comme composante pour légitimer les décisions, à travers des processus d'expertise et de médiation des processus d'évaluation.

Démarche et résultats

Fourniau décrit cette évolution en illustrant par une série de schémas le processus de décision comme système d'interaction entre trois pôles constitutifs de l'action publique : système d'action, référentiel de l'action et dispositifs de médiation de l'action. L'auteur fonde son analyse en recourant aux travaux d'analyse des processus d'action publique (notamment Sfez, Offner et Trigalo, Padioleau) et des processus de participation (Warin, Mettan). Le tableau suivant reprend les grandes lignes de la comparaison entre les trois "régimes" de l'action publique, et positionne le projet d'infrastructure de transport choisi par Fourniau pour illustrer le mode d'action correspondant.

Tableau : présentation diachronique des trois régimes de l'action publique. (D'après Fourniau)

Régime de l'action ->	Régime du commandement	Régime de la planification	Régime pragmatique
Système d'action	Acteur-décideur	Acteur-avocat	Acteur-stratège
Médiation de l'action	Consensus	Convention	Mobilisation
Référentiel de l'action	évident (normes formelles)	négocié	production d'un intérêt collectif
Langage de l'évaluation	évaluation analytique	évaluation procédurale	évaluation mobilisatrice
Utilisateurs des référentiels de l'action	l'administré (assujetti)	l'utilisateur	l'opinion publique
<i>Illustration</i>	<i>développement du réseau autoroutier depuis les années 1950</i>	<i>système de planification du réseau TGV</i>	<i>Collège des experts du TGV Méditerranée</i>

L'évolution des dispositifs de participation est ensuite analysée à travers trois éléments qui ont balisé les modes d'action publique dans le domaine des grands projets d'infrastructures de transport :

- les travaux de la mission *Transports, destination 2002* (rapport Carrère de 1992),
- les travaux du Collège des experts du TGV Méditerranée (1992),
- la circulaire 92-71 du 15 décembre 1992 (dite circulaire "Bianco").

Cette dernière régleme les phases de conduite d'un projet d'infrastructure (débat sur les finalités, constitution du cahier des charges, enquête publique, suivi de l'application de la décision), en permettant l'amélioration des procédures de consultation. Cependant, Fourniau souligne que la circulaire "Bianco" a laissé de côté la question d'une instance de médiation indépendante, permettant la mise en place d'un processus d'évaluation laissant place au débat public.

L'auteur invite à "dépasser l'opposition entre *participation* et *décision* pour considérer les rapports plus complexes entre *participation*, *évaluation* et *décision*". Il présente le couple *médiation* – *expertise* comme deux activités dialoguant en vue de la légitimation et validation des projets.

Notre avis

Il semble que cette crise de légitimité des décisions n'est pas réservée aux projets d'infrastructures, mais concerne l'ensemble des institutions sociales et interroge la citoyenneté. D'où la nécessité croissante de mise en place de dispositifs de participation et d'évaluation. A-t-on affaire à une crise de légitimité des projets de transport ou plus généralement à une crise de légitimité des politiques publiques ? Il est évident que les projets territoriaux, par leur fort pouvoir évocateur, suscitent de vives réactions et demandent des dispositifs spécifiques de participation. Néanmoins, les résultats de ce travail intéressant gagneraient certainement à être confrontés à d'autres champs de l'action publique.

7.5 V. Kaufmann, F. Sager, Y. Ferrari, D. Joye, *Coordonner transports et urbanisme*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection "Science Technique Société", Lausanne, 2003.

Enjeu

La coordination entre urbanisation et systèmes de transport (publics) est une préoccupation qui depuis une vingtaine d'années a été étudiée, expérimentée, mise à l'agenda politique. Cependant, les résultats et exemples sont pour l'instant restés maigres en regard des investissements consentis dans les agglomérations pour l'amélioration des réseaux de transport public.

Dans le cadre d'un programme européen COST, les chercheurs de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (Suisse) ont contribué à prolonger cette analyse du lien entre politiques de transport et d'aménagement du territoire, à partir d'exemples concrets. Ce livre est le résultat de leurs investigations.

Démarche

L'ouvrage se fonde sur l'étude des politiques d'aménagement et des transports en Suisse, et sur des études de projets (Pôle du Wankdorf, Pôle de La Praille, "Grüne Linie" Regio-S-Bahn, RER de La Plaine, Prolongement du tram au Claragraben, Prolongement du LEB) dans quatre agglomérations (Berne, Bâle, Genève, Lausanne). En amont, il présente les enjeux théoriques de la coordination, en insistant sur :

- le rôle de l'**architecture institutionnelle** dans l'adoption par les acteurs d'une logique de projet (la structure permettant l'action) ou, à l'inverse, de "pouvoir" (la structure exacerbe la confrontation et freine la coordination) (1^{ère} question de recherche)
- l'impact des **incitations financières** sur la coordination (question 2)
- les **valeurs**, soit les manières de concevoir le rôle de l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire et son impact sur l'articulation urbanisme et transport public (l'Etat planificateur, l'Etat incitateur, l'Etat "offreur") (question 3)
- le rôle des **cultures professionnelles** dans le processus de coordination (question 4)
- le **contexte physique**, soit le poids de l'existant dans la coordination urbanisation et transports publics (étendue du réseau de transport public, urbanisation existante) (question 5)

Résultats théoriques

L'ouvrage livre en premier lieu ses conclusions théoriques, en insistant sur la nécessité dans la coordination des politiques publiques de transport et d'urbanisme, de dépasser le seul niveau de l'analyse des réseaux d'acteurs. Les valeurs, le contexte et l'architecture institutionnelle sont apparus également comme des déterminants centraux. Voici les principaux résultats :

- Il n'y a pas de coordination sans cohérence, et celle-ci, qui renvoie aux objectifs de la coordination urbanisme-transports (axer le développement sur les transports

publics, sur le réseau routier ou sur les deux), doit se forger en amont du processus de coordination lié au projet. Ce résultat met en évidence l'importance du débat politique et d'un large réseau d'acteurs présent en amont des procédures de coordination, débouchant sur des priorités politiques énoncées.

- Le poids du passé intervient fortement dans les politiques spatiales (cf. théories de la path dependency). L'impact est double : la morphologie du territoire (densité du bâti, p.ex.) oriente les solutions de coordination adoptées, et les décisions antérieures ont elles-mêmes créé cette morphologie. Le territoire est à la fois déterminé par les politiques spatiales antérieures, et déterminant pour les politiques actuelles et futures.
- L'architecture institutionnelle est une condition de la coordination, en termes de hiérarchie verticale, de séparation entre sphères politiques et sphères techniques, de séparation des unités fonctionnelles (cf. le modèle bureaucratique de Max Weber). Ce schéma d'organisation se vérifie lors du développement du projet. Cette étape requiert une fermeture du réseau d'acteurs, contrairement à la phase de définition du projet. Les commissions inter-services (commissions ad-hoc) autonomes et respectant la division entre les rôles politiques et techniques, sont garants de l'efficacité du projet. Pour la coordination entre urbanisme et transports comme objectif à long terme, les commissions permanentes et politiques sont plus efficaces (surtout dans les villes qui les ont introduites depuis longtemps), et la relation entre les plans directeurs d'urbanisme et de transport en est facilitée.

Résultats opérationnels

Ces conclusions théoriques ont des conséquences opérationnelles :

- Des incohérences conceptuelles dans la définition des objectifs peuvent conduire à l'échec un projet parfaitement coordonné en termes de procédures. L'enjeu de l'articulation urbanisme-transport ne se situe donc pas uniquement au niveau des procédures.
- Le débat public est indispensable à la construction d'un projet cohérent, en amont des procédures de coordination.
- Les opportunités de financement public ont un impact important sur la cohérence de la politique menée, que ce soit comme incitateur ou comme frein à l'articulation entre urbanisme et transport (Actuellement en Suisse, les opportunités de financement sont un frein car elles sont encore sectorielles).
- La structure institutionnelle dans laquelle se déroule le processus de coordination a un impact décisif sur la coopération entre les acteurs
- Les différences entre agglomérations alémaniques et romandes en matière d'articulation entre urbanisation et infrastructures de transports publics ne peuvent être réduites à des différences culturelles.

7.6 Commissariat Général du Plan, *Transports urbains : quelles politiques pour demain ?*, rapport du groupe présidé par R. Ries, juillet 2003.

Enjeu

En dépit du consensus de plus en plus large pour affirmer la priorité du développement des transports publics et des modes de déplacements alternatifs à la voiture, les choix modaux confortent la prédominance de l'usage de la voiture dans la mobilité quotidienne. Confronté à ce paradoxe, le groupe de travail du Commissariat général du Plan produit un rapport qui analyse les enjeux actuels auquel le transport urbain est confronté ainsi que les réponses des pouvoirs publics, et cherche à déterminer les outils d'intervention et les cadres institutionnels les plus appropriés.

Démarche

A travers une série de débats, d'études et d'ateliers, trois problématiques ont été développées dans les travaux du groupe :

- la régulation de l'étalement urbain et le traitement des zones périurbaines
- la congestion des centres-villes, des 1ères couronnes et des axes de pénétration, ainsi que le partage de l'espace public entre les différents modes de transport
- le financement des transports

Le rapport est structuré en deux parties : un *diagnostic* de l'environnement dans lequel s'appréhendent les questions relatives aux mobilités urbaines (réalités urbaines et sociales, outils réglementaires, contraintes du système de transport), ainsi que des *recommandations* pour faire évoluer durablement le système des transports, dans trois domaines :

- le rapport entre politiques d'aménagement du territoire et politiques de mobilité
- l'organisation et le management du système des transports urbains
- les aspects économiques et financiers du transport public urbain.

Recommandations "politiques urbaines et mobilité"

La maîtrise de l'étalement urbain est le principal enjeu de la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de transport. Les tentatives de régulation de ce phénomène par les pouvoirs publics peuvent s'exercer dans trois directions : en agissant sur les flux (politiques de réduction de la vitesse), en tarifant les déplacements (restaurer la vérité des coûts), en sollicitant les lois d'aménagement et les outils de planification urbaine. Sur ce dernier point, outre le fait de fédérer des acteurs divers, le groupe constate que ces outils sont restés des exercices plutôt théoriques, difficiles à coordonner (la cohérence entre SCOT et PLU reste problématique), et dont le caractère d'obligation devrait être renforcé. La délicate question de la délimitation du périmètre des SCOT n'a pas suscité d'unanimité dans le groupe. Elle reste fortement liée à la (libre?) détermination des périmètres des structures intercommunales.

A côté des outils législatifs et réglementaires, des mesures d'incitation doivent aussi pouvoir accompagner les initiatives locales, confortant les comportements "vertueux". Sont évoqués les leviers alternatifs de régulation urbaine (plans de déplacement

d'entreprise et d'administration, outils fiscaux de régulation, stratégies d'information), le développement des transports publics (voies réservées, dispositifs de priorité, intermodalité, services spécifiques), l'encouragement des modes doux et services innovants (promotion du vélo, location de voiture courte durée, intégration des taxis au schéma de transport public, transport de marchandises en ville).

Recommandations "organisation et management des transports urbains"

En matière d'organisation des transports urbains, le défi principal est la coordination de la planification au niveau de l'agglomération urbaine :

- la généralisation des communautés d'agglomération (loi sur l'intercommunalité) est une étape essentielle pour le renforcement des autorités organisatrices, qui devraient élargir leur champ de compétence à l'ensemble des transports urbains,
- en Ile-de-France, la transformation de l'autorité organisatrice de transport en établissement public territorial permet d'élargir ses compétences (déclaration d'utilité publique, capacités de maîtrise d'ouvrage, fixation du taux du versement transport, PDU, stationnement, expérimentation du péage urbain),
- hors Ile-de-France, des structures de coordination pilotées par la région seraient à développer, pour autant qu'elles n'affaiblissent pas le rôle des autorités organisatrices.

Les relations entre autorités organisatrices et opérateurs de transport public posent une série de questions relatives à :

- la délimitation des compétences (où placer la frontière entre exploitation et définition des services ?)
- la durée des contrats, jugée trop brève pour le développement d'un service efficace, elle devrait être poussée à 8-10 ans (15 pour les réseaux ferroviaires),
- l'évaluation des projets de transport, qui devrait être menée dans le cadre de dispositifs clairement définis et indépendants de l'autorité organisatrice, et intégrer des critères qualitatifs et environnementaux
- la mise en concurrence des réseaux, qui pourrait éventuellement voir une exploitation d'un réseau par divers opérateurs, ce qui devrait toutefois se faire sans compromettre la cohérence du réseau et la qualité des services.

Recommandations "Economie et financement du transport public urbain"

Face à la situation d'endettement des collectivités, d'augmentation des coûts du transport public et de partage modal défavorable au transport collectif, la question des financements doit être repensée. Le groupe conclut à la nécessité de

- restaurer la vérité des prix (pour assurer l'efficacité de l'usage de la voirie, favoriser le financement de projets modestes par rapport aux investissements lourds),
- favoriser les mesures permettant de maîtriser les coûts (coordination des instances de décision, maîtrise de l'étalement urbain, amélioration de la vitesse commerciale, etc.),
- faire évoluer le versement transport (notamment en le modulant selon la localisation et en étendant sa zone de perception hors du PTU),

- développer de nouvelles stratégies de financement (modulation tarifaire, politiques foncières, taxation de la voiture en ville, introduction progressive du péage urbain et surtout gestion du stationnement).

7.7 J. Pucher, C. Lefèvre, *The urban transport crisis in Europe and North America*, Macmillan, Basingstoke-Londres, 1996.

Objet

L'ouvrage analyse la situation en matière de transport dans 8 pays, afin d'identifier les politiques qui permettraient de résoudre la "crise du transport urbain", soit de maîtriser les problèmes sociaux et environnementaux causés par les transports urbains (bruit, pollution, accidents, congestion, pertes énergétiques, étalement urbain, ségrégation sociale et inégalités de mobilité).

Démarche

En première partie, les auteurs proposent un survol des transports urbains en Europe et Amérique du Nord (parts modales, comportements de déplacement, offre routière, services de transports publics, types d'occupation du sol) ainsi qu'une comparaison des politiques publiques (politiques d'investissement, tarification et taxation, contrôle de l'utilisation du sol, restrictions dans l'usage de la voiture, privatisation et dérégulation, législations).

La seconde partie regroupe les études de cas détaillées (Allemagne, France, Pays-Bas, Italie, Royaume-Uni, Europe de l'Est, Canada, Etats-Unis).

Dans la troisième partie, les auteurs évaluent l'efficacité des politiques en insistant sur les apports des politiques menées dans ces pays, et proposent une série de recommandations d'amélioration des politiques de transport.

Résultats

Les études de cas aboutissent à la mise en évidence d'une série de mesures et stratégies-clés :

- coordonner les politiques de transport urbain avec les politiques d'urbanisme pour limiter l'étalement urbain (les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suisse comme modèles),
- abandonner les politiques segmentées par mode, et prendre en compte les chaînes de déplacement, donc porter l'attention sur les interconnexions (P+R, parking pour vélos, communautés tarifaires, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Belgique, en Suisse),
- permettre l'établissement de systèmes intégrés ou d'autorités en charge de tout le système de transport urbain (pas d'exemples dans les pays étudiés),
- porter l'automobile à son véritable coût (tarification) et mettre en œuvre des mesures visant à donner la priorité aux autres modes,
- favoriser les transports publics comme alternative à la voiture, et améliorer leur attractivité (horaires, tarification, itinéraires, voies bus) (Allemagne, Pays-Bas, Suisse),
- permettre l'investissement dans de nouvelles infrastructures de transport public, en particulier par des systèmes flexibles pour assurer la desserte de banlieue à banlieue (déplacements tangentiels).

Dans la comparaison, la France apparaît n'avoir pas développé les politiques permettant de résoudre la "crise des transports urbains" :

- les politiques sont trop sectorielles et souvent conflictuelles (peu de prise en compte multimodale, contradiction entre la volonté de favoriser à la fois l'accès automobile au centre-ville et l'utilisation des transports publics),
- des secteurs de la politique des transports sont oubliés (la prise en compte de l'agglomération au sens large et des zones périphériques de l'agglomération, le rôle des modes de transports alternatifs)
- les objectifs ne sont pas assez clairement formulés et les mesures réduisant l'usage de la voiture, politiquement controversées, ont de la peine à être mises en œuvre.

Pour les auteurs, cette politique de *laissez-faire* pourrait bien accroître la prédominance de l'automobile en France.

En conclusion, les auteurs mettent en évidence les freins à une politique de restriction de l'usage de la voiture : l'inertie des comportements individuels, les lobbies économiques et pressions politiques, les régimes d'austérité des finances publiques, et insistent sur l'importance des politiques supra-nationales de transport et de la coopération internationale pour orienter les politiques de transport urbain et le développement de normes et directives internationales.

7.8 TRANSLAND, *Integration of Transport and Land Use Planning*, Deliverable 4, Final report for publication, Transport Research Laboratory, 21 février 2000.

Objet

Face à l'augmentation de la mobilité en général et du trafic routier en particulier, la Commission européenne veut favoriser et coordonner l'émergence de politiques innovantes et de concepts de planification intégrés.

Le programme de recherche TRANSLAND cherche à stimuler le développement et la mise en œuvre de politiques visant la coordination entre planification des transports et aménagement du territoire (land use), qui puissent remplacer les politiques actuelles, trop fragmentées et peu susceptibles d'enrayer les effets négatifs des transports sur les ressources, l'espace, la sécurité et l'environnement. TRANSLAND vise également à orienter les futures recherches prioritaires dans le champ de la planification intégrée des transports et de l'aménagement du territoire.

Démarche

Sur la base de connaissances théoriques et d'études de cas, l'approche a consisté à identifier les politiques qui ont connu un succès ("best practice") et à déterminer les conditions de mise en œuvre (échelle de planification, effets contraignants des plans) et la transférabilité des politiques à d'autres contextes.

Les 26 études de cas ont été choisies dans 10 pays : le Danemark (région de Copenhague), l'Italie (Bologne, Rome), la France (Euralille, Rennes, Strasbourg, Toulouse, Nantes), la Grande-Bretagne (Metrolink Manchester, Camden, Edinbourg, Poundbury), l'Allemagne (Messestadt Riem, Freiburg-Rieselfeld, Potsdam Kirchsteigfeld, Tübingen-Südstadt, Centro Oberhausen, Saalepark), l'Espagne (Madrid, Bilbao), la Suède ("cité-vélo" de Gävle), la Suisse (Vaud-Genève, Bâle), le Portugal et les Pays-Bas (politique ABC, Groningen, plan VINEX de localisation résidentielle). Elles concernent des espaces urbains de taille variable et des problématiques à appréhender à différentes échelles territoriales.

Résultats

L'état de l'art des politiques et mesures d'aménagement et transport a mis en évidence les conclusions suivantes :

- Le gage de succès des politiques est de rendre l'utilisation de la voiture moins attrayante (trajets plus chers ou plus lents).
- Si cette condition n'est pas remplie, les politiques visant à accroître densité et mixité urbaines n'auront que peu d'influence sur la mobilité, mais restent essentielles à long terme pour poser les bases d'un mode de vie urbain moins dépendant de la voiture.
- Les politiques doivent pouvoir prendre appui sur une organisation spatiale qui n'est pas trop dispersée.
- Prévenir le développement de zones commerciales et de loisirs non intégrées au territoire est une mesure plus efficace que de promouvoir des zones mixtes à haute densité.

- En dehors des cas de développement simultané de grandes zones commerciales en périphérie, la réduction de l'accessibilité en automobile au centre-ville n'a en aucun cas prétérité la viabilité économique du centre-ville
- L'amélioration de l'attractivité des transports publics n'a en général pas conduit à une réduction massive des trajets en voiture et à un développement urbain aux abords des stations, mais a contribué davantage à l'implantation de la population en périphérie.

En comparaison européenne, la France apparaît (avec la Grèce) comme le pays qui réussit le moins à coordonner transports et aménagement du territoire à l'échelle locale.

L'examen des études de cas ("best practices") aboutit à la conclusion que la majorité des mesures est transférable. Ces mesures sont ordonnées en quatre degrés de transférabilité:

- les mesures d'investissement (amélioration du réseau cyclable et du réseau de transport public, par exemple) et les mesures de soutien (information et marketing, participation, partenariats public-privé,...) sont jugées de "haute transférabilité" car ne demandent pas la préexistence d'un cadre institutionnel ou légal spécifique,
- les mesures restrictives (restriction du trafic motorisé, P+R, zones sans voitures) sont de "bonne transférabilité", mais demandent au préalable une acceptabilité politique,
- certaines mesures sont transférables mais requièrent des instruments légaux et politiques spécifiques pour leur mise en œuvre, ce sont en particulier les mesures d'aménagement du territoire et de planification intégrée transport et aménagement (rénovation urbaine, densification de zones existantes, coopération institutionnelle),
- enfin, les mesures nécessitant un cadre politique spécifique à un haut niveau de décision sont les plus difficiles à transférer (par exemple, politique ABC de localisation des activités).

Agenda pour la recherche

Transland a identifié 5 sujets généraux d'étude, et 16 thèmes de recherche touchant à la planification et au système intégré d'aménagement et de transport :

Sujets	Thèmes de recherche
Compréhension du système (décrire, expliquer, modéliser les relations)	2. Facteurs de choix de localisation 3. Différentes échelles temporelles (dynamiques court terme, long terme) dans le système transport et aménagement 8. Innovations en modélisation
Fixation de priorités, développement de stratégies et planification	1. L'organisation spatiale future de nos villes 4. Relations externes des villes (avec autres villes, centres suburbains et espace rural) 10. Harmonisation des définitions, indicateurs, méthodes, instruments de planification et processus en aménagement et transport 12. Mécanismes financiers d'intervention
Redéfinition des processus de planification	14. Nouveaux mécanismes de gouvernance permettant l'intégration des politiques de transport et aménagement 15. Partenariats public-privé 16. Approches participatives

Sujets	Thèmes de recherche
Concepts pour la planification et l'organisation	5. Logistique urbaine, transport de fret et schémas d'utilisation du sol dans les espaces urbains 9. Evaluation des bonnes pratiques de politiques urbaines intégrées 11. Outils de communication et de diffusion 13. Développement de politiques et cadres institutionnels à l'échelle régionale et subrégionale
Tactiques pour une planification urbaine et des transports intégrés	6. Impacts des formes urbaines et de l'organisation spatiale sur les besoins en transport 7. Nouveaux systèmes de transport et leurs effets sur les déplacements urbains et les schémas d'utilisation du territoire

Les thèmes 1 à 8 visent la compréhension des phénomènes généraux du système (réponse à la question "quoi?"), les thèmes 13 à 16, dans une approche plus opérationnelle, s'attachent à l'étude de la coordination des politiques de transport et urbanisme (réponse à la question "comment?") tandis que 9 à 12 combinent les deux approches.

7.9 E. Le Breton, *Les transports urbains et l'utilisateur : voyageur, client ou citoyen?*, L'Harmattan, collection Villes et Entreprises, Paris, 2002.

Objet

Considéré comme simple unité statistique et comptable par les opérateurs de transport jusque dans les années 1970, l'utilisateur est à présent un élément essentiel des politiques de transports urbains, mais dont l'identité est multiple et peu partagée par les acteurs de ces politiques : l'utilisateur des transports publics est tour à tour voyageur, utilisateur-captif, utilisateur-client, bénéficiaire, citoyen, citoyen... Toutes ces conceptions cohabitent, et aucun modèle de prise en compte de l'utilisateur ne domine les modes d'action publique locale, qui se fondent autant sur le marché économique que sur le débat citoyen et le service public. Le simple antagonisme (service) public – (opérateur) privé qui verrait la conquête de l'un par l'autre doit être abandonné : l'action publique locale se caractérise par la coexistence non plus de deux, mais de plusieurs catégories d'acteurs. Ceux-ci évoluent dans des configurations locales complexes, multipolaires, flexibles et révocables, qu'il s'agit d'analyser avec des outils présentant les mêmes caractéristiques.

L'auteur pose l'hypothèse du *compromis par l'utilisateur* : la mise en œuvre du service de transport urbain implique, chez les autorités organisatrices, les gestionnaires et les agents de base, des arbitrages entre les différentes conceptions de l'utilisateur pour aboutir à des compromis, mécanismes de régulation des systèmes de mise en œuvre des politiques urbaines.

Démarche

Les analyses se basent sur une enquête exploratoire auprès des entreprises de transports collectifs de neuf agglomérations françaises, ainsi que sur des enquêtes monographiques menées à Toulouse, Besançon et Strasbourg au sein des entreprises de transport et auprès des autres acteurs locaux.

L'ouvrage est composé de six chapitres qui décrivent le cadre de travaux théoriques et la problématique (1), la prise en compte de l'utilisateur dans deux modèles successifs de mise en œuvre des transports collectifs urbains (2 et 3), les logiques de prise en compte de l'utilisateur chez les agents de base, les gestionnaires et les membres des autorités organisatrices (4), les compromis concrets des opérateurs à Toulouse, Besançon et Strasbourg (5) ainsi que les cadres de compromis communs aux trois sites (6).

Résultats

Dans la relation entre autorité organisatrice et exploitant du réseau de transport public, plusieurs facteurs déterminent la forme du compromis par l'utilisateur :

- *La composition du système intervenant dans la politique d'accessibilité urbaine* : si le système local est composé de nombreux acteurs (comme à Toulouse), la marge de manœuvre de l'exploitant du réseau est réduite, et la prise en compte simultanée des différentes catégories d'utilisateur est difficile (à la SEMVAT, 3 filières d'activité – "bus", "métro" et commerciale – 3 conceptions autonomes de l'utilisateur). A contrario, une configuration minimale (à Besançon) offre une liberté

de rôle à l'exploitant et un renforcement de ses liens avec l'instance politique, ce qui l'incite à se préoccuper des citoyens en même temps que des clients.

- *Le niveau d'engagement des acteurs du système* : selon les agglomérations, les collectivités s'impliquent sur un spectre plus ou moins large de la politique d'accessibilité urbaine (le transport collectif outil d'aide à la gestion des mobilités, ou plus largement, à l'aménagement urbain, au traitement des conflits publics), et les identités des utilisateurs prises en compte sont plus nombreuses si le spectre d'action des collectivités est étendu.
- *Les marges de manœuvre du gestionnaire* : bridé par l'autorité organisatrice dans les trois domaines de marketing propres à l'entreprise que sont la répartition de l'offre (par exemple, le maintien d'une offre non performante), la publicité (difficulté d'ajuster le produit au client) et le prix du service (les tarifs sont objet politique), l'opérateur est quasiment relégué à un rôle d'expert technique.

Au sein de l'entreprise de transport public, la relation entre gestionnaire et agent de base met en évidence la tension entre deux conceptions de l'utilisateur : tandis que les gestionnaires insistent à présent sur l'amélioration de la qualité de service pour le *client*, les agents de base (conducteurs, principalement) ressentent la difficulté de cette mission : par exemple, la ponctualité pour le client équivaut pour eux à la diminution de la marge de manœuvre dont ils disposaient encore il y a quelques années. Leur relation avec l'utilisateur est réduite : la réalité du face-à-face avec l'*usager* n'a rien à voir avec la représentation idéalisée de la relation à la clientèle voulue par les gestionnaires. Le rapport à l'*utilisateur-voyageur* est toutefois une dimension structurante de la culture du métier des agents de base, et les gestionnaires peuvent difficilement leur imposer leur conception de l'*utilisateur-client*, dans un contexte où les conflits et grèves sont fréquents.

Au final, les diverses conceptions de l'utilisateur cohabitent plus qu'elles ne se substituent, et les logiques d'action des opérateurs privés sont soumises à des contraintes politiques et internes qui font que le *client* n'est en définitive pas la conception dominante de l'utilisateur des transports publics.

7.10 Joignaux G., Ollivier-Trigalo M., Rigaud P., Zembri P., *Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transport : Alsace, Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes*, INRETS, rapport n°248, Paris, février 2003.

Objet

Les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises (schémas de service) découlent d'un processus de reconsidération d'une approche trop sectorielle au sein du Ministère français de l'Équipement (abandon des schémas directeurs d'infrastructure de la LOTI ; création des comités des directeurs transport, lieux d'échange intersectoriels) et de la montée sur l'agenda politique de l'intermodalité comme problème des transports. Adoptés par décret le 18 avril 2002 suite à l'adoption de la LOADDT (loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet), les schémas de service prônent une planification par la demande (prise en compte des besoins *versus* politique de l'offre) et par le territoire (logique de services territorialisés *versus* approches sectorielles). Deux schémas multimodaux sont développés : l'un pour les marchandises, l'autre pour les voyageurs. Ces schémas se basent sur trois principes d'action : analyser les besoins, rechercher les moyens de les satisfaire qui ne soient pas seulement des investissements nouveaux, mener une large concertation.

Le document qui figure les schémas de service a été mis au point par les services centraux de l'État en 2002 (Équipement, Aménagement du territoire et Environnement), par les cabinets des ministres et la DATAR, avec l'appui des services déconcentrés de niveau régional (les DRE). Des déclinaisons régionales de ces schémas (schémas régionaux multimodaux de services de transport) sont ensuite élaborées, sous la responsabilité des conseils régionaux.

Le rapport de recherche se concentre, tant à l'échelle nationale que régionale, sur l'analyse des processus qui conduisent à l'élaboration et à l'adoption des schémas de service (processus de territorialisation).

Méthode

Trois enquêtes de terrain ont été menées dans les régions Nord-Pas de Calais, Alsace et Rhône-Alpes, dans lesquelles ont été analysés le contenu des différents documents et notamment,

- comment est pensée la cohérence des actions aux différents niveaux géographiques et administratifs,
- la méthodologie de production de ces documents au sein des structures administratives et la mise en œuvre de l'approche multimodale de la planification des transports,
- les dispositifs d'échange entre acteurs, notamment les dispositifs de consultation prévus par la loi.

Le rapport est structuré en six chapitres dans lesquels sont décrits la représentation des territoires et les échelles spatiales (chap. 1), le processus de territorialisation de la construction de la politique des transports, le système d'acteurs impliqués et leurs logiques d'action (2), les trois enquêtes de terrain et leurs modalités de

territorialisation de la multimodalité (3, 4, 5) suivie d'une analyse comparative des trois enquêtes.

Résultats de l'analyse comparative

L'analyse comparative met en évidence une forte implication des trois régions dans les problématiques de transport. Mais si parmi les milieux politiques, on constate une adhésion générale aux impératifs de rééquilibrage des modes et d'intermodalité, ces enjeux ne sont pas perçus de la même manière parmi les acteurs du transport (opérateurs fluviaux, maritimes et ferroviaires enthousiastes, opérateurs routiers sceptiques).

Les auteurs constatent que les contraintes de calendrier ont porté atteinte au travail réalisé (vision prospective à l'horizon 2020 freinée par l'établissement récents des contrats de plan Etat-Région 2000-2006, délais courts empêchant la mise au point d'instruments de représentations et d'indicateurs adéquats).

Ils déplorent également des manques ou omissions dans le processus d'élaboration des schémas de service : bien qu'ayant une portée heuristique intéressante, les pratiques intermodales existantes dans les régions ne sont pas portées en exemple. Plus grave, les innovations organisationnelles et technologiques qui pourraient aller dans le sens d'une plus grande intermodalité n'ont pas été mentionnées dans le document final.

En fin de compte, les questions d'infrastructure et les grands projets occupent toujours une place importante dans les réflexions des trois régions d'étude : le temps de débat court n'a laissé place qu'à une discussion sur des demandes directes, précises, tangibles (projets d'infrastructure) au détriment de débats moins aboutis, plus complexes, plus organisationnels et institutionnels (par exemple, la régulation et ses incidences sur les services de transport en région et dans les agglomérations).

Sur le thème des relations entre acteurs institutionnels (Etat central, DRE, Régions), les auteurs mettent en évidence un manque de présence de l'Etat central. Les régions demandent une implication plus forte de l'Etat, en vue de la clarification des responsabilités respectives et de la mise en cohérence entre les politiques de l'Etat et les politiques locales. Les auteurs constatent également un décalage entre le niveau central et le niveau déconcentré, les DRE apparaissant plus avancées que l'Etat central dans la mise en œuvre d'une approche multimodale. A ce niveau également, on attend de l'Etat qu'il développe un argumentaire multimodal sur lequel les services déconcentrés puissent s'appuyer pour légitimer leurs actions locales et conforter leur place dans le système politico-administratif territorial.

7.11 Bernat V. et Ollivier-Trigalo M. (INRETS, France), *Politique des transports en France. Processus de décision : discours et pratiques*, Project TENASSESS (DG VII), Work Package 6, Mai 1997.

Ollivier-Trigalo M., *Politique des transports en France. Discours et pratiques de la décision de la gauche plurielle*, Project TENASSESS (DG VII), Work Package 6, Mars 1998.

Objet

Existe-t-il une politique de transports en France ? Telle est la question sous-jacente aux deux rapports de l'INRETS pour le projet de recherche européen TENASSESS, qui vise à analyser les processus de décision en matière de politique des transports. Celle-ci est caractérisée par des décisions qui doivent tenir compte d'une multitude d'intérêts portés par différents groupes et acteurs. Les conflits entre les objectifs, mesures ou instruments portés par ces acteurs sont mis en évidence par le rapport, qui couvre les différents niveaux de décision (européen, national, régional).

Démarche

Au travers d'une étude documentaire et d'une série d'entretiens avec des acteurs politiques et des experts, les auteurs dressent un état des lieux de la politique des transports en France, synthétisé dans un premier rapport, paru en mai 1997. Celui-ci est composé d'un chapitre couvrant l'environnement politique (lois et règlements, institutions impliquées et processus de décision), un chapitre mettant en évidence les enjeux de la politique des transports (les tendances et évolutions au niveau national, régional et local, les directives et programme d'action européens et leur inscription à l'agenda politique en France), et un chapitre évaluant les succès et échecs des processus d'élaboration de la politique des transports.

Suite au changement de gouvernement en juin 1997, un deuxième rapport d'actualisation a été rédigé en février 1998, sur la base de discours et communiqués de presse des ministères, de rapports de recherche et de missions, et d'une revue de presse. Ce rapport rassemble les objectifs des nouveaux ministres, les modifications portées à l'agenda des projets et autres décisions prises, ainsi que les nouvelles orientations de la politique des transports en matière de planification, de financement et de concertation.

Résultats

Le premier rapport met en évidence un système fragmenté : les questions de transport sont appréhendées par modes ; au sein du ministère, il n'y a pas de structure responsable de l'ensemble de la politique, et les directions représentant les différents modes s'opposent les unes aux autres. Dans le second rapport, des éléments de la nouvelle politique laissent supposer un changement du système : politique "plurimodale" annoncée par le ministre Gayssot, et surtout, abandon des schémas sectoriels pour des *schémas de services collectifs intermodaux* (cf. Joignaux G., Ollivier-Trigalo M., Rigaud P., Zembri P., 2003), qui visent à mieux analyser les besoins, et se baser sur les "objectifs de service à satisfaire plutôt [que

sur les] caractéristiques des modes de transport à offrir" pour réaliser des infrastructures ou organiser l'offre.

Le rapport de 1997 décrit un Etat en crise : conflits sociaux, crise de légitimité des décisions prises concernant les grands projets (TGV, canal Rhin-Rhône, par exemple), faibles capacités financières. Le nouveau gouvernement de 1998 annonce ses intentions politiques pour résoudre cette crise : la recherche d'un accord concerté pour résoudre le conflit du transport routier (protocole d'accord sur le transport routier, projet de loi sur l'exercice de la profession du transport routier, harmonisation à l'échelle européenne). Les projets controversés sont réévalués (abandon du projet de canal Rhin-Rhône, p.ex).

Au niveau des rapports de pouvoir et des relations entre acteurs, le premier rapport met en lumière

- l'absence de pouvoir de l'Etat face aux opérateurs dans les décisions touchant au transport routier et au fret ferroviaire,
- l'incompréhension réciproque entre les autorités régulatrices et les acteurs économiques,
- la fragmentation des pouvoirs entre les sphères politiques, administratives, les syndicats et l'administration,
- la faible habitude de la concertation, que l'administration assimile à une perte de pouvoir.

Sur ce dernier point, le premier rapport met en évidence la volonté des ministères d'accroître la participation du public aux processus de décision, pour assurer la transparence des décisions prises. Cet objectif sera repris quelques mois plus tard par la ministre Dominique Voynet, qui insiste sur une évaluation des projets pluraliste, et installe dans ses fonctions la Commission Nationale de Débat Public, chargée d'organiser le débat en amont de l'enquête publique.

Notre avis

Les auteurs ont effectué un travail important, qui met en relief de vrais enjeux. Le discours est franc et les critiques clairement exprimées. On peut peut-être regretter que le second rapport n'ait pas conservé la démarche proactive et la franchise de ton du premier, et se contente de décrire les actions du nouveau gouvernement. Les mesures proposées par le nouveau gouvernement répondent si bien aux critiques du rapport de 1997, qu'elles laissent supposer l'émergence d'une politique des transports en France, supposition qui ne s'est pas confirmée par la suite.

7.12 Menerault P., "TGV et transports ferrés régionaux dans le Nord-Pas-de-Calais : analyse spatiale d'une politique publique locale", in Les Pays-Bas Français, 21èmes annales, Stichting Ons Erfdeel vzw, 1996.

Objet

La réalisation du TGV-Nord a suscité une mobilisation des élus et collectivités locales de la région Nord-Pas de Calais, qui ont "investi un objet technique conçu à et pour une autre échelle afin qu'il participe à la construction de [leur] propre identité territoriale". C'est de cette territorialisation de la grande vitesse ferroviaire dont il est question dans cet article, qui analyse les conditions de l'appropriation régionale du TGV dans le Nord-Pas-de-Calais, ainsi que les interventions menées localement pour permettre une redistribution des effets de la nouvelle infrastructure sur l'agglomération lilloise et les autres villes de la région.

Résultats

Trois éléments ont favorisé l'appropriation régionale de la grande vitesse ferroviaire dans le Nord-Pas de Calais : premièrement, la compatibilité d'exploitation du TGV avec les infrastructures existantes, qui permet au TGV de circuler sur des voies classiques, et donc d'offrir davantage de relations directes entre Paris et les villes de la région. Ensuite, la densité du réseau ferroviaire existant, qui est, en Nord-Pas-de-Calais, la plus importante de France hors Ile-de-France, et offre une bonne desserte des agglomérations de la région. Enfin, l'existence d'un milieu technico-politique local déjà actif dans le développement ferroviaire, qui a facilité le traitement du dossier TGV.

Pour adapter le système de transport ferroviaire régional à l'arrivée du TGV, les acteurs technico-politiques locaux ont joué sur trois stratégies, qui ne parviennent cependant pas à résoudre tous les problèmes liés à la réorganisation du système ferroviaire :

- La compensation : à l'arrivée du TGV, les liaisons nationales qui assuraient également une desserte régionale ont été remplacées par les liaisons à grande vitesse, supprimant les possibilités de cabotage local. En compensation, l'autorité régionale a mis en place des relations TER, portant l'offre interne à un niveau équivalent à celui qui existait avant le TGV. Cependant, les liaisons interrégionales de proximité ont subi une dégradation de leurs fréquences et de leurs temps de parcours (Arras – Amiens : -6 liaisons, +10 minutes).

- L'irrigation : la compatibilité d'exploitation du système ferroviaire à grande vitesse a permis à un grand nombre de localités (16) d'être desservies par le TGV et reliées à Paris sans rupture de charge. Toutefois, seul un nombre limité de ces villes combinent les avantages de la fréquence des liaisons, de l'interconnexion des TGV à Paris, et du raccordement au réseau international.

- L'articulation : l'accessibilité au réseau ferroviaire à grande vitesse a été améliorée par des rabattements de lignes TER sur les sites TGV. Mais la diffusion régionale de "l'effet TGV" ne va pas de soi : la complémentarité TER/TGV est faible parmi les usagers, la plupart des voyageurs choisit la voiture pour accéder au TGV, et les

habitants des villes disposant de TGV directs mais peu nombreux préfèrent se rendre dans les gares de Lille ou Arras, où la fréquence des trains est plus grande.

Ces trois leviers ont permis de limiter le risque de déséquilibre entre le centre du réseau (l'agglomération lilloise) et sa périphérie. La mise en service du TGV a certes renforcé l'accessibilité externe de la région, mais elle n'a pas été l'occasion d'une réelle amélioration de l'accessibilité interne à la région, qui fait l'objet de débats et de projets.

7.13 SARECO, *Les droits négociables de stationnement pendulaire*, Rapport DRAST – Ministère des transports, PREDIT 1996-2000, juillet 2002.

Objet

Le stationnement est un levier d'action efficace pour favoriser une réduction de l'usage de la voiture. Partant du constat que les outils de gestion classiques sont mal adaptés pour le stationnement des employés, la recherche vise à étudier un moyen innovant de restreindre l'utilisation des places dans les entreprises. C'est le concept de "droits négociables" de stationnement pendulaire qui est développé, et s'inspire des permis de polluer, instruments économiques expérimentés dans le cadre de politiques environnementales.

Chaque employé dispose d'un compte de "droits de stationnement" qu'il peut, soit utiliser en stationnant son véhicule, soit échanger (ou revendre) s'il emprunte un autre moyen de transport pour se rendre à son travail. Dans le but de favoriser les modes alternatifs à la voiture, le nombre de droits de stationnement délivrés sera inférieur au nombre de jours travaillés au cours du mois.

Démarche

SARECO a établi des règles précises et détaillées qui définissent le fonctionnement du système de droits négociables (conditions d'échange, système de bourse, réservations, prix d'entrée,...) et discute l'acceptabilité et la recevabilité d'un tel système. Des entreprises ont été sollicitées, et des enquêtes menées auprès d'employés de diverses entreprises dans un parking de Nantes, et auprès du personnel et des étudiants de l'Université du Havre. Une application concrète qui pourrait être menée dans le cadre d'un Plan de mobilité d'entreprise a été imaginée, y compris tous les moyens techniques de fonctionnement du système et leurs variantes (macarons, badges, site intranet, activation par téléphone cellulaire, horodateurs,...).

Résultats

La complexité de la démarche limite pour l'instant les possibilités de mise en œuvre du système.

Les acteurs économiques ne souhaitent pas entrer dans cette relation de négociation avec leurs employés : si l'enjeu financier du stationnement est important, il n'est pas évalué à son juste prix par les entreprises. De plus, la gestion du stationnement repose sur une système d'avantages que les entreprises ne veulent pas trop bousculer (résultats de l'enquête auprès des entreprises).

Un système de droits d'accès restreint, sans monétarisation du système, est beaucoup mieux accepté qu'un système à tarif variable, car il permet de conserver la gratuité en échange de la restriction de l'usage de la voiture (enquête auprès des employés).

Il serait plus judicieux d'expérimenter le concept à l'échelle d'un quartier ("Plan de Mobilité de Quartier") plutôt qu'à l'échelle d'une seule entreprise : aucune entreprise ne serait rendue responsable de la situation, et c'est à la Collectivité locale – et non à l'entreprise – qu'incomberait le rôle de limiter le trafic des employés. L'on aboutirait à

des droits de stationnement négociables entre les entreprises (et non plus entre les employés) qui permettrait à celles-ci d'internaliser la question du stationnement, et à la collectivité de disposer d'un nouvel outil de régulation.

7.14 J. LOLIVE, *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, collection Logiques Politiques, Paris, 1999.

Objet

Le projet TGV Méditerranée a déclenché de puissants conflits qui remettent en question les procédures d'élaboration et de décision de la politique des transports : les contestations et mouvements d'opposition au projet ont ouvert une brèche démocratique dans le cadre rigide de la politique publique des grandes vitesses ferroviaires, véritable "boîte noire" héritée des choix techniques et politiques des années 1970. Ces mouvements ont suscité des réponses successives des pouvoirs publics. Un premier niveau de participation, la mission Querrien, en 1990-91, consiste en un processus d'information et de consultation qui ne remet pas en question le système TGV, et fige même un tracé qui se veut définitif. En 1992, une forme d'évaluation pluraliste, le dispositif du Collège des experts, est chargé d'évaluer le projet de la SNCF et de valider les options prises par des contre-expertises. Enfin, la circulaire 92-71 du 15 décembre 1992, dite circulaire Bianco, est une procédure résultant de la situation de crise provoquée par le projet, qui permet d'ouvrir un débat public sur les projets d'infrastructures de transport bien avant la phase de l'enquête publique.

Démarche

Basé sur la thèse de doctorat en science politique de l'auteur, l'ouvrage a pour objectif de mettre en évidence comment et en quoi les contestations associatives transforment l'analyse des politiques publiques, obligent à recourir à d'autres théories, et renouvellent la conception même du politique.

La problématique se situe dans le cadre théorique de l'analyse des politiques publiques, tout en empruntant à la sociologie de l'innovation des concepts complémentaires permettant une meilleure prise en compte du rôle des "actants non-humains" (objets, techniques, projets, concepts) dans les processus politiques.

Résultats

L'étude des contestations du TGV Méditerranée met en évidence les résultats suivants :

- La politique des grandes vitesses est une politique à "boîte noire", dont le scénario de mise en œuvre (script) et le référentiel sont contenus dans un dispositif technique inscrit, figé et durable. Les contestations du TGV Méditerranée se heurtent à ce dispositif, et ne parviendront pas à rivaliser d'arguments socio-techniques pour ébranler le projet.
- Cependant, la force des contestataires réside dans la capacité à passer d'une opposition riveraine (NIMBY) à une mobilisation plus constructive qui conduit à reformuler l'intérêt général porté par le projet. Cette "montée en généralité" s'appuie sur une demande de prise en compte des intérêts régionaux et de l'impact du projet sur les territoires traversés, elle se signale par la mise en réseau des mouvements de contestation en deux fédérations, dont l'argumentation porte, pour l'une (FARE-SUD), sur l'intégration de valeurs de préservation de

l'environnement et du paysage et sur l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, et pour l'autre (Fédération Environnement et TGV), par la remise en question du système de la grande vitesse en proposant l'utilisation des couloirs ferroviaires existants.

- Les dispositifs de participation étudiés permettent l'intégration de ces arguments dans le processus de projet, et sont donc "destinés à faciliter la greffe du projet sur les territoires d'implantation" (p. 283) / facilitent donc la territorialisation du projet. L'auteur en propose une classification, qui distingue le niveau de participation (consultation, concertation et négociation/codécision) et le niveau de territorialisation (implantation, contextualisation, territorialisation politique).
- L'analyse de la mise en œuvre de la circulaire Bianco (élaborée suite aux conflits du TGV Méditerranée) dans le cadre du projet de TGV Rhin-Rhône a révélé que le niveau de participation voulu par les concepteurs de la circulaire avait été fortement réduit par les maîtres d'ouvrage et s'est résumé à une consultation : la présentation du projet s'est limitée aux éléments abstraits, sans laisser de prises pour un débat sur les enjeux territoriaux locaux (absence d'information sur les tracés et les gares, par exemple).
- Le Collège des experts a permis une évaluation pluraliste du projet de TGV Méditerranée, et a proposé une contextualisation du projet par sa connexion avec les transports régionaux PACA. Cependant, le dispositif n'a pas mené à une transformation profonde du projet : certains acteurs n'ont pas pu avoir accès au débat public ; le débat politique sur les transports s'est heurté à la "boîte noire" du système TGV dont les options étaient déjà décidées ; la controverse écologique, qui aurait été un moyen de faire le lien entre politique et technique, n'a pas eu lieu.

Les expériences de participation qui permettent un véritable partage de la décision restent limitées. A la suite de Latour, l'auteur lance l'idée d'un "parlement des choses", qui réunirait débat technique, social, politique et environnemental en une seule enceinte, et permettrait éventuellement une "reformulation démocratique des politiques à boîte noire".

7.15 Ministère de l'Équipement – DRAST, *Mobilité urbaine : 5 scénarios pour un débat*, Rapport du groupe d'experts CPVS-MRT sur la prospective de la mobilité urbaine ("Groupe de Batz"), 2002.

Objet

Malgré la *proximité organisée* qu'offre la ville, une majorité des déplacements dans les agglomérations s'effectue en automobile, et cette dernière modifie progressivement les formes urbaines. Le prolongement des tendances actuelles n'allant pas dans le sens d'une mobilité durable, la nécessité de repenser l'organisation et le financement du système de déplacements est devenue une question centrale.

Cet objectif a motivé le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST à aborder la prospective de la mobilité urbaine en réunissant un groupe d'experts, qui se prononcent à la fois sur les choix politiques (*politics*) à opérer et sur les politiques publiques (*policy*) à mettre en œuvre pour infléchir les tendances actuelles.

2 orientations opposées caractérisent ces choix politiques : Souhaite-t-on maintenir l'accès à une mobilité forte, voire croissante, ou désire-t-on au contraire maîtriser la mobilité, voire remettre en cause cette valeur ? Parallèlement, 2 visions des politiques publiques s'affrontent : Fait-on confiance aux comportements individuels et aux lois du marché, ou a-t-on recours aux organisations et à des processus collectifs de régulation pour atteindre les objectifs fixés en matière de mobilité ?

Démarche

Pour éclairer la décision publique et améliorer l'adéquation entre choix collectifs et comportements individuels, les experts ont esquissé 5 scénarios contrastés, qui mettent en lumière les enjeux politiques des évolutions en cours en matière de mobilité urbaine, et les moyens d'y faire face. Ces scénarios permettent de comparer différentes options possibles de politiques ou d'interactions entre acteurs publics et privés. Comme le montre le tableau, ils forment l'intersection entre un choix politique (maîtriser plus *ou* moins la mobilité) et un programme d'action (régulation publique *ou* incitations individuelles) :

Programmes (policy) / Choix collectifs (politics)	Recours préférentiel aux organisations et à des processus collectifs de régulation	Recours préférentiel aux marchés et à des incitations individuelles
Maintien, voire accroissement de la mobilité des personnes et des marchandises	Scénario 1 : "Volontarisme technologique" (homo technicus)	Scénario 2 : "Connaissance des coûts et vérité des prix" (homo oeconomicus)
Recherche d'une réduction de la mobilité des personnes et des marchandises	Scénario 4 : "Maîtrise de la mobilité par une transaction urbaine" (homo politicus)	Scénario 3 : "Maîtrise de la mobilité par des transactions privées" (homo contractor)

Scénario 5 : "Innovations et stratégies locales pour une mobilité soutenable" (homo civis)

Résultats : les scénarios et leur incidence sur la politique des transports

Le scénario 1 compte sur le développement des techniques pour résoudre les conflits liés au fonctionnement du système de transport. Les innovations et leur industrialisation rendent les véhicules plus propres, les transports en commun plus attractifs. L'Etat intervient à ce titre pour renforcer le rôle de la recherche, de l'industrie et du génie civil, et développer les nouvelles technologies. Pour financer cette politique, la fiscalité doit être réaménagée dans le sens d'un alourdissement de l'impôt sur le revenu.

Le scénario 2 insiste sur la *vérité des prix* et l'importance du signal prix pour susciter le bon comportement des usagers. Contrairement au scénario 1, l'approche est basée sur un système d'incitations individuelles (hausse des prix des carburants, péages permettant de moduler la tarification dans le temps et l'espace). La hausse des coûts de la mobilité provoque une dévalorisation des localisations périphériques, une redensification de la ville, une réorganisation des programmes d'activité. Des réactions collectives apparaissent aussi (systèmes de covoiturage).

Le scénario 3 propose, comme le n°2, une approche économique, mais par l'intermédiaire du droit de propriété (et non de la tarification). Face à la rareté des ressources en énergie qui imposent une réduction de la mobilité, des *droits à circuler* sont mis en place, et fonctionnent dans un cadre d'échange (marché, marché secondaire, primes au sein des entreprises). L'Etat perd de son influence politique au profit de l'Europe, des régions et des nouvelles "communautés de communes".

Comme le n°3, le scénario 4 vise une réduction de la mobilité, mais privilégie une voie collective de régulation, au niveau local. La décentralisation se poursuit avec l'attribution de compétences accrues aux communautés de communes, responsables de la détermination des PLU. Ceux-ci expriment la *transaction urbaine* entre les communes, et sont conçus sur la base du modèle hollandais ABC. La baisse moyenne des vitesses rend les trajets automobiles moins compétitifs, tandis que la qualité et les performances des transports en commun s'accroissent. La ville est réorganisée selon un schéma multipolaire.

Quant au 5^{ème} scénario, il est une adaptation du scénario 4, qui emprunte également aux autres logiques. Il propose une réflexion sur la citoyenneté, vue comme la prise en compte par le citoyen des effets collectifs de ses choix individuels. Il nécessite également un dialogue renouvelé entre pouvoirs publics et acteurs privés (entreprises), et montre l'émergence d'un contrat social sur la mobilité. Les collectivités locales sont en charge des mesures adéquates (tarification de la circulation urbaine, maîtrise de l'offre foncière pour promouvoir le logement près des lignes de TC, détermination des PLU et mise en place des "agences de la mobilité" afin d'organiser la multimodalité, responsabiliser les entreprises sur la mobilité de leurs employés, et rationaliser l'usage de la voirie et du stationnement).

Les scénarios développés renvoient aux mythes fondateurs des sociétés modernes, qui, s'ils ne sont pas réalistes, sont dotés d'un fort pouvoir évocateur. Le 5^{ème} scénario, cependant, se veut plus nuancé et plus réaliste, et propose une voie concrète. C'est l'étape finale du travail de prospective, la phase de proposition. Elle repose ici sur la nécessaire cohérence entre les choix collectifs et les comportements individuels, objectif qui ne sera sans doute pas atteint sans tensions.

7.16 Y. CROZET (dir.), *La mobilité en milieu urbain : de la préférence pour la congestion à la préférence pour l'environnement*, Recherche ECLAT-ESCG pour le compte de l'ADEME et du Ministère de l'Environnement, réalisée par le Laboratoire d'Economie des Transports, juin 1994.

Objet et démarche

Les nuisances liées à l'augmentation de l'usage de la voiture incitent à trouver des solutions capables d'inverser la tendance à l'accroissement de la mobilité. La recherche menée par le Laboratoire d'Economie des Transports procède par une évaluation économique des avantages et des coûts de la croissance de la mobilité urbaine en automobile - trouver le niveau de nuisances optimal entre coûts d'évitement et coûts des dommages - et des moyens de répercuter les coûts de la mobilité au sein de la société.

L'internalisation des coûts pose la question du type de coût qui doit être répercuté sur l'utilisateur (coût d'infrastructure, coût d'exploitation, coût externe, coût de la congestion) et des moyens de conduire l'utilisateur ou le contribuable à financer tout ou partie des différents coûts (impôt, taxe forfaitaire, taxe variable, péage...).

La recherche examine la validité d'une régulation des déplacements urbains par les prix, ainsi que son efficacité (sur le système de déplacement, sur les localisations). Loin de s'arrêter aux solutions tarifaires, les auteurs explorent également les solutions réglementaires de régulation du trafic automobile, et évaluent l'applicabilité des deux types de solutions.

Résultats

Les types de tarification qui répondent au problème de l'internalisation des coûts dépendent des objectifs recherchés :

- La gratuité ou l'impôt général conviennent si l'on cherche à maximiser le surplus du consommateur, mais ils ne résolvent pas les problèmes en zone urbaine, et ne prennent pas en compte les effets externes.
- Si l'on cherche à couvrir les charges d'une infrastructure (coûts d'exploitation), le paiement forfaitaire (vignette, abonnement) sera le plus indiqué, car, contrairement au péage, il ne limite pas l'usage de l'infrastructure.
- Si l'on veut au contraire limiter le nombre de déplacements, la taxe variable (p. ex: TIPP) est recommandée quand les effets externes que l'on veut internaliser sont généraux (p. ex: pollution, insécurité), alors que le péage s'appliquera mieux pour des effets localisés (p. ex. congestion).

Mais certaines mesures d'internalisation des coûts pourraient être considérées comme trop radicales (p. ex. triplement de la TIPP), dans ce cas, la solution tarifaire peut être opposée à (ou complétée par) une solution réglementaire (interdiction de circulation, réduction du débit ou de la vitesse).

Il faut également se demander si les nouveaux comportements générés par les mesures ne vont pas à l'encontre des objectifs recherchés : si un péage – tout en réduisant la congestion – sert à financer de nouvelles infrastructures routières, cela

contribue également à l'accroissement du trafic automobile. Dans le cas du péage, des mesures corollaires doivent donc être envisagées :

- favoriser le transfert modal : prévoir le transfert d'une partie importante des recettes du péage pour l'amélioration des transports en commun,
- envisager de façon complémentaire ou substituable aux mesures tarifaires des mesures réglementaires limitées spatialement et temporellement (modération, voire interdiction de la circulation).

8. Bibliographie

Adam B. (2001) « The value of time in transport », In : Giorgi L. et Pohoryles R. (eds.) *Transport Policy: what future?*, Ashgate, Aldershot, pp 130-143.

Auphan E. (1997) "TGV et réseau ferré traditionnel : de la complémentarité à l'antagonisme ?", in: Bermeister A. et Joignaux G. (eds.) *Infrastructures de transport et territoires – approche de quelques grands projets*, L'Harmattan, Paris, pp 283-298.

Barthélemy J.-R. (2002) « De la complicité à la vertu : démocratisation du débat sur les transports, France/Pays-Bas », in : *Métropolis* no 108-109, pp 46-51.

Baye E. (2002) « Elus, experts, électeurs-usagers : qui décide ? », in : *Economie et Humanisme* no 359, pp. 55-58.

Baye E. et Debizet G. (2002) « Innovation et bureaux d'études dans la planification des transports urbains », in : *Métropolis* no 108-109, pp 52-57.

Bernat V. et Ollivier-Trigalo M. (1997), *Politique des transports en France. Processus de décision : discours et pratiques*, Project TENASSESS (DG VII), Work Package 6.

Blancher Ph. (2002)

Blatrix C. Deroubaix J.-F. Jobert A. et Le Ploch Y. (2002) « Ménager le territoire : mémoire des acteurs et interactions des projets », in : *Métropolis* no 108-109, pp 77-83.

Boual J.-C. (1996) « Le débat européen sur les services publics et les réseaux », in Quin C. et Jeannot G. (éds.) *Un service public pour les Européens ?*, La Documentation Française, Paris.

Bratosin S. (2001) « La concertation : forme symbolique de l'action collective », L'Harmattan, Paris.

CEMT (1996) *Réduire ou repenser la mobilité urbaine quotidienne ? Table Ronde* no 102, OCDE, Paris.

CERTU (2000) *Suivi national des plans de déplacements urbains*, CERTU, Lyon.

CERTU (2001) *Le contrôle du stationnement, politiques, pratiques et méthodes*, CERTU, Lyon.

Chaplain C. (1997) « Le Nord Pas de Calais face au transmanche : mobilisations différenciées et structure de relations », in : Bermeister A. et Joignaux G. (éds.) *Infrastructures de transport et territoires – Approches de quelques grands projets*, L'harmattan, Paris, pp 123-150.

Commissariat Général du Plan (2003), *Transports urbains : quelles politiques pour demain ?*, rapport du groupe présidé par R. Ries.

Crozet Y. (1994), La mobilité en milieu urbain : de la préférence pour la congestion à la préférence pour l'environnement, Recherche ECLAT-ESCG pour le compte de l'ADEME et du Ministère de l'Environnement, réalisée par le Laboratoire d'Economie des Transports.

Crozet Y. (2003), "Prospective de la mobilité urbaine : la fiction au service des choix politiques", contribution au séminaire de prospective urbaine "Demain, quelle(s) mobilité(s), quelles perspectives d'action dans nos villes ?".

Cuel S. (2002) Le processus d'élaboration du projet de Rocade Nord à Grenoble, Institut d'Etude Politique de Grenoble, Grenoble.

Denant-Boèmont L. (2002) « Une approche par l'économie expérimentale », in : Métropolis no 108/109, pp. 36-40.

Désiré J.-C., Fleury D. et Montel M.-D. (2001) Gestion de la ville et sécurité routière – le cas de la métropole lilloise, INRETS, Salon de Provence.

Dubois-Taine G. et Chalas Y. (1997) La ville émergente, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Dupuy G. et al. (2001) « Les pauvres entre dépendance automobile et assignation territoriale : comparaison France/Royaume-Uni », Latts, Paris.

Durand P. et Thoenig J.-C. (1996) « L'Etat et la gestion territoriale », in : Revue Française de Science Politique, Vol 46/4, pp. 580-623.

Faburel G. (2002) « La Méthode d'évaluation contingente appliquée au bruit des avions : acceptabilité institutionnelle et sociale », in : Métropolis no 108-109, pp 26-31.

Fourniau J.-M. (1996) « Transparence des décisions et participation des citoyens » in « Projet d'infrastructures et débat public » actes de la journée prospective CPVS/DRAST du 25 janvier 1996, Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Équipement et des Transports, CPVS, Techniques, territoires et sociétés, 31.

Fourniau J.-M. (1997) « Figures de la concertation à la Française », in : Gariépy M. et Marié M. (éds.) Ces réseaux qui nous gouvernent ?, L'Harmattan, Montréal et Paris.

Frère S. Menerault Ph. et Roussel I. (2000) « PDU et dynamique des institutions à Lille et Valenciennes », in : RTS no 69, pp 22-34.

Grenier A. Ventura V. (2000) « De la planification urbaine des déplacements à la mise en œuvre d'un modèle technique de ville – pratiques françaises et italiennes », in : RTS no 69, pp 67-84.

Houée M. (2002) « Systèmes d'information et évaluation », in : Métropolis no 108-109, pp. 41-45.

Joignaux G. (1997) "L'approche des relations entre infrastructure et territoires: retour sur la théorie et les méthodes", in: Burmeister A. et Joignaux G. (eds.) Infrastructures

de transport et territoires – approche de quelques grands projets, L'Harmattan, Paris, pp 19-38.

Joignaux G., Ollivier-Trigalo M., Rigaud P., et Zembri P. (2003), Analyse comparative des schémas multimodaux de services de transport : Alsace, Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes, INRETS, rapport n°248, Paris.

Jouve B. (2002) « Le Politique contre le Savant, tout contre : le PDU de Lyon », in : Métropolis no 108-109, pp 99-104.

Jouve B. et Lefèvre B. (éds.) (2001) « Villes, métropoles – les nouveaux territoires du politique », Anthropos, Paris.

Kast R. et Lapied A. (2002) « Modèles d'évaluation des risques controversés », in : Métropolis no 108/109, pp. 32-35.

Kaufmann V. (2002) « Les politiques de déplacements urbains au cœur de nos contradictions » in : Pouvoirs Locaux.

Kaufmann V., Jemelin C. et Guidez J.-M. (2001) Automobile et modes de vies urbains : quel degré de liberté ? La documentation Française, Paris.

Kaufmann V., Sager F., Ferrari Y. et Joye D. (2003) Coordonner transport et urbanisme, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Klein O. (2002) « Les horizons de la grande vitesse : le TGV, une innovation lue à travers les mutations de son époque », Thèse de doctorat, ENTPE, Lyon.

Koseleff Y. (2000) « La construction sociale et politique des territoires du transport – le cas de la boucle nord des Hauts-de-Seine », thèse de doctorat, Université de Paris VII.

Kriesi H.-P., Koopmans R., Duyvendak J.W. et Giugni M. (1992) « New social movements and political opportunities in Western Europe », in : European Journal of Political Research no 22, pp. 219-244.

Latour B. (1994) « Esquisse d'un parlement des choses », in : Ecologie Politique no 10, pp. 109-110.

Le Breton E. (2002) Les transports urbains et l'utilisateur : voyageur, client ou citoyen ?, L'Harmattan, Paris.

Le Van E. (2003) « Les enjeux de la réglementation du stationnement sur le lieu de travail », Université Lyon 2.

Lolive J. (1999) Les contestations du TGV Méditerranée, L'Harmattan, Paris.

Lolive J. et Tricot A. (2002) « La constitution d'un réseau d'expertise environnementale », in : Métropolis no 108-109, pp 62-69.

Louvet N. (2002) « Les plans de déplacements urbains et la concertation », thèse de doctorat en cours à l'ENPC-LATTS.

MATE - Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Équipement et des Transports (1996) « Projet d'infrastructures et débat public » CPVS, Techniques, territoires et sociétés, no 31.

Menerault P. (1996), "TGV et transports ferrés régionaux dans le Nord-Pas-de-Calais : analyse spatiale d'une politique publique locale", in Les Pays-Bas Français, 21èmes annales, Stichting Ons Erfdeel vzw.

Mermoud F., Walther L. et Kaufmann V. (2001) Mobiscopie – Opinions des Français sur les déplacements urbains, GART, Paris.

Neiertz N. (1999) « La coordination des transports en France – de 1918 à nos jours », Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris.

Offner J.-M. (1997) « Transports et urbanisme : un régime matrimonial ambigu », in. Les cahiers du génie urbain juin 1997, pp. 25-27.

Offner J.-M. (2002) « Plans de déplacements urbains : bilan controversé », in : Pouvoirs Locaux n0 53, pp 47-49.

Offner J.-M. (2002b) „Evaluer l'action locale: en cuisine et dépendances, conférence lors du Club Mobilité, 26 novembre 2002, Lyon.

Offner J.-M. (2003a) L'élaboration des Plans de Déplacements Urbains de la loi sur l'air de 1996, Rapport de recherche du Latts, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

Offner J.-M. (2003b) « Les nouvelles modalités de l'action publique – synthèse bibliographique », document préparé pour l'IAURIF, Latts, Paris.

Offner J.-M. et Pumain D. (1996) « Réseaux et territoires – significations croisées », L'Aube éditions, La Tour d'Aigues.

Offner J.-M., Menerault Ph. et Sachet S. (2003) « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », in : Quatre articles sur les problèmes de coordination entre secteurs et territoires, Ponts Formation Edition, Paris, 11 et 12 mars 2003.

Ollivier-Trigalo M. (1998), Politique des transports en France. Discours et pratiques de la décision de la gauche plurielle, Project TENASSESS (DG VII), Work Package 6.

Ollivier-Trigalo M. et Piéchaczyk X. (2002) « Le débat public en amont des projets d'aménagement : genèse et codifications », in : Métropolis no 108/109, pp. 72-76.

Pinson G. (2002) Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin, Thèse de Doctorat en science politique, Université de Rennes I.

Plassard F. (1997) "Effets des infrastructures de transport : modèles et paradigmes", in: Bermeister A. et Joignaux G. (eds.) Infrastructures de transport et territoires – approche de quelques grands projets, L'Harmattan, Paris, pp 39-54.

Plassard F. (1997) « Effets des infrastructures de transport : modèles et paradigmes », in : Burmeister A. et Joignaux G. (éds.) Infrastructures de transport et territoires – Approches de quelques grands projets, L'harmattan, Paris, pp 39-54.

Pucher J. et Lefèvre C (1996), The urban transport crisis in Europe and North America, Macmillan, Basingstoke-Londres.

Ribeill G. (1997) « L'étrange dédale des transports parisiens », in : Pouvoirs locaux no 34, pp. 76-79.

Rousselot M. (2002) « La monétarisation des effets externes des transports », in : Métropolis no 108-109, pp 17-20.

Roy B. et Damart S. (2002) « L'analyse Coûts-Avantages, outil de concertation et de légitimation ? », in : Métropolis no 108-109, pp 7-16.

Santacreu A. (1998) La région, la politique des transports et la politique d'aménagement du territoire : l'exemple de la région Rhône-Alpes, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Grenoble.

SARECO (2002), Les droits négociables de stationnement pendulaire, Rapport DRAST – Ministère des transports, PREDIT 1996-2000.

Savy M. (1997) « Le rail et la route : le commerce ou la dispute ? le transport intermodal en Europe, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.

Savy M. et Perrod P. (1998) « Dix propositions pour un développement durable du transport combiné », Rapport du Conseil National des Transports, Paris.

Stambouli J. (1999) Système économique de transport et développement soutenable en région Ile-de-France, thèse de doctorat, Université de Paris I, Paris.

TRANSLAND (2000), Integration of Transport and Land Use Planning, Deliverable 4, Final report for publication, Transport Research Laboratory.

Wiel M. (1999), La transition urbaine, Mardaga, Sprimont.

Wiel M. (2002) « Temps gagné, temps perdu : les pièges de la vitesse », in : Economie et Humanisme no 359, pp. 50-54.

Yerpez J. et Hernandez F. (2000) « Les contraintes temporelles dans le processus d'élaboration des PDU – le cas de Marseille », in : RTS no 69, PP 8-21.