

2001

PLUS



**Veille internationale**

## LES POLITIQUES DE DÉPLACEMENT URBAIN EN QUÊTE D'INNOVATIONS

Genève, Naples, Munich, Stuttgart, Lyon

Consacré depuis plus d'une dizaine d'années à la veille internationale, 2001 PLUS regroupe désormais, sous un label commun deux séries de publications distinctes : "Veille internationale" et "Synthèse de recherches".

La série "Veille internationale" vise à alimenter le débat public sur les villes, l'habitat, les transports ou l'équipement à partir d'une analyse des expériences, des politiques ou des innovations développées à l'étranger, que ce soit en Europe ou dans le reste du monde.

La série "Synthèse et recherches" s'est fixée comme objectif de présenter, sous le même format (50 pages environ) des "états de lieux" des recherches menées récemment en France, également dans le champ Équipement-logement-transports-environnement. Chaque numéro est centré sur un thème spécifique.

#### Documents disponibles :

- 01/04 **Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer – 1988)
- 05 **Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger – 1989)
- 06 **La fiscalité locale sur les entreprises aux Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger – 1989)
- 07 **La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4<sup>e</sup> rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement – 1988)
- 08 **Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski – 1989)
- 09 **Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet – 1989)
- 10 **Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger – 1989)
- 11 **Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal – 1989)
- 12 **Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine – 1987)
- 13 **Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber – 1989)
- 14 **Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer – 1990)
- 15 **Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson – 1986)
- 16/17 **Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson – 1989)
- 18 **Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth – 1990)
- 19 **Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer – 1990)
- 20/21 **NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche – 1990)
- 22 **La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte 1990)
- 23 **Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 **Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger – 1991)
- 25 **Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer – 1991)
- 26 **La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger – 1992)
- 27 **Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear – 1993)
- 28 **L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guillenne – 1993)
- 29 **Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 **L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire – 1993)
- 31 **Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper – 1993)
- 32 **Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 **Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 **Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 **Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 **La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni décentraliser et responsabiliser l'administration** (1995)
- 37 **L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée** (1995)
- 38 **Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale** (1996)
- 39 **Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités** (1996)
- 40 **« Lebensraum Stadt » « La ville, espace de vie », Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios** (1997)
- 41 **Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas** (1997)
- 42 **La prospective urbaine aux Etats-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine** (1997)
- 43 **La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique** (Alan Mac Gregor – 1997)
- 44 **Les politiques du logement en Europe** (Anne-Marie Fribourg – 1998)
- 45 **Prospective de la mobilité en Europe : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse** (Eric Huntzinger – 1998)
- 46 **Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas** (J.-R. Barthélémy, Ph. Blancher, Cl. Marris – 1998)
- 47 **Radioscopie de l'ingénierie-conseil de transport et de circulation en Europe** (Eric Baye – 1999)
- 48 **Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherches** (Vincent Kaufmann – 1999)
- 49 **Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays** (Vincent Fouchier – 1999)

Voir suite des documents disponibles en 3<sup>ème</sup> de couverture.

# PRÉSENTATION

## SOMMAIRE

<b>PRÉSENTATION</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre I : L'INNOVATION DANS LES POLITIQUES DE DÉPLACEMENTS URBAINS : RHÉTORIQUES ET DYNAMIQUES DU CHANGEMENT</b>	
1. Préambule	5
2. La nature du débat : innovations politiques et choix de modèles urbains	5
3. La construction du problème à "traiter"	6
4. Les déplacements urbains, quels problèmes pour la puissance publique ?	7
5. Le "politique" à tous les étages	14
6. Conclusions	17
<b>Chapitre II : CIRCULATION 2000 À GENÈVE : L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE ET PROCÉDURALE AU SERVICE DE L'INNOVATION TECHNIQUE</b>	
1. Le contexte genevois	21
2. La mise sur agenda	22
3. La mise en œuvre	23
4. Conclusion	27
<b>Chapitre III : L'ACCESSIBILITÉ : L'ENJEU PRIORITAIRE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE TRANSPORT PUBLIC À NAPLES</b>	
1. Introduction	29
2. Le contexte napolitain	29
3. La dégradation de la ville et les réformes institutionnelles	31
4. Questions autour d'un paradoxe	31
5. L'enjeu de l'accessibilité entre desserte des aires urbaines et intégration tarifaire	32
6. Conclusion : un premier bilan	33
<b>Chapitre IV : MUNICH : APOLITISME ET NOUVELLE FORME D'EXPERTISE TECHNIQUE</b>	
1. Introduction	35
2. De la confrontation à la coopération	35
3. Le "Cercle d'Inzell"	36
4. MOBINET : vers une nouvelle forme d'expertise	37
5. Les innovations comme I.C.M., "appelez un vélo" et IMCOS, entre succès et échec	37
6. Conclusion : la recherche du consensus comme innovation sociale	38
<b>Chapitre V : LE VERBAND REGION STUTTGART ET LA NOUVELLE DONNE DES DÉPLACEMENTS URBAINS</b>	
1. Introduction	41
2. Eléments de contexte : les institutions et les compétences	41
3. Les conditions de l'innovation	43
4. Les choix : organisation, compétences et finances du VRS	43
5. L'innovation en actes : réalisations et conflits	45
<b>Chapitre VI : EXPERTISE TECHNIQUE ET DÉCISION POLITIQUE, HISTOIRE D'UN MARIAGE DE RAISON : LE PLAN DES DÉPLACEMENTS URBAINS DE LYON</b>	
Introduction	47
Le PDU lyonnais de 1995 : quels problèmes résoudre ?	47
Un leadership politique fort est-il suffisant ?	48
Pour une expertise pluraliste dans les déplacements urbains	50

*Ce numéro 58 de 2001 Plus est consacré à l'innovation dans les politiques de déplacement urbain, et plus spécifiquement aux expériences menées récemment dans cinq grandes villes européennes : Genève, Naples, Stuttgart, Munich et Lyon. Il s'appuie, pour l'essentiel, sur une recherche lancée il y a un an à l'initiative du Centre de Prospective et de Veille Scientifique qui a mobilisé cinq laboratoires français et européens : l'Université de Lancaster (Vincent Kaufman), le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés de l'Ecole des Ponts (Floridia di Ciomo), l'Université Technique de Munich (Olivier Falthausser), l'Université de Stuttgart (Martin Schreiner) et enfin le Laboratoire RIVES, de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (Bernard Jouve). La coordination du document, comme celle de la recherche sont dues à ce dernier.*

*L'innovation dont il s'agit ici est entendue comme "l'ensemble des modifications d'ordre institutionnel, technique, juridique, procédural... qui ont explicitement pour fonction de décroiser les approches sectorielles habituellement mises en œuvre en matière de déplacements urbains". Le constat de départ est en effet celui d'un défi commun posé à toutes les villes européennes : la nécessité de s'adapter pour faire face à un contexte radicalement différent, ce qui impose de sortir des solutions toutes faites et de réduire les cloisonnements inutiles. Pour chacune des cinq villes prises en exemple, les différentes analyses rassemblées dans ce numéro s'attachent à montrer dans quelles conditions cette adaptation a pu se faire, au prix de quelles innovations et avec quel résultat.*

*L'une des originalités de ce travail est de bien mettre en évidence les facteurs politiques qui dans les cinq villes étudiées ont rendu possibles (ou au contraire freiné) certaines innovations institutionnelles – telle que par exemple, la création d'autorités d'agglomération ou la mise en place de procédures participatives. Le rôle des crises, des changements de coalition, des alliances entre ville-centre et communes périphériques, du leadership politique, de la société civile... mais aussi, des Etats ou de l'Europe sont évoqués et analysés de manière très claire au fil des différentes monographies. Tous ces éléments sont ensuite ré-articulés dans la synthèse qui constitue une tentative globale d'explication de la dynamique d'innovation – appliquée aux déplacements urbains.*

*S'il ne fallait retenir de ces analyses qu'une seule conclusion, ce serait celle du paradoxe proposé – à la fin de cette synthèse – par Bernard Jouve. D'un côté, remarque-t-il, on constate que presque toutes les villes étudiées ont fait un effort considérable d'innovation dans les modes d'action, dans les procédures, dans les institutions – si bien que le cadre opératoire dans lequel les politiques de déplacement sont pensées, élaborées, et mises en œuvre aujourd'hui n'a plus rien à voir avec ce qu'il était il y a dix ans. De l'autre, il subsiste une extraordinaire stabilité*

---

*du contenu même des politiques et des solutions adoptées : on en reste, le plus souvent, à l'opposition classique entre voitures particulières et transports collectifs – les autres solutions, plus complexes, continuant à être marginalisées. Selon lui ce paradoxe trouve l'essentiel de son explication dans le mode de production de l'expertise, et dans la difficulté à intégrer des solutions complexes dans un processus politique nécessairement contraint par le temps. L'innovation institutionnelle est insuffisante si elle ne s'accompagne pas d'un renouvellement des formes d'expertise. Il faut donc, conclut-il, “tenir les deux bouts de la chaîne, ou, en empruntant à Condorcet, techniciser la chose publique tout en rendant démocratique le débat technique”.*

*Autrement dit, et cela pourrait s'appliquer à bien d'autres domaines que la mobilité urbaine – les questions des institutions, de la “gouvernance”, du débat public, de la démocratie, de la décentralisation... ne sont pas séparables de celles qui portent sur la technique, l'expertise, les compétences, la recherche... et devraient, sans doute, pouvoir trouver des solutions communes dans une pratique moins frileuse de l'expérimentation...*

*Jacques THEYS  
Responsable du Centre de Prospective  
et de Veille Scientifique*

# **LES POLITIQUES DE DÉPLACEMENT URBAIN EN QUÊTE D'INNOVATIONS :**

**GENÈVE – NAPLES – MUNICH – STUTTGART – LYON**

**Bernard Jouve, Vincent Kaufmann, Florida Di Ciommo,  
Oliver Falthausser, Martin Schreiner et Marc Wolfram**

---

# Chapitre I

## L'INNOVATION DANS LES POLITIQUES DE DÉPLACEMENTS URBAINS : RHÉTORIQUES ET DYNAMIQUES DU CHANGEMENT

Bernard JOUVE

Laboratoire RIVES, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (Lyon)

### 1. Préambule

La question des déplacements urbains occupe une place importante dans les débats politiques contemporains. Elle suscite nombre de controverses politiques et techniques qui ne se limitent pas aux seuls Etats européens, comme en témoigne la dernière manifestation de l'association "Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains et périurbains" (CODATU) qui s'est tenue du 11 au 14 avril 2000 à Mexico et qui a réuni plus de 500 participants venant de 40 pays autour de la problématique : "les déplacements urbains et l'environnement"<sup>1</sup>.

Depuis les années 1980, il s'agit d'une problématique récurrente que les pouvoirs publics semblent avoir quelques difficultés à traiter. Des décisions sont prises, certains programmes ambitieux, notamment en termes budgétaires, sont lancés, et pourtant, ce thème de politique publique regagne à intervalle régulier une bonne place sur les agendas électoraux et dans les mandats des nouveaux exécutifs locaux et/ou régionaux en Europe. Cette recherche collective a pour objectif d'analyser les politiques menées dans ce domaine et d'interroger les innovations techniques, institutionnelles, procédurales dans cinq villes européennes : Lyon, Stuttgart, Naples, Munich et Genève. La démarche retenue emprunte très largement à l'analyse des politiques publiques ; c'est-à-dire que l'on s'est efforcé dans chaque monographie de découper le processus décisionnel en plusieurs phases : construction du problème, mise à l'agenda, élaboration de solutions, prise de décision, mise en œuvre de la politique (Mény, Thoenig, 1989)<sup>2</sup>.

La thématique abordée ici est celle de l'innovation dans les politiques locales en matière de déplacements urbains. A travers une démarche comparative, il s'agit de mettre à jour les éléments socio-politiques et institutionnels au cœur des processus innovants. Afin de ne fermer aucune porte, notre approche de l'innovation est résolument large. *On entend par "innovation" toutes les modifications d'ordre institutionnel, technique, juridique, procédural qui ont explicitement*

*pour fonction de décloisonner des approches uniquement sectorielles et mono-modales en matière de déplacements urbains.* En effet, reproduisant un mode d'action publique sur lequel se sont construits les États modernes (Jobert, Muller, 1987), les politiques publiques dans le domaine qui nous intéresse ont été avant tout de nature sectorielle. Très concrètement, la question des déplacements urbains s'est longtemps résumée à la collection de mesures prises dans le domaine de la voirie urbaine, du stationnement en centre-ville, des transports collectifs, des deux roues, sans pour autant que de véritables synergies entre ces décisions sectorielles soient recherchées. De la "tyrannie des petites décisions", dont on ne sait pas gérer les conséquences (Schelling, 1980), à l'impossible agrégation de mesures prises séparément dans le domaine des infrastructures et des transports collectifs, on sait depuis une vingtaine d'années qu'une planification et une gestion uniquement sectorielles ne suffisent pas à résoudre les problèmes de congestion urbaine, de pollution atmosphérique, ou d'accessibilité que connaissent les villes.

### 2. La nature du débat : innovations politiques et choix de modèles urbains

Le "procès" de ce type d'intervention n'est plus à faire tant il est patent que la simple addition de mesures sectorielles, sans lien entre elles, est incapable de répondre aux problèmes posés à la puissance publique. Agir dans le domaine des déplacements urbains nécessite en premier lieu de considérer qu'il s'agit d'un domaine d'action légitime pour la puissance publique qui doit se doter en retour de moyens d'action, d'institutions, de procédures adéquats. C'est avant tout concevoir dans une perspective systémique la planification des modes de transports, des différents usages de l'espace public. Toute action sur un mode de déplacement et dans un espace donné de la ville doit être envisagée en regard de ses conséquences sur l'ensemble des autres modes de transport à l'échelle de la ville (Lefèvre, Offner, 1990). Les déplacements urbains renvoient donc à la problématique générale de l'institutionnalisation de l'action collective et, à la nécessité de créer des "scènes

---

1. <http://www.codatu.org>

2. D'un point de vue méthodologique, les monographies ont été élaborées à partir d'un matériau collecté par le biais d'entretiens semi-directifs et sur la base de la "littérature grise" produite dans les cinq villes par les structures d'études, de planification, les autorités organisatrices des transports collectifs urbains, les entreprises exploitantes, les administrations d'Etat et des collectivités locales, ...

---

locales” structurant le débat et générant des solutions adaptées aux problèmes locaux (Duran, Thoenig, 1996).

Nous avons questionné le fondement même des politiques en matière de déplacements dans les cinq villes constituant notre panel<sup>3</sup>. On s’est efforcé de faire varier les contextes politiques et institutionnels afin de mettre en avant les différences mais aussi, les similarités dans le mode de production des problèmes et dans leur traitement. Les cinq villes prennent ainsi place dans trois grands systèmes institutionnels : un État unitaire connaissant, depuis une vingtaine d’années, des réformes décentralisatrices importantes (France), un État en cours de fédéralisation (Italie), un État fédéral accordant davantage de compétences et de ressources politiques aux collectivités locales (Allemagne), et enfin, un État confédéral (Suisse). Très classiquement, ces différences institutionnelles sont supposées avoir une incidence importante sur la construction et la mise en œuvre des politiques publiques ; ici dans le domaine des déplacements. En effet, sur la base de la littérature que l’on range dans le “néo-institutionnalisme”, les institutions ne sont pas abordées comme de simples “arènes” politiques mais bien comme des construits agissant sur la définition des préférences des acteurs et sur la conduite de leurs stratégies. Elles permettent certains comportements ; en valorisent d’autres ; en interdisent certains (March, Olsen, 1984 ; March, Olsen, 1989).

Si le “secteur” des déplacements urbains n’est pas en tant que tel constitué dans les organigrammes et le fonctionnement concret de la puissance publique des villes européennes – au même titre que le sont, par exemple, l’urbanisme, le développement économique, l’action culturelle, ... – il reste, que les pouvoirs publics sont de plus en plus souvent conduits à gérer ce domaine dans son intégralité. Le premier type de questionnement développé dans cette recherche concerne les problèmes spécifiques que les villes ont à traiter. Pour qu’une politique existe, il faut que la puissance publique soit saisie et/ou s’empare – on se gardera bien de toute approche tendant à établir une distinction claire entre la puissance publique et la “société civile – d’un problème pouvant avoir plusieurs dimensions (Muller, Surel, 1998).

### 3. La construction du problème à “traiter”

La construction du problème est un moment privilégié dans l’analyse des politiques publiques. La première partie de ce chapitre de synthèse sera donc consacrée à cette question. On verra que le “problème” des déplacements urbains n’est pas uniquement technique ou institutionnel, mais qu’il renvoie également à la redéfinition des modes d’action de la puissance publique, à l’exercice de la démocratie locale, à la transformation des représentations collectives sur le fonctionnement de la ville en Europe. L’un des principaux enjeux que

posent les déplacements urbains est précisément de changer de mode de compréhension de ce fonctionnement qui ne correspond plus au “modèle européen” classique caractérisé par la centralité et la densité. La poursuite de l’étalement urbain motivée par la recherche de la propriété individuelle (Choffel, 2000), les changements dans les pratiques de déplacements (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, 1989 ; Kaufmann, Guidez, 1998), l’augmentation continue du taux de motorisation des sociétés européennes et la “dépendance automobile” (Dupuy, 1999) ont sans conteste remis en question un “modèle européen des villes” (Lévy, 2000) dans lequel existaient des centres-villes bien identifiés et dont les équipements collectifs, les commerces, les centres de loisirs, les lieux d’emplois généraient des flux de déplacements traitables par une ingénierie des déplacements sachant assez bien résoudre les phénomènes de pointe et de saturation de réseau (voirie ou transports en commun).

Ce sont ces savoir-faires techniques, et le modèle de ville sur lequel ils ont été construits, qui sont ainsi remis en question par les évolutions sociologiques, économiques et culturelles que connaissent les villes européennes actuellement. On voit, en effet, se multiplier les modes de déplacements qualifiés d’alternatifs ou de doux (vélos, modes rangés dans la catégorie “glisse urbaine”, ...) qui empruntent également un espace public déjà rare et limité. On voit également se transformer les “temporalités” de la ville, processus qui a tendance à gommer les phénomènes de pointe dans l’utilisation des infrastructures et des équipements publics pour, au contraire, en favoriser un usage plus régulier dans le temps, mais aussi plus soutenu (Obadia, 1997). Les anciennes centralités, sans disparaître totalement, se voient compléter par des polarités de plus en plus fortes en périphérie avec toutes les conséquences que l’on connaît en termes de diffusion à l’échelle de la ville de flux de déplacements.

L’un des problèmes posés à la puissance publique par les déplacements urbains est donc en grande partie d’ordre sociétal, car il concerne le mode d’organisation et de fonctionnement des villes. On connaît les deux thèses en présence : pour certains, il est déjà trop tard et les villes européennes sont actuellement face à une évolution que connaissent les villes nord-américaines depuis les années 1950. La voiture particulière serait ainsi amenée à jouer un rôle de plus en plus important dans la répartition modale, avec ce que cela engendre en terme de consommation d’espaces publics, de fabrication de nouveaux espaces vécus (Dupuy, 1998). Pour paraphraser F. Ascher, les transports collectifs seraient, aux déplacements urbains, ce qu’étaient les bains douche dans le domaine de l’hygiène publique au XIX<sup>e</sup> siècle, des produits collectifs d’un autre âge remplacés par ces équipements individuels et privés que sont les salles de bains dans les appartements (Ascher, 2000). A l’inverse, J. Lévy soutient que le choix de société est

---

3. Celui-ci a été composé, comme très généralement dans le cas de recherche comparative internationale, en tenant compte, avant tout, des opportunités en termes d’accès et de connaissances préalables des “terrains”.

---

encore réalisable (Lévy, 2000) : l'histoire urbaine ne serait pas encore finie, pour faire le parallèle avec la thèse fort discutée de F. Fukuyama (Fukuyama, 1992).

C'est en partie cette question du choix qui fera également l'objet de la première partie de ce chapitre de synthèse. En regard des problèmes posés, quels sont les choix opérés par la puissance publique dans les cinq villes du panel ? Traduisent-ils la prééminence de la voiture particulière et le tropisme des villes européennes pour les villes nord-américaines ? Ou à l'inverse, donnent-ils à voir la vitalité du "modèle urbain européen", qui s'exprimerait notamment à travers le souci d'une meilleure intégration des mesures en faveur de l'usage de la voiture particulière et des transports collectifs ? De ce point de vue, les politiques dans le domaine des déplacements urbains constituent un remarquable analyseur de l'évolution des villes européennes.

La problématique des éléments socio-politiques locaux conditionnant ces choix sera abordée dans un second temps dans les pages qui suivent. On sait, en effet, notamment à partir des travaux d'économistes (Storper, 1997 ; Veltz, 1995), de sociologues (Borraz, 1998 ; Le Galès, 1998) et de politologues (Négrier, 1999) l'importance qu'il faut accorder à ce type de variables – largement explicatives de différences dans le contenu des politiques mises en œuvre localement.

Les travaux récents sur l'analyse des politiques locales comparées ont également conduit à valoriser des notions et des catégories spécifiques d'analyse comme par exemple le *leadership* politique ou "*les configurations institutionnelles*", qui jusque là n'étaient que peu travaillées par les sciences sociales (Balme, Faure, Mabileau, 1999). Il est vrai que les courants d'analyse dominants ont longtemps été situés du côté de la sociologie des organisations, et empruntaient à la démarche systémique (Mabileau, 1993). Le pouvoir local, les politiques locales en France, ont été cernés à travers cette grille de compréhension, dont la pertinence et le caractère heuristique étaient à mettre en regard du contexte institutionnel et politique de la France avant les lois de décentralisation. Les mécanismes de cooptation et de coopération entre l'administration d'État et les élus avaient une certaine épaisseur historique : la "*régulation croisée*" pouvait, à juste titre, être considérée comme un mode de régulation dominant (Crozier, Thoenig, 1975). Ce n'est plus le cas actuellement. La notion de "configuration institutionnelle" empruntée à N. Elias (Elias, 1991) semble davantage pertinente car elle ne suppose pas l'existence d'interdépendances pérennes entre acteurs et institutions. Elle insiste davantage sur la multiplicité et la transformation permanente de ces mécanismes d'interdépendances. Un État comme l'Italie, qui depuis une vingtaine d'années connaît un processus de transformation institutionnel plus important encore que l'État français, est également concerné par la modification des cadres d'analyse que l'on y applique. "Gouverner la fragmentation", pour reprendre le titre d'un ouvrage célèbre de B. Dente,

véritable "Bible" des analystes des politiques urbaines en Italie (Dente, 1985), ne propose plus un cadre d'analyse adéquat. Alors que les villes italiennes étaient caractérisées par la difficulté extrême à mettre en œuvre des politiques publiques, quels que soient les secteurs d'intervention considérés, la situation a considérablement changé, notamment du fait des réformes institutionnelles (tendance à la régionalisation et à la fédéralisation), ou politiques (élection directe des maires des grandes villes) ; ou encore, en raison de l'évolution de la classe politique locale, [remplacement des anciens dirigeants locaux par une nouvelle élite locale plus en prise avec la mondialisation et la compétition interurbaine] (Bibes, Ranger, 1995).

En Europe, il n'y a guère que les États construits historiquement sur une base fédérale qui présentent une certaine stabilité institutionnelle. C'est vrai de l'Allemagne et encore davantage de la Suisse (Jouve, Lefèvre, 1999). Pour autant, si le contexte institutionnel local et régional reste identique, des dynamiques politiques existent également qui remettent en cause certains *statu quo* et arrangements figés par le temps. C'est le cas comme on le verra, à Genève, où la mise sur agenda d'une nouvelle politique de déplacement s'explique en grande partie par l'évolution de la législation fédérale sur la pollution atmosphérique. Le cas de Stuttgart met également en valeur l'incidence, au niveau métropolitain, de la privatisation par une loi fédérale de la *Deutsche Bundesbahn* et des conséquences de cette privatisation sur la politique des déplacements à l'échelle de la région urbaine de la capitale du Bade-Wurtemberg. La seconde partie de ce chapitre sera justement consacrée à l'imbrication des facteurs nationaux et régionaux, comme "configuration" dans laquelle se sont développées les innovations dans le domaine des déplacements urbains.

#### **4. Les déplacements urbains, quels problèmes pour la puissance publique ?**

Que l'on se place au niveau local ou national, on a pu se rendre compte ces dernières années d'une prise de conscience collective autour de la nécessité de mieux planifier et gérer les interdépendances systémiques qui existent entre les différents modes de transports, publics et privés, à l'échelle d'une agglomération. Le débat est donc structuré par une double problématique : sur l'intersectorialité des politiques publiques à mettre en place, d'une part ; sur l'échelle territoriale de planification et de gestion des déplacements urbains, de l'autre. La thématique des "déplacements urbains" est donc au cœur des transformations contemporaines des modes d'action des pouvoirs publics, dans la mesure où l'inefficacité du "collage" de simples réponses sectorielles y apparaît très clairement.

Mais, tout d'abord, quelle est la nature du problème ? On peut considérer, sur la base des monographies rassemblées dans cette recherche, qu'il est de cinq ordres : (1.2.1) un problème de finances publiques et de fiscalité locale, (1.2.2) un problème de partage de la voirie et

---

*in fine* de modèle urbain de référence, (1.2.3) un double problème environnemental et de développement économique, (1.2.4) un problème de recomposition des conditions opératoires de l'action publique urbaine et enfin (1.2.5) un problème institutionnel.

#### **4.1 Les déplacements urbains : un problème de finances publiques locales**

Les déplacements urbains constituent un domaine d'action "budgétivore", du moins en regard des solutions techniques qui sont généralement envisagées. La construction et l'entretien d'infrastructures de transport, qu'il s'agisse de transports collectifs en site propre ou de voirie d'un certain gabarit, représentent des investissements financiers considérables pour les pouvoirs publics. Dans la plupart des cas qui sont détaillés par la suite, les volumes budgétaires en jeu sont tels qu'ils nécessitent bien souvent le recours à des financements multiples, généralement dans le cadre de contrats ou de conventions entre différents niveaux de gouvernement. Les déplacements urbains constituent donc l'archétype d'un secteur de politiques publiques suscitant controverses et nécessitant des ajustements entre les actions de ces différents niveaux d'action afin de gérer au mieux les interdépendances budgétaires. Les exemples de Stuttgart et de Lyon mettent particulièrement en lumière cette dimension du problème : sans investissements massifs des niveaux de gouvernement "supérieurs", les collectivités locales sont incapables, en l'état actuel de la fiscalité locale, de faire face seules aux dépenses à engager. Cet élément est essentiel car il donne à voir à la fois la faible autonomie des collectivités locales dans le domaine et remet également en question l'idée même de politiques "locales" de déplacements urbains. Les politiques de déplacements urbains sont le résultat, plus ou moins abouti, d'ajustements et négociations entre ces différentes scènes de décision. On verra plus loin les éléments intervenant dans ce modèle de décision où la contractualisation des relations s'impose davantage que l'exercice impossible de la domination, compte tenu de la répartition des compétences légales et des ressources politiques (Gaudin, 1999).

Autre élément important touchant à la fiscalité locale, le partage des charges de centralité. Du fait de la morphologie des villes européennes, le problème des déplacements urbains, la saturation de la voirie, les nuisances environnementales sur lesquelles on reviendra plus loin, affectent en premier lieu les centres-villes et les communes centres des grandes agglomérations. Ce n'est ainsi pas un hasard si très généralement les élus de ces communes sont à l'origine de projets ambitieux dans le domaine. Leurs communes sont les premières concernées. Il en résulte dans la plupart des cas des mécanismes de défense classiques des intérêts des communes périphériques qui n'acceptent pas, ou alors très difficilement et parfois sous la pression, de participer financièrement à des politiques dont elles ne se sentent pas bénéficiaires. Les monographies de Naples et de Stuttgart mettent particulièrement en avant cette dimension.

L'évolution des pratiques de déplacements dans les villes européennes devrait remettre en question cette appréciation : on mesure de mieux en mieux l'importance prise par les déplacements entre communes périphériques. La ville européenne se transformant, les déplacements urbains ne s'effectuent plus uniquement sur une base centre/périphérie. L'exemple de Munich présenté ci-dessous et les résultats de l'investissement intellectuel très important consenti par les institutions locales pour mieux appréhender et modéliser les besoins de déplacements des ménages et des entreprises est en cela révélateur de ce processus. Cependant, pour l'instant, et malgré les efforts des "hommes d'étude" pour persuader les élus de la nécessité de changer de représentations, force est de constater que ce modèle centre/périphérie est bien ancré et qu'il structure, à tort, une partie des débats et des controverses entre communes.

#### **4.2 Les politiques de déplacements urbains : un problème de partage de la voirie et de modèle urbain de référence**

Parler de "politique de déplacements urbains" relève, dans les pratiques politiques et administratives que nous avons pu observer, d'un niveau d'abstraction et de théorisation assez élevé, du moins dans les discours légitimant les décisions prises. La construction politique du problème à traiter repose dans les différentes villes étudiées sur une théorie de la complexité. Les élus, les cadres techniques et administratifs, les associations locales associées aux politiques publiques partagent tous une même appréciation sur la difficulté et l'obligation d'innover, de gérer les interdépendances systémiques selon des modalités pratiques à inventer.

Cette référence commune à la complexité a une incidence sociologique importante. Elle génère dans les différentes villes un groupe social dont la cohésion et l'identité reposent, en partie, sur le partage de cette représentation. A ce titre, on peut considérer que dans la phase de construction politique du "problème" des déplacements urbains, on a généralement à faire à une *coalition pour une cause*, pour reprendre la terminologie que P. Sabatier et H. Jenkins-Smith (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) ont développé dans leur analyse des politiques environnementales aux USA. L'application de cette notion aux politiques de déplacements urbains semble d'autant plus justifiable que, comme pour les politiques environnementales, le "secteur" des déplacements urbains est, comme on l'a vu, peu routinisé, peu bureaucraté, peu sujet à l'application de recettes d'action éprouvées, du moins dans la phase de formulation. Se constitue donc une "communauté" de décideurs qui est notamment structurée par le fait que les acteurs membres de cette communauté ne partagent pas uniquement des intérêts communs, mais surtout des valeurs communes, une éthique de l'intérêt général.

Pourtant, on ne peut que constater un décalage flagrant entre les termes du débat initial, la construction d'un intérêt général reposant sur la complexité, les enjeux qui le structurent, la nécessité de penser différemment

les politiques locales de déplacements urbains, d'utiliser de nouveaux "outils", et finalement la controverse centrale qui détermine le mode de traitement opérationnel du problème : *le partage de la voirie*. Cette réduction de la complexité s'observe particulièrement dans les cas de Lyon, Naples, Genève et Stuttgart. Le débat autour de ce partage n'est certes pas nouveau et il se résume, bien souvent, à une opposition entre les tenants de l'usage en centre-ville de la voiture particulière opposés à ceux en faveur des transports collectifs, et soutenant plus particulièrement les projets de transports collectifs en site propre.

Finalement, cette controverse sur le partage classique de la voirie intervient comme un réducteur de la complexité. Dans les différentes études de cas, devant l'urgence des problèmes, les décideurs se détournent bien vite d'une rhétorique sur la complexité et les innovations à mettre en place pour se concentrer sur une "grammaire" de la controverse et des registres d'action mieux maîtrisés, politiquement et techniquement. En regard des situations observées, il n'est pas certain que cette dépendance des élus et des techniciens par rapport aux termes d'un débat déjà ancien soit source d'innovations. Ce décalage s'observe tout particulièrement dans la monographie de Lyon où le recours à une forme d'expertise très classique permettant de traiter la question du partage de la voirie, conditionne largement les choix politiques. La "dépendance au sentier", pour reprendre la terminologie des néo-institutionnalistes (Hall, Taylor, 1997), et la reproduction de choix techniques et de formes d'expertises stabilisées apparaissent comme autant de freins à de réelles innovations dans les politiques de déplacements urbains.

Plus généralement, on se rend, en effet, compte dans les différentes monographies, que la question globale des déplacements urbains se transforme au cours des processus décisionnels pour devenir un choix en faveur des transports en commun, de préférence en site propre dans les centres villes. Les politiques de déplacements urbains dans les villes de notre panel sont dans les faits des politiques de rééquilibrage modal en faveur des transports collectifs. La dimension systémique disparaît au cours du processus décisionnel. On ne peut que le regretter, du point de vue des innovations à mettre en œuvre, même si la priorité à donner à l'utilisation des transports publics revêt dans plusieurs monographies une dimension stratégique. Insistons sur ce point : bien souvent, l'innovation réside dans le choix politique clair de lancer une politique d'infrastructures de transports collectifs en site propre au détriment de l'usage de la voiture particulière.

En regard du préambule de ce chapitre de synthèse, le "modèle urbain européen" apparaît donc encore bien vivace, du moins dans les décisions des élus locaux qui refusent d'entériner une évolution de la répartition modale des déplacements, dans laquelle l'usage de la voiture particulière est de plus en plus important. Par les politiques de déplacements urbains et les choix modaux qu'ils opèrent, les décideurs

locaux tentent de maîtriser une évolution urbaine vers le "modèle" nord-américain.

A ce titre, le lien établi en France dans la loi "Solidarité et renouvellement urbains" entre la question des déplacements urbains et la maîtrise de l'urbanisation illustre ce choix qui, à juste titre, peut être considéré comme un choix de société. Dans les deux cas, il s'agit de "s'attaquer" à l'usage immodéré de la voiture particulière, soit en agissant sur les politiques de déplacements en fait sur la revalorisation des transports collectifs, soit par le biais de nouveaux documents d'urbanisme. On sait ce qu'il en est des actions dans le domaine des déplacements (voir l'étude de cas de Lyon). Reste maintenant à analyser le contenu des schémas de cohérence territoriale et autres plans locaux d'urbanisme sous l'angle de la congruence avec les choix effectués en matière de transports collectifs et les choix d'urbanisme.

Les exemples de Stuttgart développés plus loin et dans d'autres publications (Benz, Frenzel, 1999) ou encore celui de Naples présenté ici, montrent que cette question de la congruence ne peut se concrétiser dans un système institutionnel local et/ou métropolitain par trop fragmenté. Le mode de gouvernance en réseau que l'on observe dans le cas de Munich ne doit pas passer sous silence le fait que la stabilisation de ce mode de régulation pose actuellement problème. *Politiques d'urbanisme et de transports collectifs doivent être de la compétence d'une même institution pour pouvoir être efficacement agrégées*. La gouvernance urbaine, comme mode de régulation politique et administratif se développant dans des champs fragmentés, ne peut tout résoudre. Stuttgart ou Naples ont réussi à agréger ces deux secteurs de politiques publiques car c'est la même institution qui avait en charge ces deux secteurs (le *Verband Region Stuttgart* à Stuttgart, la commune dans le cas de Naples). Une illustration en creux de ce diagnostic est fournie par Lyon où la procédure du Plan des Déplacements Urbains (PDU) s'est de fait traduite par une politique ambitieuse en faveur des transports collectifs de surface en site propre mais où, en raison de conflits institutionnels, aucune cohérence n'a été possible entre la révision du Plan d'Occupation des Sols du Grand Lyon et les choix du PDU (Jouve, Purenne, 2000). Dans de telles situations conflictuelles, s'en remettre à la recherche de solutions négociées n'apparaît pas satisfaisant, si la recherche de cohérence entre urbanisme et politique de "déplacements urbains" constitue l'horizon d'action dominant.

#### ***4.3 Les politiques de déplacements urbains : un problème de développement économique et environnemental***

La mise à l'agenda des problèmes de déplacement urbain s'opère généralement à travers une tension entre préoccupations économiques et environnementales. Il s'agit bien ici d'une contradiction car ces deux registres ont nettement tendance, dans le cours des processus décisionnels, à s'exclure progressivement l'un l'autre. On retrouve là une des conclusions majeures mises en

avant dans de nombreux travaux nord-américains (Clark, 1994 ; Clark, Hoffmann-Martinot, 1998). En l'occurrence, et pour revenir au débat sur l'opposition entre les modèles de villes, les villes européennes n'ont, semble-t-il, pas résolu cette contradiction. Le registre économique exclut le registre environnemental et réciproquement, selon les circonstances et les opportunités dont peuvent bénéficier les groupes sociaux qui soutiennent ces deux logiques (Schneider, Teske, 1993). Ceci est particulièrement vrai à Genève et dans une moindre mesure à Lyon. Le cas de Munich pourrait à terme représenter un contre-exemple dans la mesure où les acteurs locaux tentent d'agrèger ces deux dimensions dans le cadre de procédures innovantes. Cependant, ces dernières sont encore trop récentes pour pouvoir tirer du cas de la capitale de la Bavière un bilan circonstancié.

Le caractère exclusif de ces deux registres conduit à analyser en détail l'imbrication des différentes scènes politiques et administratives structurant les débats. De fait, la thématique environnementale est dans les différents cas systématiquement portée par le niveau national ou fédéral. Ce "portage" s'effectue dans le cadre de dispositifs législatifs, comme, par exemple, la loi sur l'air de 1996 en France, ou encore, la loi fédérale sur l'environnement adoptée par le parlement Suisse en 1985. C'est à partir de ces textes fondateurs que des associations locales "pro-environnementales" ou des élus vont "s'engouffrer" dans la problématique des déplacements en dressant le "procès" de politiques antérieures ayant trop favorisé l'usage de la voiture particulière. La structuration de l'agenda politique local autour des déplacements urbains échappe donc en partie aux acteurs locaux. Si l'on utilise les déplacements urbains comme un analyseur de l'évolution des relations intergouvernementales en Europe, la création de "structures d'opportunité politique" (Kriesi, Koopmans, Duyvendak, Guigni, 1992) ou encore la structuration des "contextes de négociation" (Kantor, Savitch, Vicari Haddock, 1997) constituent des variables échappant en partie aux acteurs locaux, du moins pour ce qui est de la thématique environnementale. Malgré les nombreux écrits sur l'émergence progressive de l'environnement dans les politiques publiques locales, et malgré les mobilisations indéniables auxquelles on a pu assister sur ce thème, le local et ses acteurs ne peuvent "imposer" ce registre d'actions qu'en s'appuyant sur des opportunités nationales.

On serait tenté de penser qu'il en va tout autrement de la thématique du développement économique qui constitue l'autre registre structurant les scènes de négociations locales sur les politiques de déplacements urbains. Dans ce cas, et comparativement à la thématique environnementale, les marges de manœuvre des acteurs locaux apparaissent de prime abord bien plus importantes. Ceci est particulièrement visible à Stuttgart, Genève ou Naples. Pourtant, en observant de près le processus de structuration de l'agenda dans ces trois villes, cette marge de manœuvre est singulièrement mince. C'est davantage "l'état de santé" des économies

métropolitaines en question qui s'impose, en quelque sorte, pour structurer l'agenda politique. A Stuttgart et Genève par exemple, c'est en réaction à un ralentissement très net de la croissance locale – pour des raisons très différentes – que la thématique du développement économique devient le registre d'action dominant, excluant par la même le registre environnemental.

Il est également important de noter que, contrairement à ce qu'un mode de raisonnement structuraliste sous-tendrait, les mêmes causes ne génèrent pas forcément les mêmes effets et que la mobilisation des acteurs privés locaux sur la question des déplacements urbains ne conduit pas à des revendications identiques en termes de contenu. En effet, les acteurs privés genevois prennent appui sur la "crise économique" que connaît le canton dans la seconde moitié des années 1990 pour demander l'arrêt d'une politique favorable aux transports collectifs et jugée trop coûteuse pour les finances publiques locales – et donc en termes d'impôts sur les sociétés. A l'inverse, la "crise" du Bade-Wurtemberg et de sa capitale politique et économique, Stuttgart, conduit les acteurs économiques locaux à demander une réforme administrative d'envergure à travers la création d'une nouvelle institution métropolitaine. Un organisme capable de traiter de problèmes structurant l'agenda politique local depuis des années et pour lesquels, aucune solution n'avait été trouvée en raison de l'opposition entre la commune-centre et les communes périphériques. Parmi ces problèmes non-traités figurent, bien évidemment, la politique de développement économique de la ville ; mais aussi, la politique de déplacements urbains avec la revitalisation du réseau ferré régional.

Dans le cas de Genève, les acteurs économiques locaux et leurs structures représentatives raisonnent exclusivement en termes d'augmentation de la fiscalité locale, en n'intégrant dans leur raisonnement que les coûts. Dans le cas de Stuttgart, une politique des déplacements plus équilibrée et un réseau de transports collectifs efficace à l'échelle de la métropole sont considérés comme des éléments dont il faut supporter le coût financier pour retrouver *in fine* une productivité globale du territoire qui a fait le succès du fonctionnement économique en district du Bade-Wurtemberg. On le voit sur cette question de la mobilisation des acteurs privés – thématique centrale de la gouvernance urbaine (Jouve, 2001) – la question des déplacements urbains constitue un remarquable prisme pour mettre à jour des différences et des similarités dans les formes de mobilisation locale. On ne peut ici que pointer ces différences. L'analyse de celles-ci doit être menée ailleurs et avec un cadre conceptuel plus adapté à l'objet.

#### ***4.4 Les déplacements urbains : un problème de style politique***

Le dernier élément interpellant les décideurs (élus et techniciens) à propos de la problématique des déplacements urbains est le renouvellement des "styles de politiques". On emprunte cette notion à J. Richardson pour qui le style politique définit les conditions de mise en

---

œuvre et d'utilisation de ressources disponibles au sein des institutions politiques (Richardson, Gustaffson, Jordan, 1982). Ces "modes de faire" ne définissent pas un comportement figé des acteurs politiques et administratifs. Ils ouvrent, au contraire, des possibilités d'inflexions dans les conditions opératoires de production et de mise en œuvre des politiques existantes.

Parmi ces conditions opératoires, la question de la *démocratie participative* est centrale. En effet, dans plusieurs villes composant le panel de cette recherche, les politiques de déplacements urbains se sont accompagnées d'une réflexion approfondie sur la démocratie locale et de tentatives de stabiliser de nouveaux canaux de médiation avec la "société civile". On peut considérer que les déplacements urbains constituent un tel vecteur pour le renforcement de la démocratie locale du fait de l'agrégation de plusieurs dimensions : territoriale à travers les réformes institutionnelles, managériale à travers un contrôle plus strict de la "société civile" sur l'efficacité des technocraties locales, politique à travers la mobilisation de groupes sociaux organisés sur la thématique des déplacements urbains, enfin, stratégique avec les logiques de légitimation de nouveaux élus locaux.

Les déplacements urbains soulèvent tout d'abord la problématique de la "bonne échelle territoriale". Ils alimentent directement la dialectique réseau/territoire et posent la question de la meilleure adéquation entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel (Offner, Pumain, 1996). Poser cette question revient donc à mettre en doute l'efficacité des institutions en place pour la traiter efficacement. Or, contrairement aux années 1970, qui constitue une période importante pour les réformes institutionnelles des villes européennes, et durant laquelle la création de nouvelles institutions s'est effectuée sur un mode de traitement essentiellement technocratique, il n'est guère possible actuellement de changer la configuration institutionnelle métropolitaine en faisant fi de tout débat démocratique. Certaines tentatives récentes de réformes métropolitaines, comme à Bologne ou Rotterdam, n'ayant pas intégré cette donnée essentielle se sont heurtées à de puissantes mobilisations locales et ont dû être abandonnées (Jouve, Lefèvre, 1999b). Parce que les politiques de déplacements urbains posent la question des réformes institutionnelles, et parce que la société civile veut davantage que par le passé être associée au devenir des institutions locales, cette politique s'accompagne d'un questionnement sur la démocratie participative.

Le recours à la démocratie locale constitue dans bien des cas une "méthode" de management des organisations qui permet de *passer outre des blocages évidents des systèmes décisionnels*. Ceci est particulièrement vrai dans les cas de Lyon, Naples, Genève ou encore Munich. Pour des raisons d'oppositions partisans, de conflits inter-personnels et/ou institutionnels, les villes étudiées ont très généralement été confrontées dans les années 1990 à des situations politiques dans lesquelles il était devenu impossible non seulement de prendre

des mesures innovantes, mais tout simplement de décider collectivement de n'importe quel sujet. L'usage de la démocratie locale est alors utilisé comme un levier permettant de mettre les collectivités locales, et très souvent leur technocratie, sous le regard de la population, donc en face de leurs responsabilités. De même, l'introduction de nouveaux acteurs, comme les associations locales ou les groupes d'intérêts sectoriels, conduit à davantage de pluralisme et surtout, à plus de pragmatisme. Il est, en effet, patent de constater qu'à chaque fois, l'ouverture de la "scène décisionnelle" à de nouveaux acteurs collectifs s'accompagne d'une réduction assez nette de tout débat de nature idéologique ou de nature juridique, par exemple, sur le partage des champs de compétence. C'est alors la recherche du compromis qui prime, même s'il est indéniable que cette recherche s'effectue sur un registre technique qui exclut de la décision tout groupe social ou acteur collectif ne disposant pas d'un certain niveau d'expertise pour peser dans les débats.

Comme on l'a vu, les déplacements urbains sont généralement pris dans une tension entre développement économique et protection de l'environnement. Or, sur ces deux registres d'actions, le politique se trouve face à une société civile organisée, structurée par des groupes d'intérêts et des institutions bien identifiés, qu'il s'agisse d'associations écologistes ou de structures patronales. L'exemple de Genève, développé ci-dessous, est particulièrement illustratif. Soumis à la pression de ces groupes sociaux qui entendent bien que leurs demandes soient traitées par le système politique local, ce dernier se trouve ainsi dans l'obligation d'arbitrer entre des préférences dont les contenus sont antinomiques (développement des infrastructures routières/création de transports collectifs en site propre de type tramway), ou du moins qui, compte tenu des contraintes budgétaires, ne peuvent être traitées en même temps.

**Cette organisation de la société civile est également congruente avec, dans certaines villes, les logiques de transformation des canaux de médiation portées par les élus.** C'est notamment le cas de Lyon et encore plus de Naples. A Lyon, le PDU a clairement été instrumentalisé pour mettre un nouvel élu, disposant d'un faible capital politique, en contact avec la société civile, et en premier lieu, les associations d'usagers des transports en commun et les associations écologistes. A Naples, la problématique des déplacements urbains constitue un élément de reconquête du politique dans une ville livrée, depuis des décennies, au crime organisé. A chaque fois, la problématique des déplacements urbains constitue un vecteur de légitimation et d'affirmation importante des élus locaux car elle permet d'aborder la question de l'organisation du service public à l'échelle d'une métropole, leur capacité à dégager des synergies entre institutions, à établir un dialogue avec la société civile. Globalement donc, les déplacements urbains valorisent l'image de l' élu "chef de projet" dont la légitimité est à chercher dans sa capacité à coordonner les activités de différents services et

institutions. Les travaux sur la gouvernance urbaine ayant clairement montré la transformation du politique en milieu urbain à travers la dissolution du monopole des élus sur la décision publique (Mayer, 1995), on comprend mieux que cette image du maire “chef de projet” convienne davantage à la période actuelle que l’image classique du “maire bâtisseur” concentrant sur sa personne l’ensemble des ressources politiques. Même s’il peut y avoir, comme le montre le cas de Lyon, un décalage flagrant entre l’image projetée et la réalité des pratiques politiques.

C’est la rencontre entre ces quatre logiques, à la jonction de la sphère du politique proprement dite et de la société civile, qui font des déplacements urbains des objets particulièrement pertinents pour observer les conditions opératoires de transformation des styles politiques dans les villes européennes. Les exemples de Lyon, Naples, Munich et Genève sont en cela particulièrement illustratifs. Dans ces quatre villes, l’innovation politique est venue de la transformation de ces cadres par rapport au style de politique précédemment en vigueur ; transformation dans le sens d’une attention plus importante accordée à la communication politique, à la consultation et à la concertation. Ces trois termes ne sont ; bien évidemment pas identiques et renvoient à des pratiques politiques différentes impliquant plus ou moins fortement les usagers/citoyens dans les choix publics. Il est de même évident que la pratique de la démocratie participative autour des déplacements urbains à Genève se nourrit d’une longue histoire dans le domaine des politiques publiques en général, comparativement à ce que l’on peut observer à Naples, Munich ou Lyon. Pour autant, dans ces trois dernières villes, des dynamiques ont été observées ces dernières années qui remettent en question des situations stabilisées dans le mode de participation de cette catégorie d’analyse assez floue que l’on identifie comme les “habitants/citoyens/usagers”.

Il est encore trop tôt pour juger de “l’efficacité” du nouveau style de politique qui se développe dans les différentes villes étudiées ici. Certaines expériences innovantes comme à Munich n’en sont qu’à leur début. D’autres agglomérations viennent à peine de terminer la mise en œuvre de projets de sites propres et il est délicat de mesurer précisément les “effets structurants” de ce type d’action sur le report modal dans les chaînes de déplacements. Il semble pourtant important de souligner que la recherche du compromis, si elle est satisfaisante du point de vue de la démocratie locale, peut déboucher sur une sorte de “plus petit dénominateur commun” sur lequel les groupes sociaux en présence s’accordent, mais qui n’est pas obligatoirement adapté à la résolution des problèmes à traiter.

#### **4.5 Les déplacements urbains : un problème institutionnel**

Dernier élément alimentant la problématique des déplacements urbains, la simplification de la carte administrative métropolitaine à travers une réforme des institu-

tions. S’il est si difficile de construire le “secteur” des politiques de déplacement, c’est en partie aussi parce que cette compétence est très largement éclatée entre plusieurs institutions locales, métropolitaines et régionales, chacune d’entre elles gardant jalousement son “pré carré”. Même lorsqu’elle est du ressort exclusif d’une institution, comme c’est, par exemple, le cas à Genève où le Canton est seul juridiquement compétent, la division de l’appareil administratif en différents services nuit indéniablement à la rationalité de l’ensemble.

**Dans toutes les villes étudiées ici, la question de l’établissement d’une autorité organisatrice des déplacements urbains s’est trouvée posée à un moment ou à un autre au cours de ces dix dernières années.** La sociologie des organisations a suffisamment insisté sur les capacités de résistance au changement des univers bureaucratiques pour qu’il ne soit besoin de longs développements sur la tension qui existe entre, d’une part, la recherche de la cohérence et de la rationalité de la politique des déplacements et, d’autre part, la préservation en l’état de l’ordre institutionnel métropolitain.

Pour autant, à la lecture des études de cas, on se rend également compte que cette tension, dans certaines circonstances, peut être dépassée à travers un processus de réforme d’une certaine ampleur. A ce titre, l’exemple de Stuttgart à travers la création du *Verband Region Stuttgart*, nouvelle institution métropolitaine, constitue la réforme la plus aboutie. Si les réformateurs du Bade-Wurtemberg ont réussi à bouleverser le cadre institutionnel métropolitain, c’est grâce à la conjonction de plusieurs variables économiques et politiques.

Tout d’abord, l’ancienneté de la question institutionnelle dans la capitale du Bade-Wurtemberg qui voit s’opposer depuis les années 1960, selon un schéma classique, la commune-centre et les communes périphériques autour des questions de partage des charges financières de centralité ; les communes périphériques refusant de participer financièrement à la réalisation et à l’exploitation d’équipements et de services d’intérêts métropolitains (transports publics, services hospitaliers, ...) et laissant la commune-centre en assumer entièrement les coûts financiers.

La transformation de ce problème de fiscalité locale s’effectue dans un second temps à la suite de la crise économique qui touche très durement l’économie métropolitaine au début des années 1990. La Chambre de Commerce et d’Industrie, peu mobilisée sur la question de la fiscalité locale et va lier la problématique de la réforme du gouvernement local à celle du développement économique. Alors que le patronat s’accommodait de la fragmentation institutionnelle et de l’absence de structure d’agglomération, la crise économique met en valeur les limites d’une telle organisation territoriale : l’absence d’instance de programmation d’une politique de développement économique. Les élus locaux sont alors mis en demeure d’apporter une solution à cette situation.

Le “traitement” par le système politique local de cette “demande sociale” est rendu possible par la constitution d’un gouvernement de coalition au niveau du *Land* réunissant les démocrates chrétiens de la CDU et les sociaux-démocrates du SPD. La CDU, qui domine politiquement le Bade-Wurtemberg et la ville de Stuttgart depuis longtemps, et qui est donc peu encline à changer les structures territoriales, se voit contrainte par le SPD d’inclure, dans le pacte de coalition, la création d’une institution d’agglomération élue au suffrage universel direct et à la proportionnelle intégrale. Pour le SPD, il s’agit de faire émerger un espace politique métropolitain qui, en raison de l’interdiction du cumul des mandats en Allemagne, pourra rééquilibrer les relations avec la CDU en créant les conditions à l’avènement d’une nouvelle élite politique.

Enfin, la nouvelle institution créée en 1994, le *Verband Region Stuttgart*, doit, en grande partie, sa création au fédéralisme allemand. La question des institutions d’agglomération n’est, en effet, pas une compétence de l’État fédéral mais des “Länder”. La loi du *Land* de Bade-Wurtemberg instituant le “*Verband Region Stuttgart*” est, en quelque sorte, parfaitement adaptée à la contingence des relations politiques qui structurent Stuttgart en 1994. Il ne s’agit pas d’une loi-cadre s’appliquant à l’ensemble des villes allemandes. Le fédéralisme allemand crée indéniablement les conditions juridiques et politiques d’un traitement prenant en compte la situation spécifique de chaque ville et, le caractère foncièrement contingent des relations politiques qui s’y développent. C’est ce qui rend en grande partie la réforme possible.

Au delà des contingences politiques locales et régionales, l’une des leçons à tirer de Stuttgart réside dans **l’importance que représente la “crise” comme vecteur de recomposition de l’ordre politique et institutionnel**. Lorsque les capacités de régulation et d’adaptation à la marge des institutions en place apparaissent inadéquates pour répondre aux enjeux locaux et métropolitains en matière de déplacements tels qu’ils sont en partie fabriqués et portés par des groupes sociaux et des réformateurs, il faut alors modifier les institutions, en agrégeant des compétences, et en créant de nouveaux territoires d’action publique investis par de nouvelles élites politiques. Ceci est particulièrement visible à Stuttgart, mais s’observe également à Genève avec la fusion de différentes administrations cantonales pour donner naissance à l’Office des Transports et de la Circulation sous l’autorité de B. Ziegler, à Naples avec l’institutionnalisation par le nouveau maire de la commune-centre (A. Bassolino) du Consortium “Napolipass” qui fédère les six entreprises de transports publics et certaines collectivités locales. Constat identique à Munich, même si le processus n’est pas encore tout à fait abouti et s’il repose pour l’instant sur un réseau de politiques publiques composé d’acteurs appartenant à un total de 26 institutions. La possibilité de régulation qu’offre ce réseau est bien réelle, mais néanmoins limitée : son efficacité dépend d’un petit nombre d’acteurs clés dont la centralité dans ce réseau est indispensable à

son fonctionnement et à sa reproduction ; et cette régulation réticulaire ne permet pas, à l’heure actuelle, de déboucher sur un nouveau territoire d’action publique doté de règles du jeu politiques stables et admises.

Dans le panel des villes étudiées ici, Lyon est la seule agglomération où la question des déplacements urbains ne se soit pas traduite par une dynamique institutionnelle notable – à l’exception de la création de la “Mission déplacements urbains” au sein du Grand Lyon. Plus exactement, Lyon possède déjà une institution fédérant des collectivités locales – le syndicat des transports collectifs de l’agglomération lyonnaise étant composé à parité par le conseil général du Rhône et le Grand Lyon. On notera, cependant, que cette institution n’a qu’un seul domaine de compétence, les transports collectifs urbains, ce qui n’épuise absolument pas la problématique intersectorielle des déplacements urbains ; et que, de plus, il est actuellement question de la faire disparaître, le Grand Lyon récupérant sa compétence “transports urbains” qu’il avait jusque là délégué à ce syndicat mixte.

Ce processus pourrait à terme conduire à l’affirmation d’un pôle de compétence interne au Grand Lyon dans le secteur des déplacements urbains, élément qui a fait précisément défaut lors de l’élaboration et de la mise en œuvre en 1997, du plan des déplacements urbains de l’agglomération. Cette concentration de la compétence juridique sur le Grand Lyon ne règlera, cependant, pas la question de la coordination des politiques avec le conseil général du Rhône dans le domaine routier ou des déplacements inter-urbains ; ou encore, de la nécessaire intégration des choix politiques opérés par le conseil régional Rhône-Alpes qui est l’autorité organisatrice en charge des transports régionaux ferroviaires de personnes. Si l’on se fie aux enseignements tirés des autres monographies, il faudra sans doute attendre une détérioration notable du système global de déplacements à l’échelle de l’aire urbaine de Lyon pour que cette question de l’intégration institutionnelle entre le Grand Lyon, les conseils généraux environnants (Ain, Loire, Isère, Rhône) et le conseil régional Rhône-Alpes soit “traitée”. Cette dynamique est certes, actuellement, portée par des structures de coordination comme la région urbaine de Lyon. Cependant, les moyens d’action de cette dernière sont par trop limités pour que l’on puisse considérer, qu’en l’état actuel, cette association loi 1901 ait les réels moyens d’une politique des déplacements urbains qui participent du développement durable.

On peut, évidemment, regretter le fait qu’il faille une “crise” pour que s’engage une dynamique institutionnelle au niveau métropolitain dans le secteur des déplacements. La comparaison avec les villes européennes nous aide, cependant, à relativiser une idée largement admise selon laquelle, ce mode de régulation des conflits politiques par la crise serait typiquement français. Il n’y a pas en l’occurrence “d’exception française” dans les dynamiques institutionnelles conduisant à l’affirmation d’une autorité organisatrice des déplacements urbains.

---

## 5. “Le politique” à tous les étages

Les innovations procédurales, techniques, juridiques, institutionnelles analysées ici prennent toutes appui sur une forte valorisation du “politique”. Il est, en effet, indéniable que ces innovations ne peuvent s’expliquer sans prendre en compte des processus proprement politiques qui renvoient à la transformation des relations entre les différents niveaux de gouvernements et à la transformation du *leadership* politique local. En cela, les politiques de déplacements urbains ont indiscutablement constitué dans les années 1990 un puissant vecteur de recomposition du politique dans les villes étudiées. Cette recomposition n’est certes toujours pas terminée, mais il est possible d’en dégager certains enseignements qui illustrent les formes contemporaines d’exercices de gouvernements dans les villes européennes.

### 5.1 Le poids des configurations partisanes

Les innovations présentées et analysées ici ont pris place dans un ensemble de transformations touchant les scènes politiques locales, métropolitaines et régionales au cours des années 1990. On observe, en effet, dans les différentes villes constituant le panel de cette recherche un double processus en cours.

Dans plusieurs villes, l’hégémonie historique de certains partis politiques sur les institutions locales a été remise en question. C’est notamment le cas de Lyon où l’Union pour la démocratie française, emmenée à partir de 1995 par R. Barre, demande au Parti Socialiste d’intégrer l’exécutif du Grand Lyon. C’est également le cas de Naples où la Démocratie chrétienne perd la ville sur fond d’opération *Mani Pulite* et de recomposition profonde du paysage politique local et national en Italie. Stuttgart se trouve également dans ce cas de figure avec la constitution d’une “grande coalition” au niveau du *Land* de Bade-Wurtemberg entre la démocratie chrétienne de la CDU et les sociaux démocrates du SPD. Les raisons conduisant à cette ouverture des exécutifs locaux et à la constitution de gouvernements de coalition sont différentes. Elles sont d’ordre stratégique à Lyon avec le souhait de R. Barre d’élargir sa majorité au Grand Lyon afin d’éviter un “contrôle” trop marqué de ses “alliés” du Rassemblement pour la République. A Naples, il s’agit davantage d’une des conséquences du séisme politique qui secoue la première République italienne au début des années 1990 et qui se traduit par une disparition des partis de gouvernement traditionnels, emportés par les scandales et les affaires. A Stuttgart, il s’agit plus d’une situation imposée par les urnes à la suite des élections régionales de 1992 qui empêchent tout parti de gouverner les affaires régionales sans établir de coalition. Dans ces différents cas, l’ouverture des exécutifs à de nouveaux partis politiques, qui s’accompagne bien entendu de l’arrivée de nouveaux acteurs politiques (cf. § 1.3.2), a pour effet de dissoudre les oppositions idéologiques s’exprimant bien souvent dans le champ des déplacements urbains à travers des choix modaux : l’opposition entre la voiture particulière et les transports collectifs, plus précisément

les transports collectifs en site propre de surface, cesse d’être un élément de cristallisation du débat politique. Posant notamment comme condition à leur ralliement aux coalitions gouvernementales locales et régionales, l’adoption de politiques de déplacements favorisant les transports en commun en site propre dans l’ensemble des chaînes de déplacements, les nouveaux partis politiques accédant aux affaires précipitent dans bien des cas des situations bloquées. C’est le cas de Lyon, de Stuttgart, et dans une moindre mesure de Genève. *Les tramways qui se construisent dans ces villes deviennent par la même les symboles techniques des coalitions politiques en place*. Leurs tracés, comme, par exemple, à Lyon, traduisent géographiquement la coalition des maires soutenant ces projets techniques.

Dans les villes qui ne sont pas gouvernées par de nouvelles coalitions politiques, les termes du débat politique évoluent, néanmoins, à travers la recherche du compromis et le refus de toute opposition idéologique entre partis politiques locaux sur les choix techniques et modaux à favoriser. Cette tendance est tout particulièrement observable à Munich. Elle s’explique essentiellement par le changement de stratégie des Verts qui, associés au gouvernement de coalition de la commune de Munich avec les sociaux démocrates, prennent conscience, après deux échecs électoraux locaux, de l’impossibilité de mener une politique environnementale, notamment dans le domaine des déplacements urbains, jugée par trop radicale par un corps électoral métropolitain et régional traditionnellement conservateur. La recherche du compromis, les efforts du parti écologiste pour s’adapter à son environnement politique s’opèrent par le biais de la mise à l’écart des “écologistes romantiques”, pour reprendre une expression utilisée plus loin par les auteurs du chapitre sur Munich.

Ainsi, dans les différentes études de cas, la politique des déplacements urbains donne à voir un mode d’exercice du politique plus ouvert au débat et, surtout, en quête systématique de compromis. Il ne s’agit pas, pour autant, d’un changement de registre d’un style de politique directif et ambitieux vers un style davantage gestionnaire. Les différents projets, notamment de transports collectifs en site propre, sont là pour attester de la présence de grands projets. C’est le contenu de la notion de projet urbain qui a changé. Du projet comme vecteur de l’affirmation du *leadership* politique d’un acteur sur le gouvernement d’une ville, on est passé dans les années 1980 au projet comme vecteur de la capacité d’un acteur à fédérer, à mobiliser des institutions, des acteurs collectifs, à mutualiser des ressources (Pinson, 1999).

Plusieurs éléments expliquent cette évolution qui apparaît, notamment, à partir de ce que l’on a analysé ici, comme une tendance lourde en Europe. C’est en effet l’agrégation entre des processus liés à l’urbanisation, à la nature des systèmes institutionnels et politiques au niveau métropolitain en Europe et enfin, des processus socio-politiques qui nourrissent cette tendance :

---

• *Un premier facteur explicatif est la dépendance des élus des communes-centre par rapport à leurs homologues de périphérie.* Avec la poursuite de la périurbanisation, cette dépendance s'est accrue et les édiles des villes-centre ne peuvent plus, ou moins facilement que dans un passé récent, prendre de décisions pertinentes à l'échelle des espaces fonctionnels des villes sans intégrer dans le processus décisionnel les représentants des communes de banlieue, parfois lointaines.

• Les systèmes institutionnels renforcent cette dépendance dans la mesure où très généralement les élus des communes-centre ne disposent d'aucune ressource juridique leur permettant d'imposer leurs projets sur un territoire dépassant les limites de leurs communes, y compris lorsqu'ils sont à la tête de structures intercommunales, comme, par exemple, au sein du Grand Lyon. La constitution de coalitions "gouvernementales" dans ces institutions limite considérablement toute dérive autocratique. C'est bien la logique de la confrontation directe avec les communes périphériques, notamment sur la question du partage des charges de centralité, qui dans de nombreuses villes a conduit à des impasses décisionnelles. La fragmentation des ressources juridiques oblige ainsi les élus des communes-centres à la négociation.

Il existe également des processus proprement socio-politiques qui expliquent cette transition. Le contenu des monographies rassemblées ici vient, de fait, valider certaines analyses menées ailleurs sur les transformations des sociétés modernes (Kenis, Schneider, 1991) caractérisées par l'émergence de "sociétés organisées" [c'est-à-dire de sociétés civiles de plus en plus structurées] ; par la mobilisation croissante de groupes d'intérêts vis-à-vis des pouvoirs publics, [avec comme conséquence une tendance à la saturation de l'agenda public et à ce que certains diagnostiquent comme une "crise de gouvernabilité" des villes (Kooiman, 1993)]. par les processus de décentralisation et de fragmentation des États [qui font des espaces locaux, et en premier lieu des villes, des territoires politiques essentiels dans la régulation des contradictions sociales et économiques (Brenner, 1999 ; Le Galès, 1998)], ou encore par une attention plus forte du corps électoral sur les produits de l'action publique, c'est-à-dire sur l'efficacité des politiques publiques (Duran, 1999).

Recomposition partisane à la tête des exécutifs locaux et métropolitains et réduction des oppositions idéologiques et partisans ; recherche à tout crin du compromis dans les processus décisionnels ; dépendance accrue des élus des communes-centres par rapport aux communes périphériques, aux groupes sociaux organisés et à un corps électoral jugeant de plus en plus l'action des élus "sur pièce" ; telles sont les principaux éléments de transformation du politique dans les villes étudiées. Indiscutablement, celui-ci, se transforme en Europe : il intègre, de plus en plus, en tant que registre d'action dominant, le pragmatisme et la négociation.

## 5.2 Politique de déplacements urbains et (re-)construction du leadership

Cette transformation du politique s'observe également à travers les processus de recomposition du *leadership*. On évitera ici de concevoir le *leadership* politique comme l'activité développée par un seul acteur politique qui concentrerait sur sa personne l'ensemble des ressources et des canaux de médiation, indispensables à mobiliser, pour mener à bien une politique publique. Le mythe du "maire intégrateur" a vécu (Borraz, 1996) – sans faire mention des systèmes institutionnels dans lesquels la nature collégiale des exécutifs limite considérablement toute logique d'autonomisation du personnel politique y participant : c'est le cas notamment de la Suisse (Joye, Leresche, 1999).

Pourtant, on peut facilement vérifier dans les monographies qui suivent l'importance de l'investissement personnel de certains élus locaux sur les politiques de déplacements urbains et l'importance qu'ils accordent à la réalisation d'infrastructures comme les transports collectifs en site propre de type tramway.

En fonction des opportunités et de la configuration politique personnelle dans laquelle ils sont, les leaders ont le choix entre une "*logique suiviste*" et une "*logique de rupture*" (Geer, 1996) – qui se concrétise, en grande partie, au niveau des choix modaux et des solutions techniques retenues dans les politiques de déplacements urbains. La distinction opérée par un auteur comme J. Burns entre la logique de transformation et la logique gestionnaire des leaders doit être ainsi replacée dans une perspective dynamique (Burns, 1978). On considérera ici que c'est dans l'adoption de logiques de rupture que s'exerce le *leadership* politique.

Les déplacements urbains apparaissent comme un objet particulièrement investi par des "apprentis" leaders. Il est vrai que, par la nature et l'ampleur des problèmes à traiter (pollution, saturation de l'espace public, politique de développement économique, etc.) et qui demandent une action collective à laquelle la fragmentation institutionnelle ne prédispose pas nécessairement, les déplacements urbains se prêtent bien à l'affirmation, ou du moins à la tentative d'affirmation, du *leadership*. De plus, s'agissant de politique à forte charge symbolique et à forte visibilité dans l'espace public (construction d'un tramway), les déplacements urbains se prêtent également bien à une forte instrumentalisation de la part du politique (Offner, 2001). L'identification de l'équipement lourd à l'action d'un acteur politique permet à celui-ci de se mettre en scène, de même qu'il permet au corps électoral d'identifier des responsabilités.

Les opportunités politiques dont ont cherché à tirer profit les leaders locaux sont de plusieurs ordres, tout "l'art du politique", activité très aléatoire, étant de combiner ces ressources au profit d'un même projet :

• La reconfiguration du champ politique local et national constitue, bien entendu, un cas de figure particulièrement rare mais qui s'est présenté en Italie ces dernières années à l'occasion de la transition vers la deuxième République, processus encore largement inachevé s'étant accompagné d'un renouvellement assez net des élites politiques locales et nationales. C'est dans ce contexte très favorable à l'affirmation des grands maires urbains élus pour la première fois au suffrage universel direct en 1993 que le nouveau maire de Naples, A. Bassolino, membre du *Partito Democratica della Sinistra* (centre-gauche) a construit un véritable fief à Naples entre 1993 et 2000, avant de prendre la présidence de la région Campanie. Autre élément essentiel de l'affirmation du *leadership*, la volonté de rupture très forte de la société locale avec les réseaux clientélistes et mafieux organisés autour des collectivités publiques. La monographie de Naples met clairement en avant cette dimension et le fait que la politique des déplacements urbains, dont la portée est comparativement moins forte en termes d'investissements ou de réalisation d'infrastructures, constitue un vecteur de reconquête de l'espace public, d'affirmation de la mairie de Naples en tant qu'instance régulatrice des entreprises locales de transports collectifs et très symboliquement en tant qu'instance politique permettant aux napolitains de retrouver leur "dignité" [et orchestrant le "réveil culturel et civique", pour reprendre les termes utilisés par A. Bassolino]. C'est par le biais d'actions dans le domaine de la tarification, notamment, et de l'ingénierie financière et juridique que la nouvelle municipalité élue en 1993 entendait revaloriser les transports collectifs, largement décredibilisés par un réseau de transports informels aux mains du crime organisé.

• Si aucune autre ville du panel ne présente un tel contexte local favorable à l'affirmation d'un leader charismatique, il est pourtant indéniable que l'existence d'une "crise" du système politique et administratif local est, comme à Naples, indispensable à toute démarche entrepreneuriale de la part de certains élus. Pour prendre des mesures dans le domaine des déplacements urbains supposées rompre avec des politiques antérieures, l'activité d'un leader consiste à mettre en scène cette "crise" pour mieux arguer de la nécessité de rompre avec les équilibres préexistants. C. Philip à Lyon, B. Ziegler à Genève, M. Rommel à Stuttgart ou encore la génération d'écologistes pragmatiques qui prend les rênes du parti écologiste au niveau munochois incarnent tous l'image de ces leaders, jouant soit sur le terrain de la radicalité (à Lyon, Genève et Stuttgart), soit sur le terrain du compromis (à Munich), pour tenter de s'imposer localement.

• Pour s'imposer, les leaders doivent mobiliser des groupes sociaux autour de leurs projets et/ou faire leur des idées initialement portées par ces groupes. Ils doivent également s'appuyer sur la mobilisation de ressources, notamment budgétaires, fournies par d'autres échelons de décision. Lyon n'aurait certainement pas vu se construire deux lignes de tramway pour un coût

total d'investissement de 2.3 milliards de francs sans la très large contribution de l'État central français et en premier lieu de la Direction des transports terrestres du ministère de l'Équipement, du logement et des transports [qui dans le courant des années 1990 a décidé de faire du tramway la solution technique à soutenir systématiquement dans toutes les villes de province]. Même constat à Stuttgart où la privatisation de la *Deutsche Bundesbahn* et la "régionalisation" du transport ferroviaire de personnes créent les conditions budgétaires d'une relance du S. Bahn à l'échelle de l'aire urbaine de la capitale du Bade-Wurtemberg. Le cas de Genève vient livrer en creux une illustration de cette dépendance des leaders locaux en quête de rupture par rapport à la mobilisation de ressources budgétaires extérieures à leur territoire : sans soutien financier de Berne, le Canton de Genève est obligé, en raison également d'une alternance politique à la tête du département cantonal de justice, police et des transports, d'abandonner une politique ambitieuse en matière de transports collectifs en site propre.

• Enfin, dernier élément permettant l'apparition de stratégies entrepreneuriales de la part de certains élus, la mobilisation de formes d'expertise codifiées, routinisées, ... On a vu que les politiques de déplacements urbains dans les villes du panel s'étaient très généralement traduites par des actions visant à renforcer l'offre de transports collectifs. Alors que la complexité et la recherche d'interdépendances systémiques entre les différents modes de déplacements à l'échelle d'une agglomération constituent au départ le registre d'action dominant, on retombe presque invariablement sur la controverse opposant l'usage de la voiture particulière et les transports collectifs. La recherche d'une meilleure synergie entre politique de déplacements urbains et urbanisme disparaît des débats, de même que l'intégration des modes de déplacements alternatifs (deux roues, marche à pied, rollers, skate-board, ...). Il est indéniable que cette réduction de la complexité a un effet direct sur la recherche d'innovations de tous ordres. A la question, comment rééquilibrer le partage modal en faveur des transports collectifs, les experts répondent, sur la base de leur modèle, en renforçant l'offre et la qualité des transports publics et, dans certaines villes, en pénalisant l'usage de la voiture particulière. On le voit, la recette est toute faite, connue et mise en œuvre depuis bien longtemps, avec le succès qu'on lui connaît. L'imagination n'est certes pas au rendez-vous mais les "modèles experts" mobilisés ont l'avantage d'exister. L'exemple de Munich et de la pléthore d'études lancées dans le cadre du projet Mobinet pour tenter d'agir sur les besoins de déplacements des ménages et des entreprises illustrent parfaitement la tension qui existe entre la recherche de solutions innovantes (notamment par le biais de systèmes d'informations) et l'urgence des décisions à prendre. Sur fond de "crise" des systèmes métropolitains de déplacements, crise dont ils sont en partie les médiateurs, les leaders intervenant dans le domaine se placent délibérément et stratégiquement dans la position d'arbitres "sommés" de résoudre un problème : "le "bon" gouvernement d'une ville s'incarne et entend s'incarner dans des résultats visibles et même

palpables. Un élu est là, c'est une conviction partagée par tous les électeurs, pour «faire des choses»...» (Salais, 1997). *Aussi, les leaders politiques “se rabattent-ils” sur les solutions techniques éprouvées, qui ont le mérite de la reproductibilité, qui prennent appui sur des savoir-faires techniques dispensés par toute une gamme d'institutions de formation (écoles d'ingénieurs de génie civil, de mécanique, d'informatique, ...).* Les élus sont pressés par le temps de l'élection, les experts sont là avec des solutions techniques, non pas simples, mais dont ils maîtrisent la mise en œuvre. L'exemple de Lyon est ici révélateur : il aura fallu uniquement deux ans et demi à Lyon entre le moment de la décision de la construction du tramway et son inauguration, juste avant les élections municipales ; un record d'ingénieurs. Temporalités politiques et techniques se conjuguent ici parfaitement pour donner à voir le “bon gouvernement” de la cité, agissant, prenant des décisions qui se matérialisent dans l'espace public. Reste à savoir s'il s'agit des solutions les plus pertinentes en regard des problèmes à traiter... Quoi qu'il en soit, en l'absence de formes d'expertises alternatives et légitimes, l'élu et le technicien restent, en partie malgré eux, prisonniers de savoir-faires techniques et technologiques qui constituent à bien des égards des “investissements de forme” chers à L. Thévenot (Thévenot, 1986) ; “investissements de forme” conditionnant la décision, participant d'une construction sociale de la réalité et limitant l'innovation en matière de déplacements urbains. On ne peut ici qu'appeler à un renouvellement des formes d'expertise à même d'envisager différemment le contenu des politiques publiques dans le domaine. Le programme Mobinet développé à Munich pourrait à ce titre constituer sur le moyen terme un “réservoir à idées” pertinent et prometteur.

## 6. Conclusion

Au total, l'analyse des politiques de déplacements urbains dans plusieurs villes européennes donne une image assez contrastée de l'évolution actuelle des politiques urbaines. Ce contraste renvoie à l'opposition existant entre, d'une part, l'évolution du cadre opératoire dans lequel les politiques de déplacements sont pensées, élaborées et mises en œuvre et, d'autre part, l'extraordinaire stabilité du contenu même des politiques et des recettes d'action.

D'un côté en effet, on ne peut que mettre en avant un usage beaucoup plus développé de la démocratie participative qui se traduit, notamment, par de fortes mobilisations locales, gage de la pertinence des villes comme territoires centraux de la *Res Publica*. De même, on est frappé par la dépendance des grands maires à la fois face à la société civile, à leurs homologues des communes périphériques, aux collectivités locales de rang supérieur, voire aux administrations d'État notamment pour ce qui est de la captation de ressources budgétaires. Si l'autonomisation des grandes villes, et principalement de leurs édiles, en regard leur environnement politique national constitue certainement une thèse qui a le mérite de susciter polémique politique et dispute scientifique, elle n'en

demeure pas moins clairement invalidée par le matériau collecté ici. Enfin, par rapport à une forme d'exercice du politique qui empruntait clairement à la définition wébérienne et à l'usage exclusif de la violence et de la domination dans les échanges entre acteurs, les politiques en faveur des déplacements urbains étudiées ici mettent davantage en avant un politique reposant sur la recherche de la mobilisation et du compromis. Les tenants d'une lecture des politiques publiques en termes de gouvernance urbaine voient donc ici conforter leur position. L'action publique urbaine contemporaine est négociée, partenariale, intégrant différents niveaux de décision, pragmatique et largement ouverte à la “société civile”.

**Étonnant paradoxe de constater dans le même temps la stabilité du contenu des politiques.** On en reste dans la plupart des cas à une opposition entre voiture particulière et transports collectifs. Le label “politique de déplacements urbains” sert généralement à qualifier sous un autre vocable des mesures en faveur des transports collectifs. Face à l'usage de plus en plus important de la voiture particulière et à la poursuite de la périurbanisation, les politiques de déplacements urbains tentent de recréer de la centralité urbaine. Elles nourrissent donc ce que d'aucuns qualifient de “modèle urbain européen” reposant sur la densité du cadre bâti et des relations sociales. Pour autant, en se focalisant uniquement sur une dimension des déplacements, un mode de transport particulier, il n'est pas évident que cette logique d'intervention soit réellement efficace, en regard des problèmes posés. La maîtrise de l'urbanisation dans les villes européennes et le contrôle des flux de déplacements générés par les ménages et les entreprises restent encore à être pensés dans des termes différents et selon de nouveaux schémas de compréhension, de nouveaux référentiels. En l'occurrence, les pouvoirs publics se trouvent confrontés au fameux paradoxe de Condorcet selon lequel l'agrégation de préférences individuelles cohérentes peut conduire à un résultat incohérent. C'est le processus d'agrégation qui demande à être revu lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de déplacements. Vouloir modifier les préférences individuelles apparaît en effet irréaliste tant l'aspiration à la propriété privée individuelle en banlieue constitue une tendance lourde qui affecte les villes européennes, avec les conséquences que l'on connaît notamment en termes de flux de déplacements. *C'est dans le cadre d'un renouvellement des formes d'expertise, des savoir-faires techniques que les innovations d'ordre institutionnel, juridique ou procédurale identifiées ici prendront toute leur signification. Changer la façon de faire la politique n'est pas toujours gage d'efficacité, même si les changements œuvrent dans le sens de la modernité urbaine et de la démocratie pluraliste. Il faut tenir les deux “bouts de la chaîne” ou, pour emprunter une nouvelle fois à Condorcet, techniciser la chose publique et rendre démocratique le débat technique.* C'est dans ce cadre que le contenu et le contenant des politiques de déplacements urbains peuvent répondre à la fois à l'exigence démocratique des sociétés européennes et à la recherche de l'efficacité dans la résolution des problèmes collectifs.

---

## Bibliographie

**Ascher F.** (2000), *Essai sur la société contemporaine*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues.

**Balme R., Faure A. et Mabileau A.** (sous la direction de) (1999), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, Paris.

**Benz A. et Frenzel A.** (1999), "La création du *Verband Region Stuttgart*", in B. Jouve ; C. Lefèvre (sous la direction de), *Villes, Métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos.

**Bibes G. et Ranger A.** (1995), "Les élections municipales de 1993 en Italie", *Revue française de science politique*, Vol. 45, n° 6, pp. 955-979.

**Borraz O.** (1996), "Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises", *Revue française de science politique*, Vol. 46, n° 4, pp. 624-649.

**Borraz O.** (1998), "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", in R. Balme, A. Faure ; A. Mabileau (sous la direction de), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, pp. 85-100.

**Brenner N.** (1999), "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, Vol. 36, n° 3, pp. 431-451.

**Burns J.** (1978), *Leadership*, Harper and Row, New York.

**Choffel P.** (2000), "Les transformations des espaces urbains dans les années 1990 : une périurbanisation au ralenti", *Regards sur l'actualité*, n° 260, pp. 15-28.

**Clark T.N.** (sous la direction de) (1994), *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times*, Sage, London.

**Clark T.N. et Hoffmann-Martinot V.** (1998), *The new political culture*, Westview Press, Boulder, Colo.

**Crozier M. et Thoenig J.-C.** (1975), "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue française de sociologie*, Vol. 16, n° 1, pp. 3-32.

**Dente B.** (1985), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.

**Dupuy G.** (1998), *Les territoires de l'automobile*, Anthropos, Paris.

**Dupuy G.** (1999), *La dépendance automobile*, Anthropos, Paris.

**Duran P.** (1999), *Penser l'action publique*, L.G.D.J., Paris.

**Duran P. et Thoenig J.-C.** (1996), "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, Vol. 46, n° 4, pp. 580-623.

**Elias N.** (1991), *Qu'est ce que la sociologie ?*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues.

**Fukuyama F.** (1992), *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris.

**Gaudin J.-P.** (1999), *Gouverner par contrat*, Presses des Sciences Po, Paris.

**Geer J.G.** (1996), *From Tea leaves to Opinions Polls*, Columbia University Press, New York.

**Hall P.A. et Taylor R.C.R.** (1997), "La science politique et les trois institutionnalismes", *Revue française de science politique*, Vol. 47, n° 3-4, pp. 469-498.

**Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité** (1989), *Un milliard de déplacements par semaine*, la Documentation française, Paris.

**Jobert B. et Muller P.** (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris.

**Jouve B.** (2001), *La gouvernance urbaine dans tous ses états*, Laboratoire RIVES/Ecole Nationale des Travaux Publics de l'État, Vaulx-en-Velin.

**Jouve B. et Lefèvre C.** (sous la direction de) (1999a), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris.

**Jouve B. et Lefèvre C.** (1999b), "Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique", in B. Jouve ; C. Lefèvre (sous la direction de), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, pp. 9-44.

**Jouve B. et Purenne A.** (2000), *Des politiques locales de déplacement en quête de cohérence et de coordination : le Plan de Déplacements Urbains de Lyon*, Rapport de Recherche, Forméquip/Ecole Nationale des Travaux de l'État, Vaulx-en-Velin.

**Joye D. et Leresche J.-P.** (1999), "Pouvoir local contre gouvernement métropolitain : l'exemple du bassin lémanique", in B. Jouve ; C. Lefèvre (sous la direction de), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Economica, pp. 133-162.

**Kantor P., Savitch H.V. et Vicari Haddock S.** (1997), "The Political Economy of Urban Regimes. A comparative Perspective", *Urban Affairs Review*, Vol. 32, n° 3, pp. 348-377.

**Kaufmann V. et Guidez J.-M.** (1998), *Les citoyens face à l'automobile : étude comparée des agglomérations de Besançon, Grenoble, Toulouse, Berne, Genève et Lausanne*, Certu, Lyon.

**Kenis P. et Schneider V.** (1991), "Policy Network and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", in B. Marin; R. Mayntz (sous la direction de), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/Main, Campus, pp. 25-58.

**Kooiman J.** (1993), *Modern Governance*, Sage, London.

**Kriesi H., Koopmans R., Duyvendak J.W. et Guigni M.** (1992), "New social movements and political opportunities in Western Europe", *European Journal of Political Research*, n° 22, pp. 219-244.

**Le Galès P.** (1998), "Regulations and governance in European cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, n° 3, pp. 482-506.

**Lefèvre C. et Offner J.-M.** (1990), *Les transports urbains en question. Usages, décisions et territoires*, Celse, Paris.

- 
- Lévy J.** (2000), "La ville en Europe : force d'une singularité", *Regards sur l'actualité*, n° 260, pp. 3-14.
- Mabileau A.** (sous la direction de) (1993), *A la recherche du local*, L'Harmattan, Paris.
- March J. et Olsen J.** (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, Vol. 78, n° 3, pp. 734-749.
- March J. et Olsen J.** (1989), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York.
- Mény Y. et Thoenig J.-C.** (1989), *Politiques publiques*, PUF, Paris.
- Muller P. et Surel Y.** (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Paris.
- Négrier E.** (1999), "Echange politique territorialisé et intégration européenne", in R. Balme, A. Faure ; A. Mabileau (sous la direction de), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 111-134.
- Obadia M.** (sous la direction de) (1997), *Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services*, Éd. de l'Aube, La Tour-d'Aigues.
- Offner J.-M.** (2001), "Raisons politiques et grands projets", *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 100, pp. 55-59.
- Offner J.-M. et Pumain D.** (sous la direction de) (1996), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, L'Aube, La Tour d'Aigues.
- Pinson G.** (1999), "Projets urbains et construction des agglomérations", *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, pp. 130-139.
- Richardson J., Gustaffson G. et Jordan G.** (1982), "The Concept of Policy Style", in J. Richardson (sous la direction de), *Policy Styles in Europe*, London, Allen & Unwin, pp. 1-16.
- Sabatier P.A. et Jenkins-Smith H.C.** (1993), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder, Colo.
- Salais R.** (1997), "Postface", in F. Godard (sous la direction de), *Le gouvernement des villes*, Paris, Descartes & Cie, pp. 255-284.
- Schelling T.C.** (1980), *La tyrannie des petites décisions*, Presses universitaires de France, Paris.
- Schneider M. et Teske P.** (1993), "The Antigrowth Entrepreneur: Challenging the 'Equilibrium' of the Growth Machine", *The Journal of Politics*, Vol. 55, n° 3, pp. 720-736.
- Storper M.** (1997), *The regional world: territorial development in a global economy*, Guilford Press, New York.
- Thévenot L.** (1986), "Les investissements de forme", *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, n° 29, pp. 21-71.
- Veltz P.** (1995), "A quoi sert la proximité dans l'économie ?" in M. Savy ; P. Veltz (sous la direction de), *Economie globale et réinvention du local*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, pp. 107-118.
-

---

## Chapitre II

# CIRCULATION 2000 À GENÈVE : L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE ET PROCÉDURALE AU SERVICE DE L'INNOVATION TECHNIQUE

Vincent KAUFMANN  
Lancaster University, département de sociologie

### 1. Le contexte genevois

La naissance des trois innovations en matière de politique des transports qui font l'objet de cette contribution s'inscrit dans un contexte urbain assez spécifique. Canton-ville de 400 000 habitants environ<sup>1</sup>, Genève est densément peuplée (plus de 107 habitants à l'hectare sur le territoire de la ville-centre). De tout temps elle a été une ville sans véritable arrière-pays, ce qui explique cette forte densité. A ce contexte géopolitique vient s'ajouter une volonté politique de maintenir une ceinture verte autour de la ville agglomérée (la campagne genevoise) qui contribue à accroître la pression à la densification. Il résulte de cette conjonction de facteurs que le bassin de vie genevois est favorable à l'utilisation des transports collectifs, d'autant plus qu'une part importante des emplois se trouve concentrée dans la ville-centre.

Malgré cela, l'utilisation de l'automobile domine largement la mobilité quotidienne dans cette agglomération, conséquence de la destruction quasi-totale du réseau de tramways entre le début des années 1950 et la fin des années 60, alors qu'à son apogée c'était un des plus étendus d'Europe pour l'époque (125 km en 1925 dont notamment de ligne transfrontalière). Compte tenu de l'organisation spatiale de l'agglomération et de la disparition des infrastructures de transports publics, le trafic urbain est très dense. Cette situation est encore renforcée par la faiblesse de l'offre ferroviaire à l'échelle régionale, qui ne draine qu'une infime part des déplacements pendulaires transfrontaliers notamment. A Genève, dans les années 1970 et 1980 la pollution atmosphérique et le bruit dû au trafic prennent des proportions inégales dans les autres grandes agglomérations helvétiques.

La situation est en fait paradoxale. D'une part, Genève est une agglomération très compacte, favorable à l'utilisation d'autres moyens de transport que l'automobile. D'autre part, les infrastructures de transports publics ont disparu et la légitimité d'en redévelopper est faible car ce faisant, il faudrait empiéter sur les espaces dévolus à l'automobile dans un contexte de saturation du réseau. De plus, au début des années 1980, l'image des transports publics est largement

celle d'un moyen de transport obsolète, image alimentée par l'iconographie du tramway au début du siècle. Pour pallier l'augmentation constante du trafic, la gestion des carrefours à feux est progressivement optimisée, permettant d'accroître les capacités routières en ville. Pourtant, aux yeux de nombreux experts, cette solution ne fait que repousser le problème de quelques années : de leur point de vue Genève a besoin de transports publics de grande capacité (Kaufmann, 2000).

C'est dans ce contexte que naît la politique novatrice des transports à Genève qui sera menée dans les années 1990. Une politique emmenée par un magistrat socialiste, juriste de formation et par son équipe du Département de Justice, Police et des Transports au (DJTP) au sein du Canton. Elle se caractérise par trois innovations :

- **une innovation institutionnelle** : la création d'un organisme qui centralise les compétences de l'État de Genève en matière de transport et qui mène une politique concertée. Cette innovation a essentiellement pour objectif de permettre de développer une politique globale de la mobilité urbaine, politique qu'il n'est pas possible de développer dans un contexte institutionnel marqué par l'éparpillement des compétences décisionnelles ;

- **une innovation procédurale** : l'instauration d'une démarche participative autour des projets de transport, qu'ils soient de transports publics ou routier, de façon à éviter les batailles juridiques des oppositions et le recours à la démocratie directe (via initiative ou référendum) pour contrer les projets ;

- **une innovation technique**, qui consiste à développer conjointement un plan de circulation visant à réduire le trafic automobile urbain, plan articulé à un plan de développement des transports publics. Cette démarche fait appel à des concepts totalement nouveaux à l'époque, qui seront en partie repris dans de nombreuses autres agglomérations, françaises notamment dans le cadre des plans de déplacements urbains.

Pour mettre en place ces innovations, le DJPT va largement s'appuyer sur l'argument écologique. A la fin des années 1980 en Suisse, le respect de l'environnement jouit d'une légitimité indiscutable. Cette

---

1. La ville-centre de Genève compte 172 500 habitants à fin 1997.

---

légitimité va être utilisée comme une opportunité de mise sur agenda.

## 2. La mise sur agenda

La phase de mise sur agenda des innovations institutionnelle, procédurale et technique est marquée par l'appropriation de l'argument écologique. Ce processus a en particulier consisté à instrumentaliser des normes fédérales antipollution au service d'une nouvelle politique des transports.

### 2.1 L'argument écologique

La mise sur agenda des trois innovations qui viennent d'être évoquées prend appui sur l'argument écologique de la qualité de l'air. En 1983, la loi sur la protection de l'environnement (LPE) est votée. Ce thème prend donc sens dans un mouvement plus large de contestation particulièrement présent en Suisse allemande. En 1985 et 1986, deux ordonnances d'application de la LPE sont édictées par l'administration fédérale, elles fixent des limites strictes à ne pas dépasser en matière de pollution atmosphérique (OPAir) et de niveaux de bruits (OPB).

La mise en application de ces normes impose une batterie de mesures, en particulier dans le domaine des transports, que ce soit sur le plan technique ou au niveau de la gestion de la mobilité quotidienne. Au niveau des mesures techniques, le catalyseur, par exemple, devient obligatoire sur toutes les voitures neuves mises en circulation dès le premier janvier 1988 (sur les voitures à essence uniquement), tandis que l'ensemble du parc automobile immatriculé en Suisse doit passer un test "antipollution" tous les deux ans (chaque année pour les véhicules antérieurs à 1985). Au niveau des mesures touchant à l'organisation générale des transports, le respect des normes OPAir et OPB implique dans toutes les agglomérations suisses une diminution du trafic automobile urbain. L'enjeu est dès lors de susciter un transfert d'usage de l'automobile vers d'autres modes de transport plus favorables à l'environnement. Les expériences menées dans ce domaine démontrent que le développement des transports collectifs seul ne permet pas de susciter un tel transfert si l'on ne prend pas parallèlement des mesures de restriction de trafic.

Pour rassembler les acteurs, la direction du DJPT fait sien le respect des normes OPAir. Au département cantonal des transports, on admet avoir voulu faire le lien entre la qualité de vie et les normes antipollution pour saisir une opportunité. Plus précisément, l'argument écologique a été utilisé pour dépasser les affrontements entre deux groupes d'acteurs en matière de politique des transports : les milieux économiques et commerçants et les associations écologistes. L'écologie scientifique constituait donc un socle sur la base duquel il était a priori possible de bâtir une politique des transports relativement consensuelle.

## 2.2 Les innovations

En s'appuyant sur le respect des normes de qualité de l'air, argument rassembleur et politiquement porteur, les trois innovations sont mises sur agenda. En deux temps : l'innovation institutionnelle modifie les "règles du jeu" politique. Elle rend possible l'innovation technique et l'innovation procédurale, qui leur fait donc suite.

### 2.2.1 L'innovation institutionnelle : la création de l'Office des transports et de la circulation

A Genève, contrairement à de nombreux autres Cantons suisses, l'essentiel du pouvoir de décision en matière de transports et d'aménagement du territoire relève du canton et non des communes. Ainsi, les plans d'affectation, la maîtrise d'ouvrage en matière de construction d'infrastructures de transports publics et privées et la gestion des circulations sont entre les mains du Canton. Cette situation a considérablement facilité la tâche des "réformateurs", car limitait considérablement les questions de coordination entre niveaux institutionnels. Les compétences en matière de transport sont néanmoins éclatées dans quatre services.

Cette situation est jugée intenable par le chef du DJPT pour mener une véritable politique des transports qui suive la ligne qu'il entend promouvoir. Cette appréciation est renforcée par le fait que l'éclatement des compétences décisionnelles favorise une certaine opacité des processus de prise de décision. En clair, de nombreuses décisions importantes échappent à toute discussion politique, avec tout ce que cela suppose de soustraction au débat démocratique. Les exemples les plus significatifs de cet état de fait sont la suppression de la ligne de tram 1 en 1969, l'adoption d'un nouveau plan de circulation la même année, la création d'une zone piétonne en 1994 et ses extensions dans les années 1980. Un mandat est donné au bureau *Team Consult* pour appuyer la création d'un service centralisant les compétences en matière de transport. L'Office des Transports et de la Circulation est créé en 1990, plusieurs des anciens chefs de service sont mis en retraite et c'est un ingénieur extérieur à l'administration genevoise qui est nommé à la tête de l'OTC.

### 2.2.2 L'innovation technique : Circulation 2000

L'objectif de l'OTC est une diminution des déplacements individuels motorisés et un report sur les modes peu ou pas polluants de déplacement (transports collectifs, deux roues légers et marche à pied). Concrètement, l'OTC élabore un plan directeur de gestion des déplacements, *Circulation 2000*. Il est publié en 1992 et se construit autour de trois principes d'action :

**Le report en cascade.** L'idée est de supprimer la possibilité de transiter par le centre-ville en créant des poches de circulation étanches par des systèmes de sens unique et ainsi de reporter le trafic sur la double rocade constituée par la T104 et le contournement autoroutier.

**La gestion différenciée du stationnement.** L'idée est de limiter le stationnement pour motif travail et affecter l'espace ainsi libéré au stationnement des habitants des quartiers et à l'accès au commerce. Pour opérationnaliser ce dispositif, la généralisation du stationnement de courte durée est prévu, ainsi qu'un système de macaron pour les habitants, permettant de se garer de façon illimitée sur les places réservées au stationnement de courte durée. La clé de voûte du dispositif est le contrôle du stationnement.

**Les mesures d'accompagnement.** Le troisième principe est de systématiquement coordonner la mise en service d'une nouvelle infrastructure de transport (publique ou routière) avec des mesures de gestion de la circulation visant à favoriser l'utilisation d'autres moyens de transport que l'automobile. Ainsi par exemple, il est prévu de conditionner la mise en place du "report en cascade" à l'ouverture du contournement autoroutier.

Ces trois principes d'action, qui ont été très largement repris dans de nombreuses autres agglomérations urbaines européennes peuvent être considérées comme étant trois innovations techniques importantes à l'époque. Elles avaient été importées de Suisse alémanique, dont certaines agglomérations les avaient mises en application dès la fin des années 1980 (Bâle, Berne, Zurich).

Circulation 2000 est développé de façon conjointe à un plan directeur des transports publics intitulé Transport Collectif 2000. Ce dernier prévoit une amélioration généralisée de l'offre et la construction de nouveaux axes lourds (tramway et métro léger), il fait suite aux controverses qui avaient entourés les projets

de "croix ferroviaire" et de métro automatique léger de type VAL, et qui se sont soldées par une votation de compromis en 1992. Ce compromis prévoit la réalisation d'extensions du réseau de tramway et la construction d'une ligne de métro automatique.

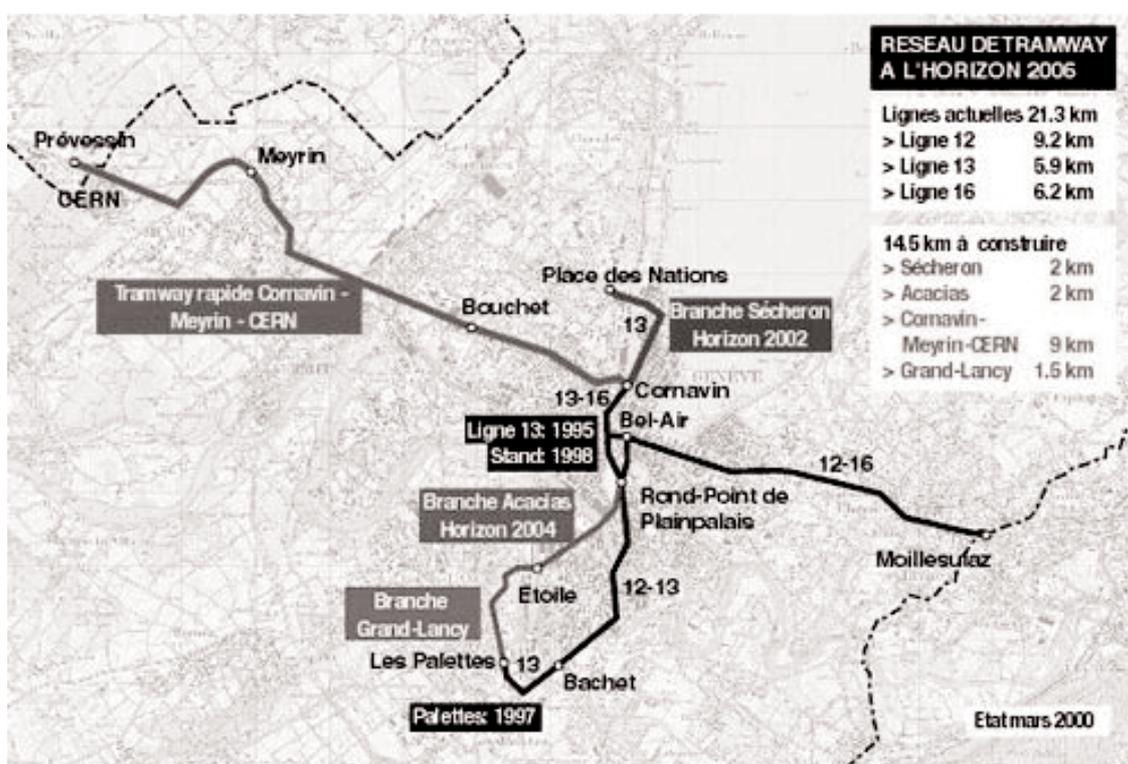
### 2.2.3 L'innovation procédurale : la démarche participative

Le droit de référendum et de recours donnent à des associations la capacité potentielle de paralyser un projet. L'existence de ces droits explique la forte présence des groupes de pression dans les processus de décision. C'est au niveau associatif et des lobbies que la politique des transports se discute, de manière parfois radicale et menaçante et la puissance des milieux associatifs et des lobbies rend la négociation indispensable à la réalisation de projets de transports urbains.

Dans ce contexte, il est apparu au DJPT qu'il était indispensable de développer un dispositif de négociation pour réaliser circulation 2000. C'est ainsi qu'est née la troisième innovation, procédurale, qui consiste à développer la concertation. Concrètement, elle prendra la forme de la création de la commission consultative de la circulation et de procédures de participation autour de chaque projet.

### 3. La mise en œuvre

La création de l'OTC permet une recomposition du pouvoir qui rend possible le développement d'une conception globale des transports à Genève, conception qui sera la première tâche auquel l'état major de l'office sa s'atteler et qui va déboucher sur le plan



Carte : Le réseau de transports collectifs en site propre à Genève

---

“Circulation 2000”. Circulation 2000 est rendu public et mis en consultation en 1992. Ce plan est basé sur les trois principes que nous avons évoqués et va susciter de très vives réactions.

### 3.1 La consultation de Circulation 2000

L’analyse des prises de position lors de la consultation publique de “Circulation 2000” permet d’en préciser le teneur. Ce corpus est riche de 61 prises de position émanant d’associations, de partis politiques, d’administrations publiques et de particuliers. Plusieurs aspects ressortent nettement.

a) Le plan Circulation 2000 est basé sur le respect des normes OPAir et OPBruit, donc perçu comme contraint, et non visionnaire ou engagé. Comme déjà indiqué, l’aspect environnemental n’est pas mis en avant dans ce plan, et l’Office de l’Environnement n’a même pas participé à son élaboration. La mention d’éléments environnementaux prend moins d’une page sur les soixante-quinze que compte le rapport... On se trouve donc face à un paradoxe : le plan est contraint par les normes fédérales, mais on n’en parle pas. On retrouve ce paradoxe dans les prises de position : pour certains, le gouvernement a pour but d’améliorer la mobilité et de favoriser le développement, sous couvert d’environnement (respect des normes), tandis que d’autres ont une perception opposée. Pour ce dernier, le gouvernement cherche ainsi à faire passer des objectifs clairement écologistes, donc supposés à la mode et porteurs politiquement, en proposant des mesures d’accompagnement, telles qu’une meilleure mobilité pour les visiteurs. Des partis à droite de l’échiquier politique soulignent la “subordination” du plan aux normes OPAir, son orientation écologiste, sans prendre en compte les nécessités du commerce et de l’économie. Certains s’inquiètent donc de la place prise par l’écologie dans un document qui n’en parle presque pas.

b) Dans de nombreuses prises de position, les acteurs estiment que la marge de manœuvre du gouvernement est restreinte : les normes environnementales déjà évoquées et celle acceptant le développement des transports collectifs fixent clairement le champ des possibles. Très souvent, les réactions au plan des circulations veulent démontrer que tout est lié, et que la réalisation de tous les équipements prévus (notamment le bouclage de l’autoroute de contournement) est obligatoire pour le succès du plan. On se trouve devant le deuxième paradoxe : si l’on veut respecter en même temps les normes et la volonté populaire, il est nécessaire de construire de nouveaux aménagements routiers, de fluidifier le trafic sur certains axes, et d’améliorer l’accessibilité automobile pour les visiteurs du centre-ville. L’argument écologique est donc utilisé comme argument militant en faveur de la réalisation d’infrastructures routières, et n’apparaît jamais dans les réactions pour justifier des projets de transports publics. Il n’y a par exemple aucune discussion sur l’extension ou la réduction du réseau de trolleybus, non polluant. Les remarques sur le tramway et le métro léger (voire automatique) sont plutôt

liées aux contraintes d’espace – mixité du trafic – et de coût (notamment en terme de coûts d’exploitation et de coûts salariaux).

c) Un point négatif du plan qui ressort souvent est, comme déjà indiqué, l’aspect coercitif et non incitatif du celui-ci. Le report obligatoire du trafic sur l’autoroute de contournement révèle le fameux syndrome NIMBY (*Not In My Backyard*) :

- les commerçants approuvent les restrictions de trafic, pour autant que l’on construise de nouveaux parkings facilement accessibles (donc générateurs de trafic !)
- les acteurs en ville de Genève sont favorables aux mesures empêchant le développement du trafic pendulaire, par le report sur l’autoroute ;
- les communes périphériques refusent de voir arriver la pollution dans les campagnes, sans toutefois proposer d’alternative.

d) Enfin, le rappel des normes pour justifier Circulation 2000 autorise certains acteurs à s’approprier l’argument écologique pour justifier des politiques totalement opposées. Des associations relèvent ainsi que le respect des normes OPAir doit passer par une diminution des kilomètres parcourus, alors que le report en cascade du trafic du centre vers l’autoroute va forcément augmenter les trajets, donc la pollution. D’autres sont d’avis que ce sont surtout les concentrations de pollution qui sont dommageables pour l’environnement, et que la dilution des gaz d’échappement sera facilitée... sur l’autoroute. Un débat identique se produit autour des zones à 30 km/h. Celles-ci sont tantôt jugées indispensables pour réduire la pollution en décourageant le trafic, tantôt au contraire jugées inutiles car des rapports d’étude (jamais cités nommément) auraient prouvé qu’une diminution de la vitesse augmente la pollution.

D’une manière générale, les arguments écologiques qui sont à l’origine de la mise sur agenda du plan prennent à la fois une place centrale et secondaire dans les prises de position. Une place centrale puisque les objectifs du plan s’articulent autour du respect de normes environnementales fédérales, et cette subordination est souvent critiquée par les milieux économiques et les partis de droite. Pour les adversaires du plan, on donne trop de place à des objectifs clairement écologiques, mais les arguments évoqués sont secondaires : querelles d’experts à propos de chiffres, ou même parfois démagogie (invocation opportuniste du respect de la volonté populaire).

### 3.2 La mise en œuvre de l’Etape 93 de Circulation 2000

Conformément aux trois principes d’action de Circulation 2000 et à l’évaluation des prises de position, une première étape est mise en place en juin 1993.

“Circulation 93” est la première étape de “Circulation 2000”. Il s’agit d’un ensemble de mesures conformes aux trois principes d’intervention de Circulation 2000,

soit (1) le report en cascade du trafic de transit du centre-ville vers les rocade par suppression des possibilités de transiter par le centre, (2) la généralisation du stationnement de courte durée dans le centre-ville, (3) l'accompagnement de l'ouverture d'une nouvelle infrastructure par des mesures de circulation visant à promouvoir l'usage des transports publics, de la marche et du vélo. Ainsi, ces mesures sont mises en place parallèlement à l'ouverture de l'autoroute de contournement de l'agglomération genevoise (inaugurée le 27 juin 1993), afin de rendre l'autoroute plus efficace en reportant une partie du trafic de transit sur celle-ci et en déchargeant le centre de ce trafic.

Ces mesures ont un effet immédiat sur la charge de trafic au centre-ville : les comptages sur les ponts indiquent une baisse du trafic et donc un report du transit sur l'autoroute. La réalisation de "Circulation 93" ne s'est pas fait sans douleur : recours, opposition d'une partie ou de la totalité des commerçants (du moins des associations de commerçants), accusant les autorités de vouloir tuer le commerce en centre-ville.

Conformément à l'innovation procédurale, le DJPT constitue un groupe de suivi des mesures prises, groupe dit d'évaluation : celui-ci est constitué le 2 septembre 1993, dans le but d'arriver à un consensus pragmatique sur le dossier de la circulation au centre-ville grâce à une démarche "sereine et constructive". Le groupe d'évaluation doit fonctionner comme un relais entre les autorités et les commerçants, représentés par leurs associations. Le groupe d'évaluation se réunit sous la direction du professeur Philippe Bovy de l'EPFL. Le groupe d'évaluation a pour mission d'établir une méthode d'analyse des impacts de la circulation sur le centre-ville : du point de vue de la charge de trafic réelle (comptages, offre en stationnement, taux de rotation des places), des effets sur le niveau des affaires commerciales (évolution des chiffres d'affaires ; avant/après C93), mais aussi fréquentation du centre, effets sur les émissions polluantes et sonores (service d'écotoxicologie), effets sur la qualité de vie dans le centre pour les habitants et les usagers ; effets sur les autres secteurs économiques localisés en centre-ville (services divers, banques, tout le groupe du tertiaire).

Au mois de novembre 1993, soit deux mois après le début des travaux du groupe, Bernard Ziegler, Conseiller d'État chargé des transports n'est pas réélu. Socialiste, il cède sa place au radical Gérard Ramseyer (droite conservatrice).

A cette époque, l'argument écologique est politiquement en chute libre. Le chômage l'a remplacé sur l'agenda politique, ce qui renforce les milieux économiques. Le nouveau Conseiller d'État confirme le groupe d'accompagnement, mais réoriente sa mission en janvier 1994.

Quatre thèmes sont identifiés et servent désormais de fil conducteur au travail du groupe :

1. l'accessibilité objective au centre-ville (données quantifiables de flux et de stationnement) ;
2. l'accessibilité subjective (perception par les usagers) ;
3. les impacts économiques et environnementaux ;
4. l'examen des recours en suspens.

Comme l'indiquent les procès-verbaux des séances du groupe d'évaluation, les travaux de celui-ci se focalisent rapidement sur la question de l'impact des mesures prises sur le commerce dans le centre-ville.

Le groupe d'évaluation réalise une enquête sur la fréquentation du centre-ville par la population. Les résultats de ce sondage permettent d'observer une baisse de fréquentation du centre entre 1989 et 1994. Cette observation doit malgré tout être nuancée : d'une part, cette baisse est nettement moins importante que celle observée pour la période 1984-1989 et, d'autre part, la répartition entre achats effectués au centre-ville par les Genevois et achats effectués à l'extérieur ne s'est pas modifiée. Nous pouvons en déduire que la baisse de fréquentation est de nature conjoncturelle et ne peut être imputée à une désertion du centre au profit de la périphérie, malgré la multiplication des surfaces commerciales dans les franges de l'agglomération. L'enquête permet par ailleurs d'observer qu'en cinq ans, la répartition modale pour les déplacements à destination du centre-ville s'est modifiée en faveur des transports collectifs, au détriment des deux roues et surtout de la marche. La part de l'automobile reste par ailleurs très stable, ce qui tend à illustrer l'absence d'effet dissuasif des mesures prises sur l'usage de la voiture.

En résumé, le sondage montre que l'étape 1993 de Circulation 2000 n'entraîne pas un report significatif des clients du centre vers la périphérie, ni même d'ailleurs une quelconque répercussion sur la part modale de l'automobile pour les déplacements à destination du centre-ville. La baisse effective de fréquentation du centre est issue d'autres facteurs, du type conjoncturel. Ces résultats corroborent d'ailleurs des études menées en Allemagne sur la même problématique<sup>2</sup>. La démonstration est faite que le plan de circulation ne nuit pas à l'économie du centre. Ces conclusions sont acceptées par les membres du groupe.

En ce qui concerne les mesures de "Circulation 93" (C93), une forte proportion de personnes interrogées veulent voir améliorée l'accessibilité au centre. Dans le lot des mesures proposées, il est frappant de constater que plus du 50 % des personnes soutiennent une mesure répressive : un contrôle plus efficace du stationnement au centre. Certaines autres mesures sont encore plus plébiscitées (> 70 %) comme systématiser le stationnement de courte durée. L'étude montre aussi que les commerçants ne sont pas les seuls agents d'animation du centre : apparaissent aussi la culture, l'histoire, les loisirs.

Globalement, on est donc en droit de penser que les effets des mesures de C93 sont positifs bien qu'ils

2. A ce propos voir l'étude de Dieter Apel sur la fréquentation des centre-ville des villes allemandes (Apel et Lehmbruck, 1990).

---

soient décrits comme non significatifs. Enfin, du point de vue de l'environnement, selon l'étude, les effets de C93 sur la congestion et la pollution sont négligeables.

Finalement, le groupe examine trois propositions concrètes pour faire suite à "Circulation 93".

**I. Annulation de C93** : il s'agit de revenir à l'état antérieur par l'abolition des restrictions de trafic dans les rues du centre-ville, la réouverture du Quai des Bergues aux voitures et l'élimination des nouvelles places de stationnement.

**II. Consolidation de C93** : cette variante vise à tirer parti de tous les éléments positifs de C93 et à corriger les éléments qui ne fonctionnent pas de manière optimale. Concrètement, des mesures correctives et d'optimisation relatives aux rues marchandes, idem pour le quartier St-Gervais, des mesures correctives et d'optimisation générales (surveillance du stationnement, accessibilité et image de marque du centre) seront mises en place. De même, on donne des orientations pour l'évolution du plan C 93 comme par exemple le développement des parkings.

**III. Nouveau plan de circulation** : les associations de commerçants demandent un nouveau plan de circulation en préconisant particulièrement la création d'un circuit marchand avec l'ouverture du pont des Bergues à la circulation automobile.

Le groupe d'évaluation avalise donc les mesures prises, mais pour ainsi dire aucune référence à l'environnement et à la pollution n'émaille le débat qui a conduit à cette décision. Les seules fois où des arguments environnementaux sont amenés, c'est à contre-sens : d'autres solutions plus efficaces que la limitation du trafic devraient être mises en place pour assainir l'air genevois. La constitution du groupe explique en partie cette absence de référence écologique ; le représentant des associations de défense de l'environnement a été muet sur ce sujet et n'a pas replacé le débat dans sa perspective globale.

### **3.3 Bilan de l'opération : l'innovation procédurale en question**

L'OTC et le DJPT ont déduit des difficultés rencontrées par l'application de Circulation 93 la nécessité de permettre une réappropriation des projets par les différents acteurs. L'approche retenue pour la consultation de Circulation 2000 et l'évaluation de Circulation 93 implique une position "d'arbitre", tenue par l'expert mandaté, supposé formuler une recommandation permettant d'aller de l'avant. Elle s'est en effet soldée par un bilan en demi-teinte. La mise en œuvre de Circulation 93 s'est faite dans la polémique, alors que la consultation du concept de Circulation 2000 avait débouché sur le constat d'un consensus suffisant pour aller de l'avant. Trois origines de la polémique sont relevées :

- la perception d'un coup de force lié au fait que les mesures devaient être prises lors de la mise en service de l'autoroute de contournement ;

- un climat pré-électoral, les élections cantonales ayant lieu six mois après la mise en œuvre de Circulation 93 ;

- de nouvelles oppositions. Les acteurs qui étaient d'accord sur les principes de Circulation 2000 ne sont pas les mêmes que ceux qui font opposition à Circulation 93 : ceux qui font opposition sont de nouveaux acteurs, qui se sont créés suite à l'entrée en vigueur de mesures et estiment qu'ils n'ont pas été consultés, ou alors des bases d'associations qui dépassent leur comité.

La Direction du DJPT estime que cette forme de consultation est un échec. Le contexte politique est beaucoup plus dur. Un changement de stratégie est décidé. Un nouveau processus de concertation avec les milieux traditionnellement opposants de la politique des transports est expérimenté dans le cadre du projet de parking de la Place Neuve, puis systématisé pour les étapes suivantes de Circulation 2000.

Le nouveau processus de concertation fonctionne de la manière suivante : l'OTC a confié à un bureau d'études extérieur le mandat d'élaborer des propositions, propositions qui sont ensuite soumises au groupe de concertation, dans lequel nous trouvons la Coordination Transports et le Groupement Transport et Economie, en plus des partenaires habituels de l'administration cantonale. L'objectif de la concertation est d'aboutir à une solution consensuelle, acceptée par les associations.

En principe le bureau mandataire fonctionne de manière autonome et ses propositions sont soumises à la discussion, ce qui permet à l'OTC de se démarquer des propositions qui ne sont pas admissibles par les partenaires de la concertation. Cette situation est très confortable pour l'OTC, car elle lui évite de s'exposer directement au mécontentement. Par contre, elle pose la question de la direction de la planification : si un bureau extérieur est de fait chargé d'élaborer librement des plans de circulation, alors cela signifie qu'il n'y a plus aucune stratégie d'ensemble chez les décideurs institutionnels, et donc qu'il n'est plus possible de dire quelle est la place de l'environnement dans la politique genevoise des transports.

Ce nouveau type de concertation amène au problème de la marge de manœuvre accordée au groupe, ou, corollairement, du cahier des charges à respecter. Celle-ci est très délicate à définir, car d'un côté on n'accorderait qu'un pouvoir limité à quelques détails des projets, ou de l'autre côté, on confierait une grande liberté au groupe, ce qui risque d'aboutir à des projets déconnectés des objectifs définis a priori. L'expert régule cette marge de manœuvre. Un groupe chargé de réfléchir à des problèmes de transport ne peut fonctionner sans l'appui permanent d'un expert, car les questions sont complexes et nécessitent un bagage de connaissances que n'ont pas les partenaires de la négociation. L'expert est par définition leader du groupe. Si celui-ci est suffisamment habile dans sa manière de gérer le processus de discussion, il pourra faire accepter par le groupe ses

---

propres conclusions. Si ce n'est pas le cas, le risque est grand d'aboutir à un blocage du processus ou à des conclusions ne correspondant pas aux objectifs fixés.

Cette nouvelle procédure est appliquée au projet de parking de la Place Neuve (au centre-ville) et aux mesures de circulation accompagnant la réalisation du réseau de tramway prévu par Transport Collectif 2000. Cette procédure se soldera cependant par un échec à la Place Neuve, échec qui marque *de facto* la fin de Circulation 2000.

Tout commence en 1994, lorsque qu'une autorisation de construire est délivrée pour la construction d'un parking souterrain à la Place Neuve, et que deux recours la contestent. Pour éviter le blocage du projet, un processus de consultation est entamé entre les acteurs directement impliqués. Celui-ci se solde par la signature d'un protocole d'accord qui prévoit que les opposants retirent leur recours contre l'autorisation de construire le parking en échange d'un certain nombre de mesures compensatoires conformes aux principes d'action de Circulation 2000 :

- la réaffectation de la place et de ses abords aux piétons (principe des mesures d'accompagnement) ;
- la suppression du trafic de transit dans le quartier (principe du report en cascade) ;
- l'absence de stationnement pour les pendulaires en surface dans le quartier et dans le parking souterrain (principe de la gestion différenciée du stationnement).

La décision de la Ville de Genève d'octroyer un droit de superficie pour la réalisation du parking est cependant contestée par voie de référendum. En votation populaire, le droit de superficie est refusé le 27 septembre 1998 par 56,9 % des voix. Cet échec peut s'expliquer par deux facteurs (pour une analyse détaillée, voir Söderström et al. 2000). Le premier est la non intégration des partis politiques au processus de négociation. Les Verts et les Socialistes ont en effet soutenus le référendum au nom du fait qu'ils ont été exclus des négociations. Pour ces partis s'agissait d'une question de principe relative au mode de gouvernement. Le second est l'ambiguïté de la procédure mise en place. Le projet de parking ne pouvait en effet pas être remis en question dans la procédure ; en conséquence, la concertation ne pouvait que porter sur des compensations, avec tout ce que cela suppose de peu convaincant pour le citoyen amené à voter. L'échec du projet de la Place Neuve obligea plusieurs responsables associatifs à démissionner de leurs fonctions. Il reste un traumatisme.

#### 4. Conclusion

L'argument écologique n'a plus la force de persuasion qu'il avait quelques années auparavant, l'air du temps et les priorités de l'agenda politique ont changé.

A la fin des années 1980 à Genève, sous couvert de diminuer les émissions polluantes, les autorités ont pu s'attaquer au problème de la saturation des réseaux routiers, à la consommation d'espace par la voiture, à la question du partage de l'espace public en ville. L'opportunité politique constituée par l'argument écologique s'est fortement éteinte ces dernières années, au point que cet argument ne constitue plus véritablement un moyen de mener une politique des transports urbains visant à contenir l'usage de l'automobile.

De fait, et bien que cela ne soit jamais posé aussi clairement, Circulation 2000 est abandonnée : les étapes initialement prévues en 1995 et en 1997 ont été reportées sans qu'aucune date ne soit arrêtée. La circulation n'est politiquement plus un thème porteur à Genève. Le plan de développement des transports publics transport collectif 2000 poursuit par contre son chemin.

Pour pallier la disparition de Circulation 2000, en l'absence d'une nouvelle idée-force rassembleuse, la concertation entre en force à Genève dans le domaine des transports. Celle-ci vise à associer dès la genèse des projets les acteurs associatifs et les groupes de pression pour éviter de se trouver dans des situations de blocage. Elle parie sur l'établissement de consensus entre les acteurs, qui permette de développer le réseau de tramway.

Au final, des trois innovations introduites, deux subsistent : la réforme institutionnelle et les procédures de consultation. Le développement des transports collectifs et la nécessité de la concertation sont en effet les deux acquis de la politique des transports urbains qui ne sont plus réellement contestés. De facto, c'est l'argument écologique qui a permis l'établissement de ces deux acquis. En dépit de l'abandon de Circulation 2000, l'argument écologique de la qualité de l'air et les innovations qu'il a permises n'ont pas été vains.

#### Bibliographie

**Apel D. et Lehmbruck M.** (1990) *Stadtverträgliche Verkehrsplanung Chancen zur Steuerung des Autoverkehrs durch Parkraum Konzepte und Bewirtschaftung*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

**Kaufmann V.** (2000) *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

**Söderström O., Manzoni B. et Oguey S.** (2000) *Lendemain d'échecs – Conduite de projets et aménagement d'espaces publics à Genève*, Fondation Braillard Architectes, Genève.

# Chapitre III

## L'ACCESSIBILITÉ : L'ENJEU PRIORITAIRE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE TRANSPORT PUBLIC À NAPLES

Floridea Di Ciommo,  
Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

### 1. Introduction

Au début des années 1990 la ville de Naples a dû faire face à une demande générale de services urbains. Plus précisément, les transports collectifs urbains présentaient une qualité de service très médiocre résultant notamment de l'absence d'interconnexion physique et tarifaire entre les différents exploitants. De fait, chaque mode de transport était géré par une entreprise différente. Six entreprises à capital public géraient une partie des transports collectifs, chacune émettant un titre de transport différent. Conséquence de cette désorganisation, il fallait parfois oblitérer deux billets différents sur un même trajet utilisant deux moyens de transport (bus et funiculaire). Les nombreuses infrastructures métropolitaines existantes (routières et ferroviaires), restaient par ailleurs déconnectées et sous-utilisées. De plus, profitant de toutes les faiblesses du système public des transports urbains, un système de déplacements urbains parallèle et illégal s'était constitué en utilisant des fourgonnettes pour le transport collectif de passagers dans la ville et dans les communes les plus proches<sup>1</sup>. Ce système illégal garantissait les déplacements au même prix que les services de transport public, en assurant un service plus régulier. Cependant, les conditions de déplacement dans ces fourgonnettes étaient à confort minima. Il s'agissait d'un système de transport spontané contrôlé par l'organisation criminelle locale qui a pu opérer sur le territoire du fait de l'absence d'un système de régulation des licences et des conventions efficaces au niveau des gouvernements locaux. La situation précaire des transports reflétait plus généralement un manque manifeste de services publics urbains dans une ville où le cadre de vie était globalement très dégradé.

L'arrivée à la tête de la mairie de Naples de A. Bassolino, membre de l'ancien parti communiste italien, (pour deux mandats de 1993 à 2000) a représenté une nouvelle perspective pour une partie de la société civile de Naples, qui demandait une amélioration de l'offre de services urbains dans la ville, tandis qu'une autre partie de la société civile se méfiait encore de l'élection d'un élu de l'ancien parti communiste, dont l'exécutif des années 70 n'avait pas su répondre aux attentes des citoyens.

A. Bassolino annonçait son programme de régénération urbaine à partir de la réhabilitation de "petites choses" à Naples (Bassolino, 1996). Son but était de redonner de la "dignité" à la ville et à ses propres habitants. C'est dans ce cadre qu'il prévoyait l'instauration d'un nouvel adjoint à la "Dignité", mis en place pour réhabiliter l'image que les Napolitains avaient de leur ville. Parmi ces "petites choses" (Macry, 1998) figuraient des initiatives concernant l'aménagement et les déplacements dans la ville : la fermeture au trafic automobile privé de quelques rues du centre, la réhabilitation de la place la plus significative de Naples, place Plebiscito, et la régulation du service de taxi à travers une révision du système des licences. C'est dans ce cadre que s'insère la genèse de deux innovations dans le domaine des déplacements urbains : une innovation technico-procédurale, la définition et l'approbation du plan communal des transports (PCT) urbains et une innovation institutionnelle, la création d'un consortium "Napolipass" regroupant les six entreprises exploitantes de transports publics.

Les deux innovations sont devenues des symboles visibles de la régénération urbaine de la ville, et plus tard, de l'aire métropolitaine de Naples. Leur objectif est le même : renforcer la fréquentation des transports en commun grâce à une extension du réseau de transport public et à une intégration tarifaire. L'objectif de base de ces deux innovations vise à développer une alternative à l'usage de l'automobile en ville. Elles proposent, d'une part, l'interconnexion modale, la valorisation des infrastructures existantes et l'extension des lignes de métro prévue dans le plan des transports et d'autre part, l'intégration tarifaire par l'émission d'un billet unique valable sur tout le réseau urbain et métropolitain de transports collectifs.

### 2. Le contexte napolitain

Les données démographiques de la ville de Naples entre 1991 et 1998 montrent une perte nette d'habitants pour la commune centre, qui passe de 1 069 000 à 1 020 000 habitants, une augmentation pour la province napolitaine (de 3 015 000 à 3 111 000 habitants) et pour la région (de 5 628 000 à 5 793 000 hab.). Cette évolution reflète un étalement urbain caracté-

1. Par exemple dans la commune de S. Giorgio à Cremano des fourgonnettes de ce type ont été détectées jusqu'au mois d'octobre 2000.



Carte 1 : Naples et sa région urbaine

sant les tendances démographiques d'une aire urbaine, qui est en train de se transformer en métropole. L'aire métropolitaine correspond globalement au périmètre de la province de Naples ainsi que certaines parties des provinces de Caserte et de Salerno.

Les échanges, entre ville-centre et périphéries, sont représentés par le flux quotidien de personnes entre Naples et ses aires externes. Les communes périphériques de l'aire napolitaine sont en train de se transformer en une banlieue napolitaine. Cette transformation devient de plus en plus claire. En utilisant les origines et destinations des flux de déplacement comme indicateur, on note que pour chaque personne qui sort de la ville-centre, 6,6 personnes y rentrent. Les déplacements sont pour une grande partie motivés par le travail, notamment dans le tertiaire avancé et vers les universités. D'autres activités génèrent ce flux de personnes : les commerces spécialisés, les centres de formation, les activités culturelles, les loisirs.

D'un point de vue institutionnel, l'agglomération napolitaine a été concernée, comme d'autres villes italiennes Turin, Gênes, Milan, Venise, Bologne, Rome et Bari par la loi 142/90 sur la création des cités métropolitaines. Les deux mandats (1993-2000) de A. Bassolino à la mairie, n'ont pas eu comme objectif

prioritaire la construction d'un gouvernement métropolitain comme le lui permettait la loi 142 de 1990 sur les cités métropolitaines, mais plutôt une rénovation de la ville, face à son état général de dégradation.

Marqué par la volonté de changer les "petites choses", le premier mandat municipal de A. Bassolino a visé la réhabilitation urbaine de la ville et l'émancipation socio-économique de ses habitants, après les gouvernements fondés sur le clientélisme<sup>2</sup>. C'est dans cette perspective qu'un adjoint municipal délégué à la dignité a été mis en place. Il était chargé des politiques sociales liées à l'urbanisme et aux transports. Pour autant, ne pas s'investir dans la création d'une institution inter-communale comme la cité métropolitaine napolitaine ne signifie pas l'absence de politiques ambitieuses. Au contraire, A. Bassolino a attiré des projets d'envergure internationale qui ont fait de Naples une ville-vitrine (Di Ciommo, 2001). L'organisation du sommet du Groupe des sept plus grandes puissances économiques mondiales (G7) en 1994 fut le premier résultat de cette démarche. La structuration et l'intégration des réseaux de transports urbains et plus tard des réseaux métropolitains constituent également une des politiques de grande envergure pour la régénération de la ville de Naples.

2. En particulier nous faisons référence à la période de gouvernement de A. Lauro (1952-1962) caractérisée par la vente du vote en échange d'un kilo de farine et deux paires de chaussures et à la période de M.Gava (1976-1987) durant laquelle la vente de son vote se faisait en échange de l'obtention d'un emploi (cf. Galasso G., 1987).

3. Similaire au schéma directeur en France.

L'action de A. Bassolino, en tant que maire, s'est centrée également sur deux autres axes : l'approbation d'un plan régulateur général (PRG)<sup>3</sup>, que la ville attendait depuis 1972 (Dal Piaz, 1993) et l'attraction d'investisseurs étrangers, pour soutenir le développement économique local, avec l'ambition de faire de Naples un centre de la "nouvelle économie". A. Bassolino, et ses techniciens du service de planification urbaine, ont inauguré une nouvelle forme de planification territoriale, à partir de la définition des orientations de la planification urbaine (Gianni, 1997). Ces orientations approuvées en 1994 ont constitué le premier acte de la politique urbaine de A. Bassolino. Elles ont fixé la méthode et les règles de planification territoriale, en soulignant que le territoire et les transports devaient faire l'objet d'une programmation coordonnée et intégrée. Le système des *varianti* était ainsi introduit. Par *varianti*, il faut entendre un mode de négociation avec l'opposition municipale dans lequel l'exécutif tentait d'obtenir le consensus général sur les parties considérées comme essentielles du plan régulateur. C'est dans ce cadre que, en 1996, le plan de réhabilitation de l'aire occidentale de Naples, c'est-à-dire de l'aire correspondante à l'ancien quartier industriel de Bagnoli, a été élaboré. La valorisation des infrastructures de chemin de fer de ce quartier fait partie également du plan municipal des transports.

### 3. La dégradation de la ville et les réformes institutionnelles

L'urgence de régénérer le cadre de vie de la ville de Naples a nécessité d'envoyer des "signaux" politiques forts à la société napolitaine. Un de ceux-ci a été la définition d'une politique des transports collectifs au niveau communal d'abord puis au niveau métropolitain dans un second temps avec l'implication de la province de Naples et de la région Campanie. L'engagement de la municipalité sur la politique des transports collectifs s'est concrétisé par deux dispositifs innovants : le plan communal des transports et le Consortium "Napolipass". L'élection directe du maire constitue dans les deux cas l'élément déclencheur de ces innovations. Les réformes institutionnelles concernant l'élection directe du maire et des présidents des provinces (L. 81/93) et de la région (loi constitutionnelle n° 1/99) ont joué un rôle important dans la personnalisation des politiques locales en Italie et la responsabilisation des élus face à leur propre électorat (Savino, 1998). A. Bassolino, élu par la partie progressiste du corps électoral napolitain et la plus dépourvue de moyens économiques et sociaux (Fabbrini, 1999), a d'abord eu pour principal but d'améliorer la vie quotidienne des napolitains, sans pour autant lancer des projets de grande envergure ayant pour finalité le développement économique. Les politiques urbaines autour de la définition du plan régulateur, la mise en place du plan communal des transports collectifs ou encore les opérations de reconversion des sites industriels de Bagnoli ont représenté des éléments centraux de cette politique.

La trajectoire politique de A. Bassolino donne à voir l'affirmation d'un incontestable *leadership* au niveau municipal (un score électoral de 70 % pour son deuxième mandat de maire) puis régional (avec l'élection à la présidence de la région Campanie en mars 2000), en passant par une nomination au niveau national comme ministre de l'emploi dans le gouvernement de centre-gauche dirigé par M. d'Alema. La candidature de A. Bassolino à la présidence de la région Campanie est le résultat à la fois de contraintes juridiques, d'ambitions politiques et de dynamiques institutionnelles du système politique italien :

- la loi (n° 81/93) limite le nombre d'élection consécutive à la tête des villes et des provinces italiennes à deux mandats. En 2000, A. Bassolino était donc obligé de se libérer de son mandat de maire de Naples ;
- de plus, certaines politiques conçues au niveau municipal, notamment dans le domaine des transports, des infrastructures et du développement économique trouvent leur réalisation la plus complète à l'échelle métropolitaine. En effet, du fait de l'urbanisation napolitaine qui se trouve à cheval sur plusieurs provinces de la région Campanie (Naples, Caserte et Salerne), la mise en œuvre de politiques métropolitaines d'envergure ne pouvaient que se réaliser de manière complète qu'à un niveau institutionnel supérieur comme la région ou à travers la mise en place d'un nouvel échelon institutionnel comme la cité métropolitaine. Caractérisé par un esprit pragmatique, A. Bassolino a opté pour la présidence de la région plutôt que pour la mise en place d'un dispositif institutionnel nouveau tel que la cité métropolitaine dont le succès, au regard des expériences tentées dans d'autres villes italiennes, était très incertain
- enfin, en Italie les régions sont au cœur du processus de décentralisation (Lefèvre, 2001). Elles ont reçu de l'État un certain nombre de compétences très importantes en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et des transports. Ce n'est pas par hasard si, à l'heure actuelle, les présidents des régions italiennes sont appelés "gouverneurs" évoquant par la même le système politique des USA et le processus de fédéralisation larvée que connaît depuis une dizaine d'années la péninsule.

Les acteurs collectifs représentant les intérêts des entreprises interviewés dans le cadre de cette monographie (l'association des PME, l'Union des industriels et l'Union de l'artisanat) sont actuellement persuadés que A. Bassolino favorisera le développement urbain de Naples dans le "fauteuil" de "gouverneur" de la région du simple fait que l'aire urbaine napolitaine représente 60 % de la totalité de la population régionale.

### 4. Questions autour d'un paradoxe

La situation des déplacements à Naples était paradoxale : il s'agit d'une aire urbaine historiquement riche en infrastructures de transport, mais également très congestionnée. Ce paradoxe a deux origines : d'un côté

les politiques nationales et locales en matière de transport ont toujours favorisé la création d'un parc automobile sur-dimensionnée par rapport à la structure urbaine de la ville, même si avec un taux de motorisation par ménage de seulement 40 %, Naples fait montre d'un des pourcentages les plus bas en Italie (Pucher, Lefèvre, 1996). Cependant la structure urbaine de la ville avec ses petites ruelles et des boulevards à voirie réduite ne permet pas un usage massif de la voiture. En conséquence, l'occupation de l'espace public par les voitures est devenue rapidement incontrôlable. De l'autre côté, les infrastructures de transport public existantes n'étaient pas correctement intégrées entre elles.

En agissant sur ces deux facteurs, les politiques urbaines d'aménagement et de transports devaient favoriser le transfert modal des particuliers de la voiture particulière vers les transports collectifs, en libérant le centre historique de la circulation et du stationnement automobiles. Par ailleurs, ce report modal prenait appui sur la mise en place de dispositifs favorisant le recours aux transports publics tels que l'amélioration générale de la qualité de service à travers une augmentation de la fréquence et l'extension des aires urbaines desservies, afin de "coller" au plus près de l'évolution de l'urbanisation.

En Italie, les transports publics locaux représentent un des objets du processus de décentralisation des compétences de l'État vers les collectivités locales (région, province et commune) à travers la loi Bassanini n° 59/1997 et le décret législatif n° 422/1997 qui avaient délégué aux régions et attribué aux autres collectivités locales (province et commune) les compétences en matière d'organisation des réseaux de transports au niveau local et en matière d'intégration tarifaire. Au niveau de l'offre et de la gestion des transports publics, l'Italie présente un système d'entreprises exploitantes qui prévoit l'implication de plusieurs échelons institutionnels : région, province, commune et, parfois, regroupement de communes. Le cas napolitain n'échappe pas à ce type d'organisation, en ajoutant même un échelon institutionnel, l'État via la société des chemins de fer italiens *Ferrovie dello Stato* (FS). Au début des années 90, les six entreprises exploitantes des transports étaient l'ANM, entreprise spéciale municipale de la commune de Naples, le CTP, l'entreprise exploitante appartenant conjointement à la province et à la commune de Naples, les FS, le Funiculaire de Mergellina, financée en partie par la région, la *Circumvesuviana*, société des chemins de fer de l'aire du volcan Vesuvio<sup>4</sup>, et la SEPSA, société régionale des transports. L'usage de chacun des réseaux modaux requerrait un titre de transport émis par chacune des entreprises exploitantes.

Dans ces conditions, l'accessibilité aux différents types de transport collectif dépendait de deux facteurs : d'une part il s'agissait d'agir sur l'offre de service de transport public, en la rendant plus performante, d'autre part d'intervenir sur la demande, en

mettant à disposition des usagers un titre de paiement accessible et intégré. Atteindre ces deux objectifs permettait également de lutter contre le système de transport illégal par fourgonnettes.

## 5. L'enjeu de l'accessibilité entre desserte des aires urbaines et intégration tarifaire

Le système des transports napolitains souffrait d'un problème d'accessibilité en raison, d'une part, des carences d'interconnexion d'infrastructures de transport et, d'autre part, de la gestion "éclatée" des transports collectifs assurée par six entreprises exploitantes qui émettaient six titres de voyages différents. Ainsi, pour effectuer un parcours urbain en transport en commun les napolitains rencontraient soit des difficultés d'accessibilité physique (peu de lignes d'interconnexion qui desservaient l'aire urbaine dans son ensemble) soit un obstacle d'usage (le recours à plusieurs titres de transport sur le même trajet).

C'est à partir de ces deux difficultés qu'une innovation technico-procédurale, le plan communal des transports, et une autre institutionnelle, le consortium "Napolipass" ont été conçues.

### 5.1 La mise en œuvre du plan des transports

L'approbation du plan des transports par la commune représente une innovation territoriale dans la mesure où depuis 1971 aucun outil de programmation des transports n'avait vu le jour. Plus précisément, en 1971 un plan de transport public avait été présenté au conseil supérieur du Ministère italien des travaux publics et avait été renvoyé avec des corrections jamais intégrées par la commune. En conséquence, ce plan ne s'était jamais concrétisé dans la mise en œuvre d'une politique locale cohérente des transports. Cependant, des infrastructures coûteuses avaient été construites sans que pour autant leur fréquentation permette de résoudre le problème de la mobilité urbaine à Naples.

Le nouveau cabinet de A. Bassolino, arrivé au gouvernement de la ville à l'automne 1993, héritait de ce plan et de cette situation problématique. À travers la mise à l'agenda et la mise en œuvre du plan des transports, la commune allait reprendre le rôle de leader dans la régulation de la vie de la ville. En particulier, à travers les compétences techniques du département de la planification urbaine de la commune, on allait arriver à la définition d'un plan des transports et d'un plan régulateur général de la ville cohérents entre eux. La cohérence entre les deux niveaux de planification s'exprime notamment dans la politique de réhabilitation des quartiers centraux dégradés par le biais d'opérations urbaines fixées dans le PRG et de leur desserte par un réseau de transport public plus efficace donna la primauté à la densification du réseau de métro en centre-ville, les reliant aux autres espaces de l'aire urbaine et métropolitaine.

4. Une sorte de chemin de fer de banlieue, à gestion locale. D'autres expériences similaires ont été développées dans d'autres villes italiennes comme le chemin de fer du nord de Milan (FNM), dans la région milanaise.

---

La participation d'autres institutions publiques locales au processus de planification s'avère à géométrie variable. D'une part, la région Campanie est tenue d'approuver la version définitive du plan régulateur communal en vérifiant notamment sa compatibilité avec le plan de coordination provinciale. D'autre part, le plan communal des transports reste un instrument limité au périmètre communal dans sa mise en œuvre, peu ouvert donc à la participation d'autres collectivités locales. En conséquence, même si les choix faits dans le cadre du plan des transports sont orientés vers une dimension métropolitaine, ils souffrent des limites territoriales imposées par le périmètre d'interventions de chaque collectivité locale. Plus précisément, la réussite de la mise en œuvre de ce plan des transports dépend également des relations entre commune-centre et communes périphériques. Dans ce contexte, des échelons institutionnels supra-communaux comme la province et la région peuvent jouer un rôle essentiel dans la réalisation d'infrastructures de transport qui tout en étant communales au départ, possèdent une vocation métropolitaine (les lignes de métro par exemple).

### **5.2 La constitution et le fonctionnement du consortium "Napolipass"**

Cette innovation est le résultat de politiques strictement locales conçues par la municipalité. Le maire de Naples de l'époque, A. Bassolino, se trouve à l'origine du consortium "Napolipass" qui décide de mettre à la tête du consortium, un expert des transports, ingénieur des FS. Au départ, il n'y a pas de système d'acteurs ou même de réseaux mais plutôt un leader local qui inscrit la réorganisation des transports publics dans les priorités de l'agenda municipal.

L'intégration des transports napolitains part de la mise en réseau des six entreprises exploitantes de transport public dans la ville de Naples et dans une partie de l'aire métropolitaine. Cette mise en réseau est réalisée par la création du Consortium "Napolipass", ciblé, au départ, sur l'intégration des différents titres de transport collectif des entreprises de transport impliquées dans un billet unique émis et distribué par le Consortium. Dans d'autres villes européennes, l'intégration tarifaire passe par la signature de conventions entre les différentes entreprises plutôt que par la mise en réseau des entreprises mêmes, d'où le caractère innovant du consortium "Napolipass".

En 1995, "Napolipass" a regroupé seulement quatre des six sociétés de transport : l'ANM, le CTP, les FS, et le Funiculaire de Mergellina. A partir du 1<sup>er</sup> juillet 1997, les entreprises exploitantes Circumvesuviana, et SEPSA ont rejoint le consortium. Cet élargissement des entreprises correspond également à un élargissement des acteurs institutionnels locaux, la province et la région. A partir de cette date, le titre de transport à tarif intégré *Girana Napoli* est devenu utilisable sur tous les services de transports publics dans le périmètre de la Commune de Naples.

Entre le consortium et la commune de Naples, une convention a été établie dès le début pour gérer des abonnements à tarifs spéciaux (étudiants, personnes âgées et invalides). Tous ces éléments relèvent d'un lien initial particulier entre la Commune-centre et le consortium. La construction de cette innovation locale est principalement attribuable à l'administration communale sous le mandat de A. Bassolino et qui seulement après l'a élargi aux autres collectivités locales (la province et la région). De fait, ces collectivités locales et les acteurs économiques organisés (les unions patronales territoriales et la chambre de commerce) au début ont laissé faire la commune sans s'impliquer directement dans la constitution du consortium.

"Napolipass" gère l'émission des billets de transports publics en nom et pour compte des entreprises exploitantes regroupées dans le consortium. Les recettes de la vente des titres de transport sont transférées aux entreprises associées, selon leur quota de participation, établies par rapport au nombre de voyageurs – usagers.

Toute décision concernant l'évolution des tarifs est prise conjointement par les entreprises de transport et les trois échelons de gouvernement local : la commune, la province et la région. Le rôle de ces trois collectivités locales dans les activités du consortium est déterminé par le double canal de la participation actionnaire des trois collectivités aux entreprises exploitantes de transport public et des compétences institutionnelles de chaque échelon institutionnel dans le domaine des transports, défini dans le cadre des lois de décentralisation lancées par le ministre de la fonction publique Bassanini.

L'entrée de la région comme chef de file de l'initiative du billet *Unico* correspond au passage de A. Bassolino de la fonction de Maire de Naples à celle de Président de la région. Cet événement est significatif pour comprendre la recomposition du *leadership* dans les politiques de transport public au niveau local. Le consortium devient l'interlocuteur des collectivités locales pour l'ensemble des communes, quelles que soient leur taille et leurs ressources.

### **6. Conclusion : un premier bilan**

Le cas napolitain montre qu'une politique urbaine des déplacements peut être bâtie, tout en partant de conditions initiales défavorisées, en s'appuyant largement sur la société civile. La politique des transports publics à Naples est de fait devenue un des symboles de la régénération urbaine et sociale de la ville. En mettant en place deux innovations l'une technico-procédurale, le plan communal des transports, et l'autre institutionnelle, le consortium Napolipass, la mairie d'abord et les autres collectivités locales ensuite sont parvenues à un système de transport structurellement plus efficace et à la création d'une communauté tarifaire urbaine et métropolitaine stable dans le temps.

---

Par ailleurs, l'intégration des six entreprises exploitantes dans le consortium s'avère être un système plus stable que le système des conventions, où l'échéance temporelle, prévue dans la convention, donne la possibilité aux contractants de renégocier les conditions voire de se retirer du contrat initial.

Les coûts de la création du consortium sont liés surtout à l'installation et à la gestion de cette structure. Cependant, ces coûts sont encore couverts par les entreprises exploitantes qui du fait de l'intégration tarifaire ont augmenté leurs recettes. Enfin la création de cette communauté tarifaire a permis de lutter plus efficacement contre la fraude et à attirer une nouvelle clientèle. Par rapport à l'objectif général de renforcer l'accessibilité des transports publics, cette innovation s'avère donc pertinente.

### Bibliographie

- Allum P.A.** (2000), "Politiques urbaines à Naples depuis la guerre", *Communication au colloque "Naples-Marseille : pouvoirs et politiques urbaines"*, Université d'Aix-en Provence, 3 mai.
- Bassolino A.** (1996), *La repubblica della città*, Donzelli, Roma.
- Camerlingo E.** (1997), "Il piano comunale dei trasporti", *Urbanistica*, Vol. 109, pp. 112-111.
- Dal Piaz A.** (1993), "Napoli : le mani sulla città", in Campos Venuti G. ; Oliva F. (sous la direction de), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia - 1942-1992*, Laterza, Roma, pp. 259-276.
- Di Ciommo F.** (2001), "The economic actors and city governability: the example of urban regeneration policies in Milan, Naples and Paris", *Communication au colloque de l'European Urban Affairs Association: Area-based initiatives in contemporary urban policy-innovations in city governance*, 17-18 mai, Copenhagen, [www.by-og-byg.dk/eura/workshops/papers/workshop3/diciommo.htm](http://www.by-og-byg.dk/eura/workshops/papers/workshop3/diciommo.htm).
- Fabbrini S.** (1999), *Il principe democratico*, Laterza, Roma.
- Galasso G.** (1987), *Napoli*, Laterza, Bari.
- Gianni R.** (1997), "Un'urbanistica austera", *Urbanistica*, Vol. 109, pp. 99-119.
- Jouve B. et Lefèvre C.** (1999), "La Cité Métropolitaine de Bologne : de la 'troisième Italie' à la Deuxième République ?" in B. Jouve ; C. Lefèvre (sous la direction de), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, pp. 45-71.
- Lefèvre C.** (2001), *L'État et ses territoires en Europe : les réformes régionales en Angleterre et en Italie*, 2001 Plus, n° 55, Ministère de l'Équipement, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, Paris.
- Lefèvre C. et Offner J.-M.** (1990), *Les transports urbains en question*, Celse, Paris.
- Macry P.** (1998), "Bassolino, per esempio. I piccoli passi di Napoli", *il Mulino*, Vol XLVII, n° 376, *il Mulino*, Bologna.
- Pucher J. et Lefèvre C.** (1996), *The urban transport crisis*, Macmillan, Basingstoke.
- Putnam R.D.** (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton.
- Savino R.** (1998), "L'immagine del sindaco. La personalizzazione della politica a Napoli", *Nord-Sud*, vol. XVI, Cappelli, Ottorino, Roma.

---

# Chapitre IV

## MUNICH : APOLITISME ET NOUVELLE FORME D'EXPERTISE TECHNIQUE<sup>1</sup>

Oliver Faltthäuser, Université technique de Munich, Département de Géographie  
Martin Schreiner, SSP Consult, Munich

### 1. Introduction

Munich connaît une situation particulière dans le domaine des déplacements urbains, à l'échelle de l'Europe Centrale. La ville s'est vue attribuer le prix européen de la mobilité en 2000 alors que quelques années auparavant le système décisionnel semblait irrémédiablement bloqué. Que s'est-il passé à Munich, qui ait pu transformer la paralysie apparemment sans issue du début des années 1990 en une politique des déplacements innovante et qui a donné lieu aux réalisations importantes que l'on vient de mentionner ? C'est l'objectif de cette contribution que d'analyser à la fois les conditions de l'innovation et sa portée réelle.

On peut globalement résumer la situation en considérant que le système politique munichois du début des années 1990 a dû faire face à un déficit majeur de crédibilité et de légitimité fonctionnelle en raison des oppositions partisans et idéologiques entre, d'une part, la mairie de Munich, première municipalité de taille en Allemagne à avoir intégré au sein de son exécutif des élus écologistes radicaux, et, d'autre part, les collectivités limitrophes et le *Land* de Bavière historiquement dirigés par le parti conservateur traditionaliste (CSU). Sur fond d'oppositions conduisant à une impasse décisionnelle dans le champ des déplacements, une série d'initiatives venant de la société civile ainsi que des changements de dirigeants à la tête du parti écologiste local ont eu lieu au milieu des années 1990. S'est ainsi mis en place un réseau de politique publique intégrant une pluralité d'institutions (26 au total) représentant des intérêts certes divergents mais néanmoins pressés d'aboutir à une politique d'ensemble. Reposant largement sur des relations informelles entre les participants, ce réseau est à l'origine d'innovations procédurales et techniques qui permettent de revisiter les modèles experts jusque là utilisés pour bâtir la politique des déplacements. Si une dynamique de la coopération institutionnelle est indéniable, les succès récents sont encore fragiles en raison, d'une part, de l'imprécision sur les montants budgétaires que les différentes collectivités locales accepteront de mobiliser pour mettre en œuvre cette politique intégrée des déplacements urbains, d'autre part, de l'absence de stabilisation des interdépen-

dances institutionnelles dans le cadre d'une institution faïtière ou d'une procédure couvrant la totalité du territoire fonctionnel de l'agglomération de Munich et, enfin, d'un *leadership* politique que l'on a encore du mal à voir se stabiliser.

### 2. De la confrontation à la coopération

C'est la paralysie du système décisionnel des déplacements urbains à Munich qui a donné l'impulsion initiale à une politique innovante. Entre les acteurs principaux de la politique des déplacements régnait en effet un silence quasi-total. L'arrivée au pouvoir des Verts en 1990, pour la première fois dans une grande ville de l'Allemagne fédérale, se traduisit en termes programmatiques par une volonté très forte de réduction de la circulation automobile. Les voitures, hors de la ville ou la congestion totale de la commune-centre semblaient être les deux seules alternatives. En effet, dans les années 1990, aucune innovation dans le domaine des déplacements ne semblait être possible du fait de luttes inter-personnelles très âpres au sommet de l'exécutif local. Les projets de la ville en matière de transports, c'est-à-dire à l'époque dans le domaine de la circulation individuelle, se limitaient pour l'essentiel à la mise à disposition de zones "Tempo-30", de zones réservées au stationnement (dans les quartiers de Lehel, Haidhausen et Au, parfois sous un feu nourri de critiques) et de rues piétonnes (Braess, 1994). Les réseaux de transports publics étaient exploités par différentes entreprises publiques sans résultats majeurs en termes de conquête de parts de marché. Ainsi dans la région urbaine de Munich, les réseaux ferroviaires de la *Deutsche Bahn S.A.* et du métro étaient gérés depuis longtemps par deux entreprises différentes, comme c'est d'ailleurs le cas dans d'autres villes allemandes (cf. Stuttgart).

Enfin, les années 1990 ont été marquées par d'importants problèmes de planification en grande partie du fait de la fragmentation organisationnelle interne à la commune de Munich et de la segmentation institutionnelle entre la commune-centre et les communes. De plus, toute tentative de planification se heurtait aux divergences d'intérêts entre le conseil

---

1. Traduction de l'allemand par Thibaut de Tastes.

municipal "rose-vert" de Munich détenu par les sociaux-démocrates du SPD et les écologistes et le *Land* de Bavière contrôlé de longue date par les conservateurs de la CSU. Jusqu'au milieu des années 1990, le manque d'absence d'institutions intégratrices et de projets à la hauteur des enjeux en termes de congestion urbaine et de pollution était patent dans le domaine des déplacements urbains.

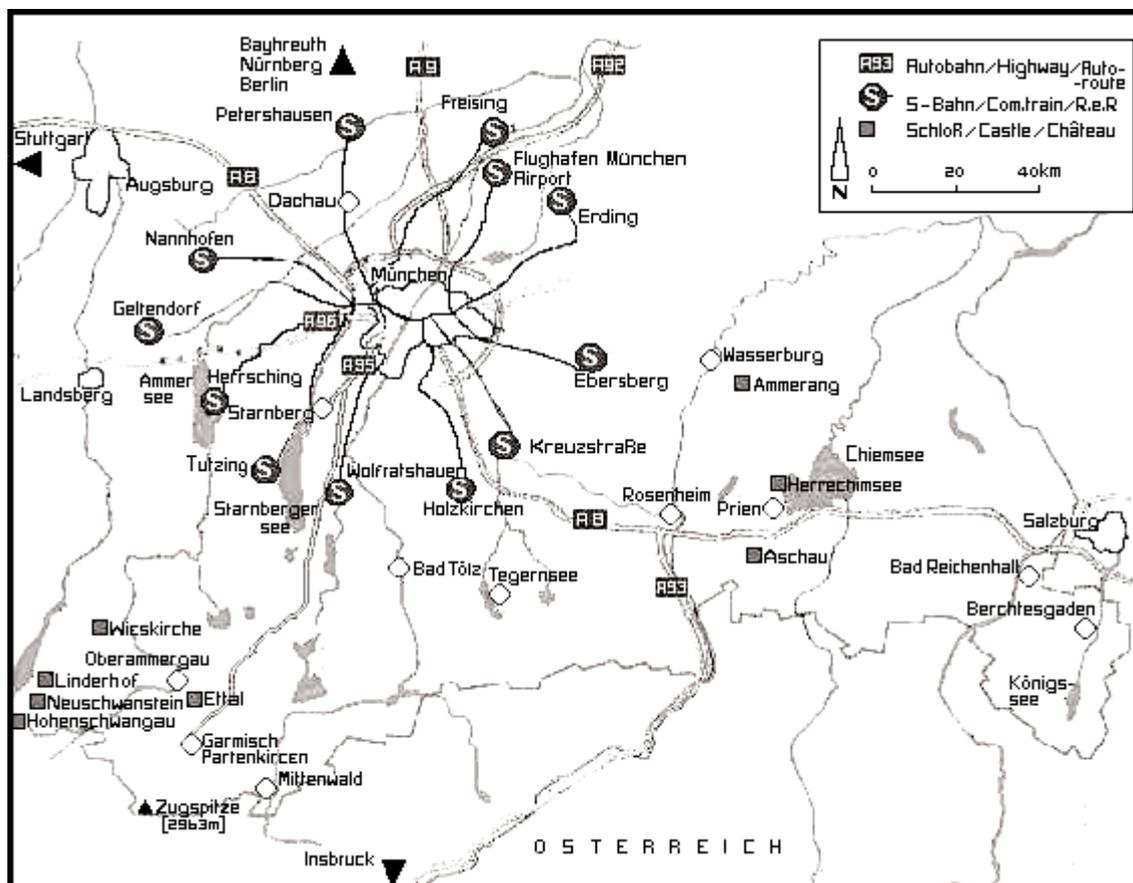
Cette cristallisation des oppositions et ses conséquences négatives apparurent rapidement. Des changements de responsables administratifs dans les technocraties locales et régionales constituèrent des opportunités importantes pour débloquer le système décisionnel. Surtout le net recul aux élections municipales de 1994 de la coalition SPD/écologistes et l'échec lors d'un référendum voulu également par le conseil municipal de Munich contre la construction de 3 tunnels sous le périphérique intermédiaire constituèrent des événements politiques majeurs attestant de l'impossibilité pour la coalition en place à la mairie de Munich d'adopter une politique environnementale jugée par une bonne partie du corps électoral comme trop radicale.

L'instauration d'un nouveau style de médiation inter-institutionnelle fut déterminante pour l'élaboration de ces projets et leur mise en œuvre. On pourrait résumer ce style dans les termes suivants : se concentrer sur ce qui fait consensus et non sur ce qui crée la dissension. La mise en place de ce type d'échange

politique n'était certes pas réalisable dans l'espace politique classique au sein duquel la conquête du pouvoir par les structures partisans constituait l'horizon d'action dominant. C'est donc à la marge de cet espace politique et dans ce contexte politique très tendu que se mis en place un cercle informel de décideurs publics s'intitulant le "Cercle d'Inzell" et qui devait générer une nouveau cadre d'action publique reposant davantage sur la recherche du consensus que sur l'exercice de la domination.

### 3. Le "Cercle d'Inzell"

La commune de Munich et l'entreprise automobile BMW, très importante dans la structure productive de Munich, invitèrent en 1995 tous les acteurs du domaine des déplacements urbains de Munich à un colloque devenu célèbre autour du thème "Résoudre ensemble les problèmes des déplacements urbains". L'intérêt pour la commune de Munich était évident dans les oppositions entre commune-centre, communes périphériques et *Land* de Bavière interdisaient toute politique partenariale. Pour l'entreprise BMW, un tel colloque présentait l'avantage d'apparaître dans l'espace munichoïse comme une entreprise "citoyenne" participant activement aux débats de la société locale et non pas uniquement préoccupée par des questions de rentabilité des investissements ou d'organisation de la production. Autre élément important "mobilisant" BMW : l'obligation pour la firme munichoïse d'entretenir des



Carte : Les grandes infrastructures de déplacements métropolitains à Munich.

---

relations suffisamment étroite avec la commune pour bénéficier des données cartographiques et des flux de circulation en temps réel sur le réseau viaire munichoïse, éléments produits par la commune de Munich, et dont elle avait besoin pour bâtir un système de navigation intégré à bord de ses nouveaux modèles.

Encore bien plus important que les projets eux-mêmes, fut le processus de socialisation généré à l'occasion de ce colloque. Les acteurs locaux et régionaux qui ne se connaissaient pas, à titre individuel, et qui avaient pris davantage l'habitude d'échanger par invectives, furent pour la première fois obligés d'échanger sur une base inter-personnelle et directe. Les conseillers municipaux écologistes rencontrèrent les dirigeants locaux de BMW, l'Alliance pour la Protection de la Nature, entamèrent des discussions avec la Chambre de Commerce et d'Industrie de Munich, des élus communaux avec des élus du *Land* de Bavière, des défenseurs des transports publics avec des représentants des lobbies en faveur de l'usage de la voiture individuelle. Cette nouvelle forme de travail en commun rencontra un tel succès que deux autres rencontres suivirent celle de Inzell.

#### 4. Mobinet : vers une nouvelle forme d'expertise

La formation rapide d'un réseau d'acteurs appartenant à un total de 26 institutions différentes ainsi qu'une attente très forte de la société civile dans le domaine des déplacements urbains constituèrent les deux éléments clefs du succès de la stratégie d'ensemble et en premier lieu de l'ambitieux projet de recherche Mobinet, doté d'un budget global d'environ 80 millions de marks, qui est mené depuis septembre 1998 et qui devrait se terminer en juillet 2003 à Munich. Dans le cadre d'un appel d'offres du ministère fédéral allemand de l'éducation et de la recherche intitulé "Mobilité dans les aires à forte concentration urbaine", des projets de recherche dans les domaines du "Management des transports multi-modaux", des "Technologies innovantes pour les transports" et "Des services de transports d'un nouveau type" devaient contribuer à l'amélioration des connexions intermodales à Munich. Mobinet créa, dans le domaine de la recherche sur les transports, 60 nouveaux emplois à Munich aussi bien dans des institutions publiques, semi-publiques que dans des bureaux d'études privés (Mobinet-Konsortium 2001).

L'innovation générée par Mobinet ne tient pas seulement dans la coopération entre partenaires et responsables des déplacements qui avaient déjà une solide expertise dans leurs domaines scientifiques respectifs, mais bien dans la confrontation et l'agrégation de considérations techniques et socio-économiques. Dans les six commissions techniques, des projets juridiques de conventionnement entre institutions tout autant que de nouvelles possibilités techniques de régulation du trafic et de management des transports

individuels et publics sont actuellement testés (Fiedler et Thiesies, 1994).

Au travers de ces différentes commissions, *Mobinet apparaît comme un projet véritablement innovant qui repose sur la constitution d'une nouvelle forme d'expertise technique, plus transversale et qui est le résultat d'un fonctionnement social en réseau au sein de 26 institutions*. Toutes les expériences de communication liées à Mobinet ont été soumises à une évaluation. Il en ressort que l'efficacité du dispositif est largement dépendante de la présence à certains nœuds stratégiques du réseau de personnes ressources, ce qui constitue bien évidemment un élément de fragilité du projet dans son ensemble en cas de départ d'un acteur de ce type (Janssen et Kirchhoff 1998 ; Schreiner 1998).

#### 5. Les innovations comme I.C.M., "Appelez un vélo" et "IMCOS", entre succès et échec

Afin d'éviter que l'on ne "redécouvre la roue", les acteurs de Mobinet ont décidé de lancer un vaste programme de recherche international visant à identifier les pratiques étrangères en matière de modélisation des pratiques de déplacements et à partir de cette opération de *Benchmarking* d'envisager quelles solutions pourraient être empruntées, en tout ou partie, pour être ensuite appliquées au contexte munichoïse. L'un des éléments importants de ce programme de recherche réside dans l'approche résolument interdisciplinaire des déplacements urbains, dans la confrontation des points de vue formulés par les ingénieurs des déplacements et les chercheurs en sciences sociales.

Les résultats de cette démarche ont mis en avant l'importance à accorder au conseil aux usagers et à la mise à disposition d'information sur l'état de circulation dans les différents réseaux. Une action particulière intitulée "Information, de Conseil et de Marketing" (I.C.M.) a été mise en œuvre dans le but de faciliter cette diffusion de l'information, de même que l'on teste en grandeur réelle les possibilités du télé-travail et du commerce électronique à l'échelle de la région urbaine. Le point commun de ces démarches est d'optimiser l'utilisation des infrastructures de déplacements existantes aussi bien au niveau des entreprises que des particuliers. Par optimisation, on entend, compte tenu de l'état de saturation des réseaux, réduction des usages (Keller et alii, 1996).

Non développée initialement au sein de Mobinet, l'opération "Call-a-bike", en tant que nouveau concept de guichet de prêt d'un vélo de location, a également été testée. Il s'agissait ici d'une prestation introduite à Munich en avril 2000, qui consistait à louer 2 000 vélos de couleur voyante comme moyen de transport individuel public. En raison d'une presse locale ayant largement relayé cette opération, d'un intérêt public important ainsi que d'un nombre élevé

---

d'inscriptions de clients, ce service sembla au départ être très efficace, d'autant plus qu'une couverture de grande envergure territoriale était possible (à chaque cabine de téléphone à l'intérieur du périphérique intermédiaire correspondait au minimum un vélo) (Günther, Schönfeld et Schumacher, 2000).

A ranger au compte des résultats positifs des éléments de Mobinet, le projet "IMCOS" (Information, Marketing, Conseil et Service) en tant que projet directeur de l'Alliance Munichoise pour l'écologie (Monaco) a tout récemment été initié. IMCOS prévoit de présenter le savoir-faire disponible des experts munichois, l'offre inter-modale totale de prestations de services en lien avec la mobilité ainsi que les informations électroniques existantes dans le cadre d'une offre orientée vers les usagers, qu'il s'agisse des entreprises, des ménages privés, des groupes-cibles spéciaux.

L'idée de base est de mettre en place un service centralisant les informations disponibles sur la mobilité ainsi qu'un groupe d'experts qui, au sein d'un service-clientèle, offre leur service sur place aux clients. L'exploitation de cette offre devrait s'effectuer dans le cadre d'un partenariat privé-public. La condition préalable étant avant tout d'associer à la démarche générale les prestataires de services dans le domaine de la mobilité, qui agissaient jusque-là de façon largement isolée, et de les intégrer dans une future SARL munichoise baptisée I.M.C.O.S.

## 6. Conclusion : la recherche du consensus comme innovation sociale

Une nouvelle politique munichoise des déplacements urbains, en quête continue de consensus, [que nombre d'acteurs locaux présente comme l'archétype d'une situation où chaque participant tire des avantages de la collaboration, à l'opposé donc d'une situation à somme nulle], s'est mise en place ces dernières années. Elle a permis de dépasser les clivages préexistants et surtout de remédier à une situation dans laquelle le système institutionnel classique, miné par les rivalités institutionnelles, inter-personnelles et idéologiques, était entièrement bloqué ; ce blocage ayant pour conséquence une détérioration des déplacements urbains dans leur ensemble. C'est bien le chaînage entre politiques sectorielles, entre modes de déplacements, que les innovations politiques, techniques et procédurales visent à créer.

Les effets positifs de la politique actuelle des transports à Munich sont de plusieurs ordres :

- *un nouveau style politique* a été instauré, qui permet une participation accrue de différents groupes d'intérêts dans des domaines très divers ;
- *des projets de recherche-action* de renommée internationale font de Munich un des lieux les plus innovants en matière de recherche sur les déplacements urbains ;

- *un fonctionnement en réseau de la politique publique* s'est rapidement constitué, gage d'une efficacité certaine dans un environnement institutionnel "saturé".

Certaines limites de ce nouveau mode de régulation des relations politiques sont dans le même temps apparues :

- les réseaux d'experts dans le cercle d'Inzell et au sein de MOBINET sont difficilement appréhendables et présentent un déficit de contrôle démocratique patent ;
- l'absence d'engagement clair des partenaires, notamment des collectivités locales, en termes budgétaires constitue une limite essentielle ;
- les administrations publiques ne sont pas suffisamment bien préparées à un management efficace de projets, car elles ne disposent pas, d'une part, des ressources requises en personnel et, d'autre part, elles rencontrent des problèmes pour acquérir sur le marché du travail des personnels qualifiés ayant le savoir-faire adéquat ;
- l'accent mis sur la communication et la recherche du consensus est certainement une démarche à Munich qui, pour l'instant, rencontre un succès réel et donne à voir un "milieu" politique et administratif responsable et à l'écoute des attentes des habitants, de leurs structures représentatives. Pour autant, à l'heure des choix techniques et budgétaires, il n'est pas sûr que le consensus continuera de prévaloir, notamment en raison de marges de manœuvre budgétaire limitées, mais aussi du fait de l'incompatibilité et de l'absence de cohérence entre certains choix modaux. Par exemple : peut-on en même temps favoriser l'usage des transports publics en centre-ville au nom du développement durable et satisfaire les besoins de stationnement des usagers de la voiture particulière en construisant des parkings dans ce même centre-ville. L'agrégation des préférences individuelles parfaitement logiques et cohérentes conduit très souvent à un résultat d'ensemble incohérent ;
- la fluctuation des acteurs-ressources au cœur du fonctionnement informel en réseau menace l'efficacité des coopérations et des projets à moyen et long termes ;
- la coopération entre Munich et les communes avoisinantes n'est toujours pas satisfaisante, une intégration plus approfondie du service de planification régionale du gouvernement de Haute-Bavière et de son homologue de la mairie de Munich serait nécessaire.

En résumé, pour innovante qu'elle soit et malgré la très forte mobilisation qu'elle génère, la nouvelle politique des déplacements urbains à Munich souffre de l'absence d'un *leadership* politique fort qui pourrait stabiliser et pérenniser le nouveau mode de régulation politique. Ce besoin d'un *leadership* politique fort, s'exprimant à travers un acteur politique, s'explique en grande partie par l'absence de projets de réformes institutionnelles. En l'absence d'une institution spécifique pouvant fédérer,

---

comme par exemple à Stuttgart, les institutions locales, on risque de voir les initiatives comme Mobinet ou Monaco, aussi prometteuses et ambitieuses qu'elles soient en termes de management de projet, d'expertise technique sur les déplacements urbains ou encore de démocratie participative, s'essouffler.

### **Bibliographie**

**Braess H.-H.** (1994), "Kooperatives Verkehrsmanagement und Blaue Zone München" in Lukner C. (sous la direction de) : Umweltverträgliche Verkehrskonzepte in Kommunen. Bonn, pp. 85-97.

**Fiedler J. et M. Thiesies** (1994) "Mobilitätsmanagement – Was ist das ?", Nahverkehrspraxis, n° 7-8, pp. 223-225.

**Günther B., Schönfeld G. et I. Schumacher** (2000) "Call a bike – kein Fahrradverleihdienst im herkömmlichen Sinn", Internationales Verkehrswesen, vol. 52, n° 10, pp. 461-462.

**Keller M. et alii** (1996) Abschlußbericht Munich Comfort. Gesamtbewertungskonzept. Fachgebiet Verkehrstechnik und Verkehrsplanung der TU München, München.

**Mobinet-Konsortium** (2001) "Leitprojekt Mobilität in Ballungsräumen", <http://www.mobinet.de>

# Chapitre V

## LE VERBAND REGION STUTTGART ET LA NOUVELLE DONNE DES DÉPLACEMENTS URBAINS<sup>1</sup>

Marc Wolfram  
Université de Stuttgart

### 1. Introduction

Stuttgart est la région la plus densément urbanisée du *Land* de Bade-Wurtemberg. L'agglomération représente 10 % de la superficie du *Land*, 25 % de ses habitants (2,6 millions) et 30 % de son PIB (en 1995). Il s'agit d'une aire urbaine polycentrique qui, à côté du centre-ville, compte 14 centres intermédiaires et 17 centres secondaires. Plus particulièrement, les communes de Böblingen/Sindelfingen, Ludwigsburg/Kornwestheim, Waiblingen/Fellbach et Esslingen constituent une ceinture suburbaine dotée de fortes identités territoriales et ayant développé des projets spécifiques de développement. De fait, Stuttgart est comparativement à sa région urbaine une petite commune à la fois en termes démographique (23,4 % en 1995) et en termes spatiale (5,7 % en 1995).

Poumon économique du Bade-Wurtemberg, connue pour son économie florissante jusqu'au début des années 1990, capitale d'une région économique reposant sur une logique de réseau des firmes, Stuttgart a néanmoins été confrontée à la rudesse de l'unification allemande et à la crise économique qu'a connu l'Europe à cette période. Dans un contexte de congestion chronique des réseaux de déplacements – tous modes confondus – à l'échelle de l'aire urbaine, le système politique local et régional a été mis en demeure d'agir et de trouver des solutions innovantes. L'innovation est passée ici par la création d'une nouvelle institution métropolitaine, le *Verband Region Stuttgart*, qui a bien des égards bouleverse le système de planification des déplacements urbains et plus généralement le système politique local.

### 2. Eléments de contexte : les institutions et les compétences

En termes de planification urbaine et des déplacements urbains, le système politique et administratif du Bade-Wurtemberg est caractérisé par la position très forte dont disposent les communes et le recoupement des compétences juridiques. A côté du niveau fédéral, le *Land*, les *Kreise* et la commune-centre interviennent dans la structuration de l'espace métropolitain et dans la gestion des différents exploitants de transports col-

lectifs. Cette segmentation très importante a longtemps posé la difficile question de l'intégration et de la coordination des politiques menées par ces différents niveaux de décision. Avec la privatisation de l'entreprise nationale des chemins de fer allemands en 1994 – la *Deutsche Bundesbahn* – les conflits existants ont pris une nouvelle dimension.

#### 2.1 Les institutions publiques

La planification urbaine et des déplacements en Allemagne est structurée par la nature constitutionnelle du régime politique outre-Rhin – un État fédéral – avec ce que cela induit en termes de respect par le niveau fédéral – le *Bund* – des compétences des *Länder*. En complément à ce principe de subsidiarité, les différents niveaux de décision sont mis en demeure par la loi fédérale de coordonner leurs plans en vue d'aboutir à la réalisation des objectifs de chacune des parties prenantes. Tous les niveaux de décision sont donc en théorie partiellement responsables de l'efficacité du dispositif global. Ce principe est reconnu dans la loi fédérale sur la planification spatiale et peut constituer, en tant que telle, un élément de recours juridique pour les parties qui s'estimeraient lésées.

A l'échelon national, la planification des déplacements est une compétence qui échoit à un ministère fédéral dont la mission est de préparer un plan général qui définit les priorités d'investissement entre les voiries et le système ferroviaire interurbains. Les révisions de ces plans nationaux n'interviennent pas à échéances fixes : elles dépendent davantage d'opportunités et d'initiatives politiques (les dernières révisions ont eu lieu en 1985, 1992 et 1999). Les *Länder* ont obligation d'intégrer ces priorités nationales dans leurs politiques et leurs exercices de planification. Ils peuvent néanmoins compléter ces orientations en ajoutant leurs propres priorités. Le système de financement des infrastructures de déplacement repose sur des négociations entre le *Bund* et les *Länder*, sachant néanmoins que si le *Bund* est le principal bailleur de fonds des infrastructures routières, ces deux niveaux de gouvernement ont en général la charge de financer à hauteur de 85 % les coûts d'investissement et de fonctionnement des transports publics, les 15 % restants

<sup>1</sup> Traduction de l'Anglais de Bernard Jouve.

---

devant être apportés par les communes et/ou les entreprises exploitantes des réseaux qui, en Allemagne, sont publics.

Dans le Bade-Wurtemberg, la structure institutionnelle identifie 4 niveaux de collectivités locales : Le *Land*, les *Regierungsbezirk* (échelon administratif déconcentré du *Land*), les *Kreis* (regroupements de communes dotés d'une administration propre et d'un exécutif politique propres) et les communes. La planification urbaine et des transports est de la compétence partagée du *Land* et des communes. Les négociations entre ces deux niveaux génèrent donc de fait un espace politique et administratif intermédiaire. La région de Stuttgart est administrativement subdivisée entre la ville de Stuttgart et 5 *Kreise* (Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg et Rems-Murr) qui au total représentent 179 communes.

A l'intérieur des organes de gouvernement du *Land*, les compétences dans le domaine de la planification des déplacements sont partagées entre le Ministère de l'économie (qui intègre également dans ses compétences la planification urbaine) et celui des Transports. De par la loi fédérale, le *Land* est dans l'obligation d'élaborer un plan général de déplacements et de développement urbain sur la totalité de son territoire qui constituent des documents de référence pour les *Kreis* et les communes.

Les *Kreise* sont des entités supracommunales dotés d'un personnel politique propre, responsables l'investissement et du fonctionnement de services collectifs rendus au niveau communal. Il s'agit des services publics locaux en réseau, des services sociaux. Ils n'ont pas de compétence juridique en matière de planification spatiale mais sont responsables de l'organisation des transports collectifs et du réseau viarie desservant les chefs lieux des communes. En Allemagne, et c'est le cas à Stuttgart, les grandes villes ont à la fois le statut de commune et de *Kreis*.

Les communes constituent le niveau administratif et politique le plus bas dans la Constitution allemande en matière de déplacements et de planification urbains. Cependant, elles disposent d'une position politique sans commune mesure avec leur attribution et leurs compétences formelles dans la mesure où la Constitution leur garantit le respect de leur souveraineté et leur accorde le principe de subsidiarité. Elles contrôlent leur propre budget par des taxes et des impôts locaux. De plus, à travers les plans d'urbanisme qui identifient à la fois l'affectation fonctionnelle des parcelles et la localisation des infrastructures de déplacements, les communes pèsent d'un poids important dans le système décisionnel. Dans les plus grandes municipalités, ces plans d'urbanisme sont complétés par l'élaboration de plans des déplacements (Marcou, 1994).

Il existe un niveau intermédiaire, sub-régional, en matière de planification des déplacements urbains institué par une loi du *Land* du Bade-Wurtemberg. Ce

*Land* s'est en effet doté de 12 structures administratives intermédiaires qui couvrent la totalité de son territoire. Les administrations correspondantes – les *Regionalverband* – sont financées par des transferts en provenance du *Land*, des *Kreis* et des communes. Elles sont responsables juridiquement de plans de développement urbains qui doivent également prévoir les projets d'extension ou de création de nouvelles infrastructures de déplacements. Ces documents n'ont cependant qu'une valeur indicative. C'est ce caractère indicatif et le fait qu'elles dépendent budgétairement de transferts d'autres niveaux de décision qui a longtemps fragilisé les *Regionalverband*. Elles ont longtemps constitué des forums mettant aux prises les communes, les *Kreis* et le *Land* de Bade-Wurtemberg sans que l'on puisse pour autant considérer qu'elles disposaient d'une existence propre, d'une capacité à structurer l'agenda des collectivités locales.

On retrouve ce principe de fonctionnement dans d'autres organismes locaux en charge, du tourisme, de la collecte et du traitement des déchets ménagers, de l'alimentation en eau potable ou de l'assainissement. Ces organismes se sont développés en incluant dans certains cas des acteurs privés.

## 2.2 Les institutions privées

Le secteur des transports collectifs comprend plusieurs entreprises au statut juridique différent.

**Deutsche Bahn AG-DB.** Les négociations entre l'État fédéral et les *Länder* concernant la restructuration et la régionalisation de *Deutsche Bahn* ont occupé une place essentielle sur l'agenda politique entre 1991 et 1994. Jusqu'à 1994, *Deutsche Bahn*, agissant en tant qu'entreprise publique ferroviaire, était responsable à la fois de l'organisation du trafic interurbain et suburbain.

En janvier 1994, les deux entreprises ferroviaires publiques exploitant respectivement les réseaux d'Allemagne de l'Ouest et les nouveaux *Länder* de l'Est ont été fusionnées par une loi fédérale. Leur statut juridique a également été changé. Il s'agit maintenant d'une entreprise privée détenue par des fonds publics, exclusivement d'origine fédérale. En accord avec les principes contenus dans la réglementation de l'Union Européenne, la gestion du réseau et les opérations d'investissement ont été séparées ; l'exploitation étant soumise à l'ouverture à la concurrence. Parallèlement, la *Deutsche Bahn* a été réorganisée en 5 départements : transport de passagers longue distance, transport régional, fret, infrastructure et gares/services. En 1999, ces cinq départements ont été privatisés et placés à l'intérieur d'un même holding (DB AG Holding) qui comprend DB Reise und Touristik AG, DB Regio AG, DB Cargo AG, DB Netz AG, DB Station und Service AG.

Dès 1996, la compétence en matière de transport ferroviaire infra-nationaux avait été transférée aux

*Lander* qui pour ce faire ont bénéficié d'une partie de la taxe sur les produits pétroliers prélevée au niveau fédéral. En contrepartie, le montant des investissements de l'État fédéral sur les réseaux de la compétence des *Lander* a été réduit de 80 % à 50 %. A l'heure actuelle, les transports ferroviaires régionaux sont exploités par la DB Regio AG et financés, au niveau des charges d'exploitation, par les *Lander* de sorte que les transferts en provenance de l'État fédéral servent essentiellement aux *Lander* à maintenir le niveau de service sur les lignes existantes. Sur les dessertes nationales, c'est encore le *Bund* qui a la compétence juridique exclusive (Deutscher Städtetag 1999).

**Stuttgarter Straßenbahn AG – SSB** : A Stuttgart, cette entreprise publique est responsable du réseau de métro et du réseau de surface qui comprend un grand nombre de lignes de bus. Il s'agit d'une entité dont le seul actionnaire est la commune de Stuttgart qui assure par conséquent la couverture des déficits d'exploitation.

**Verkehrs – und Tarifverbund Stuttgart GmbH – VVS**. Il s'agit d'une association créée en 1978, sur le modèle d'une *Regionalverband*, à la suite d'un accord entre le *Bund*, le *Land* de Bade-Wurtemberg, la commune de Stuttgart et 4 *Kreise* environnants la commune-centre. Ses financeurs sont la DB Regio AG et la SSB mais tous les partenaires institutionnels sont représentés à l'intérieur du Conseil d'Administration. Des opérateurs de réseaux de bus ont rejoint par la suite cette association tout en continuant à garder leur statut d'entreprises publiques ou privées. Cette structure a pour objectif d'opérer une intégration tarifaire des différents réseaux et permettre une meilleure intégration de l'offre de transports collectifs urbains et sub-urbains.

### 3. Les conditions de l'innovation

La création du *Verband Region Stuttgart* s'est établie sur fond d'exacerbation des conflits entre la commune-centre de Stuttgart et les communes périphériques, de saturation du réseau de transport individuel face à une augmentation continue des flux de déplacements (Magdowski, 1997), de privatisation de la DB et de crise économique au début des années 1990.

L'initiative d'un débat sur les nouvelles formes de coordination à mettre en place pour traiter cette question des déplacements urbains a été prise par le gouvernement du *Land* de Bade-Wurtemberg au début des années 1990. Le contexte économique de l'époque était particulièrement tendu avec une récession très nette entre 1992 et 1995 qui se concrétisa par une diminution de 8.5 % des emplois industriels. De ce fait, les problèmes structurels de la région de Stuttgart – notamment la question de l'organisation rationnelle des déplacements urbains – sont apparus de manière criante sur l'agenda politique. Alors que le Bade-Wurtemberg avait été de longue date une des régions allemandes les plus prospères, la compétition internationale et la globalisation des échanges remettaient en question cette situation.

Dans le même temps, on vit émerger un débat au sein des instances fédérales concernant la nécessité de renforcer la capacité planificatrice des *Lander* et de les doter d'instruments de coopération interne. Ce débat déboucha sur un "Livre blanc" en 1993 qui avait été préparé par le ministère fédéral de la planification spatiale et les ministères correspondants des *Lander* (BMBau, 1993). Ce document n'acquies jamais le statut de loi mais formulait des recommandations générales en faveur de la coopération dans les régions métropolitaines, sans pour autant se référer à un modèle précis.

Parallèlement au niveau du *Land* de Bade-Wurtemberg, on observa un changement notable du contexte politique qui allait avoir une influence décisive sur le traitement de la "question" des déplacements urbains en créant un ensemble d'opportunités politiques : depuis 1949, le gouvernement du *Land* de Bade-Wurtemberg avait toujours été détenu par les Démocrates-chrétiens de la CDU, avec une exception entre 1966-1972 où les résultats électoraux avaient conduit à la constitution d'une "grande coalition" incluant les sociaux-démocrates du SPD. Cette situation se renouvela à la suite des élections de 1992. En intégrant un gouvernement de coalition au niveau du *Land*, le SPD obtint le ministère de l'économie (incluant le département de la planification spatiale) et mis à sa tête un homme politique dynamique et ambitieux faisant de la question des déplacements urbains à Stuttgart un de ses dossiers prioritaires ; la CDU conservant le ministère des Transports.

Pour autant, à la suite des élections de 1992, un consensus apparut entre les deux partis composant l'exécutif du *Land* à la fois sur la nécessité de traiter le problème à l'échelon régional et sur un mode coopératif. Toujours dans un souci de construction d'un consensus sur la question et de bénéficier en retour d'un leadership institutionnel sur la question, le *Land* invita à la table des négociations d'autres institutions publiques, parapubliques ou privées (communes, *Kreise*, Chambre de Commerce et d'Industrie, syndicats de salariés et d'employeurs, SSB, DB, autres opérateurs de transports collectifs. Un rapport final fut ainsi élaboré qui reçut le statut de projet de loi déposé par la suite devant le parlement de Bade-Wurtemberg en avril 1994 (WMBW, 1993). Cette loi posait les fondements de la création de l'Association de la Région de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart – VRS*). L'existence d'une "grande coalition" créait les conditions politiques à son adoption.

### 4. Les choix : organisation, compétences et finances du VRS

Dès le départ de ce processus, se mit en place une conférence régionale des transports en 1992, donc avant le vote de la loi fédérale sur la régionalisation de la DB en décembre 1993. Cette structure allait devenir la préfiguration du VRS dans la mesure où elle regroupait la ville de Stuttgart, 4 *Kreise* limitrophes et le *Land* qui assurait son financement par le



Carte : le périmètre du VRS

biais de transferts. Le *Kreis* de *Göppingen* fut également admis à titre d'observateur en attendant son adhésion future. En pleine période de réorganisation des transports ferroviaires en Allemagne et alors même que le système de financement des réseaux régionaux ferroviaires par l'État fédéral était remis en question, la conférence régionale sur les transports engagea une politique de modernisation du réseau dans trois directions (Haller, 1994) :

- l'intégration tarifaire totale de la totalité des opérateurs ;
- la réalisation du RER cadencé à 15 minutes ;
- l'octroi de tarifs "sociaux" pour certaines catégories de population.

Avec la création en 1994 du VRS cette conférence régionale des transports, comme d'autres conférences dans les domaines de l'aménagement, de l'environnement, furent dissoute et fusionnèrent. La structure du VRS repose sur l'élection directe au suffrage universel direct et à la proportionnelle d'une assemblée. Son territoire est métropolitain dans la mesure où la circonscription d'élection couvre la commune de Stuttgart et les 4 *Kreise* limitrophes de Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg et Rems-Murr. Les décisions des membres élus du Parlement sont ensuite opérationnalisées par une administration de taille réduite qui ne comporte que 70 personnes. L'exécutif est élu par le Parlement pour une période de 5 ans. C'est également le Parlement qui nomme le Directeur général des services pour un man-

dat de 8 ans. Le budget du VRS est alimenté par des transferts financiers s'élevant à 35 % pour le Bund, 15 % pour le *Land* de Bade-Wurtemberg, 40 % pour les *Kreise* et 10 % pour les communes (WMBW, 1998).

Il ne s'agit pas à proprement parler ni d'un quatrième "niveau de gouvernement", ni d'une institution se substituant aux structures en place. Pour autant, le VRS s'est vu de doter de domaines de compétences et d'attributions bien précis en matière de coordination plus particulièrement dans les domaines suivants :

- élaboration d'un plan métropolitain de développement qui a en particulier la charge d'identifier les axes de croissance en termes de localisation d'activités industrielles, d'habitation ;
- élaboration d'un schéma directeur reprenant les éléments précédents et les replaçant dans une temporalité plus longue ;
- élaboration d'un plan intégré des transports collectifs et notamment la réalisation d'un réseau RER interconnecté avec le réseau de métro de la SSB ;
- gestion et traitement d'une partie des déchets ménagers et industriels de la région urbaine de Stuttgart.

Plus récemment, le VRS s'est vu accorder de nouvelles compétences en matière de promotion économique et de tourisme, de politiques sportives, culturelles par délégation du parlement du *Land* de Bade-Wurtemberg. Ces nouvelles compétences ont été votées à une très large majorité.

## 5. L'innovation en actes : réalisations et conflits

Le plan métropolitain de développement a été élaboré et voté en 1998. Ce processus d'élaboration assez rapide a bénéficié du travail en amont effectué au sein des associations régionales préexistantes au VRS. Par comparaison, le plan intégré des transports collectifs a nécessité davantage de travail d'études, a été soumis aux évolutions des lois fédérales sur le réseau ferroviaire. Finalement, il a été adopté par le VRS en juillet 2000.

D'une évaluation de l'activité du VRS réalisé par le *Land* de Bade-Wurtemberg en 1998, il ressort que les différentes parties en présence s'accordent à reconnaître que cette institution fait maintenant pleinement partie du paysage institutionnel et administratif dans le *Land*. Les acteurs locaux lui reconnaissent d'être une instance pragmatique et constructive. Parmi ses principales avancées, ces acteurs considèrent que le VRS a réussi à faire émerger au niveau métropolitain un consensus politique sur les principaux problèmes structurant l'agenda politique, notamment sur la question des transports collectifs.

Cependant, il est également évident que les conflits potentiels des années à venir sont également parfaitement identifiés. Les positions de chacune des parties en présence se cristallisent sur le sujet du mode de financement de cette institution et sur la possible extension de ses domaines de compétences. La question du financement est liée en grande partie à celle de la planification du réseau intégré de transports collectifs métropolitains qui consomme 86 % du budget total de l'institution (99 millions d'euros, 45 millions étant apportés par le VRS).

Plus particulièrement, les *Kreise* acceptent difficilement de contribuer aussi massivement au budget de l'institution alors qu'ils considèrent toujours que la commune de Stuttgart reste la principale bénéficiaire de l'opération, notamment au niveau de l'interconnexion des réseaux RER et de métro et que dans le même temps ils souhaitent continuer à exercer leurs compétences en matière d'organisation de réseaux de bus. Certaines communes de banlieue partagent cette même position et craignent de voir leur marge de manœuvre limitée dans le domaine de la planification urbaine et spatiale. Ce sentiment est surtout le cas des petites communes dont les ressources humaines et les capacités d'expertise propres sont limitées et qui craignent de voir s'installer une légitimité fonctionnelle de fait du VRS sur ces questions.

A l'inverse, on observe un front uni de la part de la commune de Stuttgart, des représentants des syndi-

cats patronaux, de salariés et de la CCI. Ces acteurs sont en faveur d'un élargissement des compétences du VRS (notamment dans le domaine de l'urbanisme) et sont favorables aux principes actuels de financement de l'institution. De même, la DB et la SSB plaident pour un renforcement de la structure et, bien entendu, une implication financière des collectivités locales.

Plus fondamentalement, les discussions achoppent sur la suite à donner à la forme institutionnelle que constitue la création du VRS. Le débat met aux prises les tenants et les opposants d'une simplification de la carte administrative et politique en Bade-Wurtemberg au profit du VRS. Il est en effet question à terme de dissoudre les *Kreise* pour ne plus retenir que le *Land*, les *Regierungsbezirk*, le VRS et les communes incluses dans le périmètre du VRS. Cette solution renforcerait ainsi le VRS en créant une "ville-région" d'un type nouveau, inconnue pour l'instant en Allemagne. Les problèmes techniques, notamment les questions de péréquation fiscale et de transferts financiers entre les différents niveaux de gouvernement, apparaissent pour l'instant trop complexes à résoudre pour que l'on s'achemine à court terme vers une telle solution.

## Bibliographie

**BMBau** – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993) *Raumordnungs-politischer Orientierungsrahmen*. Bonn: BfLR.

**Haller F.** (1994) „Verband Region Stuttgart und der öffentliche Personennahverkehr“. *Baden-Württembergische Verwaltungspraxis*, n°6, pp. 132-135.

**Magdowski T.** (1997) "Die Dynamik der Arbeitsmarktregion Stuttgart", in Gaebe, W. (sous la direction de) *Struktur und Dynamik der Region Stuttgart*. Stuttgart, Verlag Eugen Ulmer, pp. 57-70.

**Marcou G.** (1994) "L'organisation politique et administrative", in Marcou G. et alii. *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*. Paris, DATAR, pp. 35-66.

**WMBW** – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1993) *Regionalkonferenz Stuttgart. Zusammenfassung der Ergebnisse*. Stuttgart.

**WMBW** – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1998) *Anhörungsbericht zu den Erfahrungen mit dem Reformmodell Verband Region Stuttgart*. Stuttgart.

# Chapitre VI

## EXPERTISE TECHNIQUE ET DÉCISION POLITIQUE, HISTOIRE D'UN MARIAGE DE RAISON : LE PLAN DES DÉPLACEMENTS URBAINS DE LYON

Bernard Jouve  
Laboratoire RIVES, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'État (Lyon)

### Introduction

*“Il faut bien se rendre compte que les politiques n'avaient pas le choix. Les technos poussaient pour une solution simple, facilement applicable et les élus voulaient prendre une décision rapide et symbolique forte. C'est comme ça que l'on a fait le PDU à Lyon”.* Telle pourrait être la “morale de l'histoire” de l'expérience du PDU Lyonnais, résumée par un cadre en charge des déplacements urbains au sein du Grand Lyon. Des élus pris par le temps de l'élection, un problème important à résoudre (la congestion de l'espace viaire et la perte de parts de marché du réseau de transports collectifs malgré 6 années d'investissements massifs sur le métro) et une solution technique (le tramway) qui satisfait tout le monde et structurent l'agenda politique local depuis de nombreuses années. Une fois de plus, le “modèle de la poubelle” mis en avant par J. March et J. Olsen se vérifie (March, Olsen, 1991) : des solutions techniques en attente de problèmes et d'opportunités politiques peuvent constituer la trame de la décision publique en matière de choix collectifs dans le domaine des transports urbains.

Si la décision d'élaborer un PDU à Lyon a été effectivement prise avant même le vote de la loi sur l'Air de 1996 et si un choix modal fort a été également effectué (la construction de 2 lignes de tramway de 18,7 kms pour un investissement total de 2,3 milliards de francs), on peut néanmoins s'interroger sur la pertinence de cette décision en regard du problème posé au système d'action lyonnais dans le “secteur” des déplacements urbains. C'est l'objectif que se fixe cette contribution. L'expertise, les formes concurrentes qu'elle peut prendre et les dynamiques institutionnelles – conflit/coopération – qu'elle génère comptent pour beaucoup dans l'ensemble des décisions prises à Lyon. Au total, l'élaboration et la mise en œuvre d'une procédure de planification comme le PDU semblent redevables d'une analyse empruntant aux travaux de J. W. Kingdon (Kingdon, 1984). Pour cet auteur, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique nécessitent la conjonction de dynamiques favorables à la prise de décision qui s'établit à la rencontre de trois “courants” :

- le “courant des problèmes” à résoudre par la puissance publique ;

- le “courant” alimenté par les facteurs proprement politiques (au sens de *politics*, terme mal traduit en français par “politicien”) ;

- enfin, le “courant des solutions”, des alternatives envisagées pour traiter ces problèmes.

C'est bien évidemment le lien entre le “courant des solutions” largement structuré par l'expertise technique et les deux autres “courants” qui nous intéressera au premier chef ici.

### Le PDU lyonnais de 1995 : quels problèmes résoudre ?

À la veille des élections municipales de 1995, l'agglomération lyonnaise qui compte 1,2 million d'habitants est confrontée, dans le domaine des déplacements urbains, à une saturation très nette de l'espace viaire et à une dégradation régulière de la fréquentation du réseau de transports collectifs exploité pour le compte de l'autorité organisatrice – le SYTRAL – par une filiale du Groupe Via-GTI – la SLTC. La “spirale infernale” que connaissent bon nombre de villes françaises frappe Lyon : saturation du réseau viaire, diminution de la vitesse commerciale du réseau de transports collectifs de surface, réduction de la qualité de l'offre de transports collectifs, utilisation plus importante de la voiture particulière engendrant une augmentation de la saturation du réseau viaire, ...

Le problème n'est donc pas typiquement lyonnais, loin s'en faut, même si la ville a quelques excuses : située au cœur du couloir de circulation entre l'Europe du Sud et du Nord, les infrastructures locales et régionales de transports ne sont pas dimensionnées pour assumer à la fois le trafic local et de transit. En dehors de cette explication, le problème des déplacements urbains internes à l'agglomération rencontre à Lyon un écho tout particulier. En effet, la ville s'est dotée depuis plus d'une décennie d'un réseau de métro assez étendu. Les institutions locales et nationale (Grand Lyon, Conseil Général du Rhône, Ministère de l'Équipement) ont consenti des efforts budgétaires très importants pour financer la construction puis l'extension de ce réseau. Sur la période 1989-1995 qui correspond au mandat de M. Noir à la mairie de Lyon et à la Présidence du Grand

---

Lyon 6 milliards ont été investis dans ce type d'infrastructure lourde. Pour autant, les résultats de l'enquête-ménage de 1995 sont sans appel : la part des transports publics diminue régulièrement au profit de la voiture particulière. Pour inverser cette tendance, poursuivre des investissements massifs sur l'extension du métro paraît donc illusoire.

Cette tendance à la baisse de la fréquentation du réseau de la SLTC s'explique en premier lieu par l'absence de politique claire et cohérente dans le secteur des déplacements. Là aussi, Lyon ne déroge pas à la règle. Le "secteur" des déplacements urbains n'existe pas en tant que domaine d'intervention clair de la puissance publique. Comme d'autres l'ont montré, il s'agit à l'inverse d'une compétence qui regroupe six secteurs – voirie, sécurité, circulation, stationnement, transports collectifs urbains, transports collectifs en site propre –, des savoir-faire différents (gestion, techniques, socio-économiques et aménageurs) et enfin qui fait appel à des milieux professionnels dotés de schèmes cognitifs tout aussi différents (services de l'État, entreprises exploitantes, services administratifs et techniques des collectivités locales, ...). Au total, une quinzaine de professions se trouve impliquée dans le "secteur" des déplacements (Lefèvre, Offner, 1990). Autant d'institutions, de cultures professionnelles qui ont développé des formes d'expertise différentes. Lyon est même caractérisée par une certaine "saturation" en matière d'expertise sur les déplacements et les transports urbains. L'agglomération abrite en effet le Laboratoire d'Economie des Transports, l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, un Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement, la Direction Départementale de l'Équipement sans compter les services du Grand Lyon, du SYTRAL, l'Agence d'Urbanisme, la SLTC, la SEMALY, le CERTU. A croire que multiplication et redondance de l'expertise ne riment pas forcément avec savoir-faire partagé.

La première difficulté des acteurs lyonnais est globalement de se comprendre, de partager un corpus cognitif commun. Quand les cadres du SYTRAL ou de la SLTC évoquent la nécessité d'augmenter la vitesse commerciale du réseau de surface de transports collectifs, leurs homologues du service voirie du Grand Lyon traduisent diminution du réseau viaire affecté à la voiture particulière. La possibilité de produire un "réseau intermédiaire de surface" avancée en premier lieu par la SLTC est repoussée pour le même motif qui a un parfum de démagogie électoraliste. Pas besoin de consulter les usagers : chaque expert sait ce que cette catégorie sociologique pour le moins imprécise pense : "il faut à la fois des transports collectifs de qualité et un réseau viaire non saturé".

Les occasions de réduire cette complexité ne manquent pourtant pas : on est en effet frappé par le nombre d'études lancées depuis le début de la décennie 1990 par les institutions locales ou l'entreprise exploitante afin de sortir de l'impasse. Pour autant, force est également de constater que la multiplication des études ne

suffit pas à produire un code ou un "surcode" pour parler comme L. Sfez (Sfez, 1992). Chacun traduit les résultats en fonction de sa grammaire institutionnelle et professionnelle. Le premier PDU lancé dans les années 1980 à la suite du vote de la LOTI qui en a confié la réalisation aux autorités organisatrices des transports collectifs – donc à Lyon le SYTRAL – a été une occasion manquée pour générer un processus métissage des expertises qui restent avant tout sectorielles. Devant la résistance des communes et à la suite du désengagement de l'État à partir de 1986 des procédures PDU, il a avorté.

A la décharge des cadres et techniciens des différentes institutions en présence, il convient de préciser qu'ils ne sont pas aidés par les décisions prises par les élus locaux, et en premier lieu par M. Noir. En 1989, Lyon renoue en la personne de l'ancien ministre du Commerce de J. Chirac avec un style politique marqué par un *leadership* politique beaucoup plus fort qui était celui de Louis Pradel entre 1957 et 1976. Pourtant, *leadership* politique ne rime pas forcément avec cohérence des choix. Entre 1989 et 1995, la centralisation du dispositif décisionnel sur un petit nombre d'élus, malgré l'éparpillement des ressources institutionnelles dans le "secteur" des déplacements, ne conduit pas à une politique claire. Les déplacements urbains constituent certes une des priorités du Plan de Mandat de M. Noir mais sans hiérarchisation des interventions : les transports collectifs bénéficieront durant son mandat de 6 milliards d'investissement, ... de même que les infrastructures et équipements destinés à la voiture particulière. Finalement, cette absence de pilotage clair et cohérent de la politique des déplacements ne fait qu'alimenter la tendance "naturelle" des experts locaux à développer leur savoir-faire, leur modèle d'interprétation et de compréhension des problèmes. Nul besoin d'insister sur l'importance des "sentiers de dépendance" dans la conduite des politiques publiques pour se convaincre que des formes d'expertise stabilisées, sectorielles et concurrentes peuvent perdurer, chacune isolément, y compris lorsqu'elles s'avèrent incapables de résoudre un problème (Hall, Taylor, 1997). En 1995, le système décisionnel lyonnais, notamment sa fonction expertise, est donc un système bloqué, miné par les querelles institutionnelles et personnelles : Lyon ou la Tour de Babel.

### **Un *leadership* politique fort est-il suffisant ?**

La situation évolue pourtant très rapidement à la suite des élections de 1955 qui portent R. Barre à la mairie de Lyon et à la présidence du Grand Lyon. Apparenté à l'UDF, le nouveau maire de Lyon est toutefois dans une position politique délicate car trop dépendant d'un RPR local dont il ne peut être sûr du soutien. Les réseaux "noiristes" sont encore vivaces et le premier tour des élections, qui a vu s'affronter à droite R. Barre et H. Chabert, héritier de M. Noir, a laissé des traces dans les relations entre UDF et RPR. Pour se protéger de l'"allié" gaulliste, R. Barre décide d'ouvrir la majorité du Grand Lyon au Parti

Socialiste. Au niveau contenu du Plan de Mandat, les déplacements urbains sont une nouvelle fois affichés comme une priorité. Cependant, sur la base des résultats de l'enquête-ménage de 1995 la solution du tout-méto apparaît sérieusement remise en question. D'autant plus que le PS accepte de participer à la coalition au niveau communautaire notamment à condition que l'option tramway soit retenue. Depuis longtemps en effet le PS plaide en faveur de cette solution qui a le mérite de reposer sur une équation politique claire et largement admise par le plus grand nombre : construire un tramway, c'est prendre de la voirie à la voiture particulière, pénaliser les automobilistes et les inciter donc à prendre les transports en commun.

A partir de ce moment, les positions se cristallisent. Devançant la législation nationale, les élus lyonnais décident de lancer un nouveau PDU, 10 ans après l'abandon du premier exercice de planification des déplacements à l'échelle de l'agglomération. Cette fois-ci, les élus socialistes périphériques faisant partie de la coalition, il y a fort à parier que le processus ira à son terme. D'autant plus qu'elle est pilotée par le nouveau président du SYTRAL, C. Philip, élu de Lyon, membre de l'UDF et qui à l'époque n'est guère connu du "microcosme local". Imposé par R. Barre comme Premier adjoint à la mairie de Lyon, il dispose cependant d'un capital politique très faible, notamment par rapport H. Chabert.

La gestion patrimoniale de cet héritage politique ne suffit pas à C. Philip pour s'imposer sur la scène locale. En prenant la présidence du SYTRAL, en se calant sur la stratégie d'alliance avec le PS voulue par R. Barre et en lançant un PDU dont bon nombre d'observateurs pressentent qu'il se représentera une césure par rapport à la "politique" précédente, C. Philip espère être plus visible.

Le lancement du PDU en 1995, le portage politique très personnalisé du dossier, l'enjeu que représentent les déplacements urbains pour la coalition UDF/PS, autant d'éléments qui remettent en question les positions figées entre les collectivités locales et notamment leurs experts. Pour faire disparaître les points d'achoppement entre acteurs et institutions locales, on en vient même à proposer des formules juridiques innovantes comme la méta-maîtrise d'ouvrage, terme qui permet de désigner pour les acteurs locaux un processus dans lequel les institutions mutualisent leurs compétences juridiques, leurs ressources politiques, leur expertise au service d'un intérêt collectif en construction. Le SYTRAL est juridiquement l'institution qui porte le PDU mais en partenariat avec les autres institutions. Très pragmatiquement d'ailleurs, le SYTRAL n'a guère de choix : n'étant compétent que sur les transports collectifs, il est obligé de s'entourer du Grand Lyon, du Conseil Général du Rhône, du Conseil Régional Rhône-Alpes qui interviennent tous dans le "secteur" des déplacements urbains à travers leurs actions sur les réseaux routiers et les transports interurbains.

La phase d'élaboration du PDU s'effectue dans un climat propice à la prise de décision consensuelle. Il est vrai que les alternatives techniques retenues sont suffisamment imprécises. Il est en effet décidé que la modernisation du réseau de transports collectifs constitue la priorité du PDU dont l'objectif premier est de diminuer l'utilisation de la voiture particulière. Pour ce faire, les acteurs locaux décident de structurer le réseau de surface sur 12 "lignes fortes" (**voire carte 1**) qui assurent des liaisons efficaces selon un schéma à la fois radial et radioconcentrique. Le consensus entre experts techniques se fait surtout sur la nécessité de rompre avec un mode d'organisation de l'offre de transports collectifs de type centre/périphérie qui n'est plus adapté aux pratiques de déplacements.

Pour autant, les choix d'aménagement restent encore très flous. Tout juste apprend-on que "les performances affichées ne pourront toutefois être atteintes que grâce à une action conjointe des partenaires de ce Plan et des maires des communes concernées permettant de mettre en œuvre une réelle priorité de ces lignes fortes : site propre intégral et priorité absolue aux feux en cas de technologie lourde type tramway ; site propre partiel avec voies réservées d'accès aux feux et priorité aux feux pour les autres lignes"<sup>1</sup>. De même, le tracé exact des lignes fortes n'est pas détaillé : l'utilisation d'un support cartographique à petite échelle permet de passer sous silence cette question que l'on sait pourtant essentielle tant elle cristallise les mouvements collectifs de protestation et le développement de réactions de type "Nimby". Le document final se cantonne à préciser que "les objectifs du PDU doivent s'inscrire dans des plans de secteurs (PDS) qui seront élaborés pour la fin 1997, par grands secteurs géographiques. Ces plans préciseront les projets à mettre en œuvre, tous modes confondus, pour l'application du P.D.U. Ces plans de secteurs seront l'objet d'une concertation étroite avec les maires des communes concernées. Ils définiront notamment la classification des voiries, la structuration du réseau de transports en commun et la politique de stationnement". Les marges de manœuvre au niveau de la mise en œuvre sont donc très importantes. Il s'agit d'un document de politique générale sans contenu méthodologique qui, s'il a le mérite de construire le "problème collectif" des déplacements et de s'engager sur un certain nombre d'objectifs clairs, reste cependant très flou quant aux modalités de mise en œuvre.

Il n'y a donc pas de controverse majeure sur le PDU. Comment critiquer un document de planification dont les objectifs sont si ambitieux, consensuels (mieux circuler en ville) et qui est reste floue sur les choix techniques à mettre en œuvre. Quelques voix discordantes mais très étouffées cependant dans la sphère des experts se sont faites entendre : d'aucuns ont insisté sur le fait que le PDU avait été élaboré sans suffisamment intégré les flux interurbains, sans prévoir par exemple d'interconnexion avec le réseau régional de la SNCF, d'autres sur l'absence d'objectifs chiffrés par exemple en matière de réalisation de pistes cyclables,

1. SYTRAL, Le Plan des déplacements urbains, projet arrêté au 1<sup>er</sup> janvier 1997, SYTRAL, Lyon, p. 28.

**Carte : Plan des Déplacements Urbains de Lyon de 1997.  
Réseau des lignes fortes, schéma prévisionnel à horizon de 10 ans.**



Source : SYTRAL, le plan des déplacements urbains, Projet arrêté au 1<sup>er</sup> janvier 1997, SYTRAL, Lyon, p. 29.

d'autres sur l'absence de tentative de couplage entre urbanisme et politique des déplacements, d'autres enfin sur le caractère obsolète du territoire planification – le Périmètre des Transports Urbains. Il n'est que les élus RPR, favorables à la poursuite de l'extension des lignes de métro, pour avoir critiqué le PDU en raison de son caractère trop imprécis. Du fait de la configuration politique locale, cette critique a été vite interprétée comme étant de nature "politicienne" donc non objective.

Ce n'est que quelques mois après l'adoption du PDU que le SYTRAL a décidé de hiérarchiser ses priorités et d'investir dans un premier temps sur la réalisation de deux lignes de tramway en site propre (les lignes A6 et A11 du schéma prévisionnel) matérialisant ainsi la coalition UDF/PS au sein du Grand Lyon et du SYTRAL. Partant du centre de Lyon, ces deux lignes desservent uniquement des communes de première couronne détenues par le PS, au grand dam par exemple des élus RPR du Sud Ouest de l'agglomération

et du maire Divers Gauche de Vaulx-en-Velin située à l'Est. Deux ans et demi après ce choix – ce qui représente un exploit d'ingénierie –, les deux lignes ont été mises en service à la veille des élections municipales de 2001.

### Pour une expertise pluraliste dans les déplacements urbains

Le choix du tramway ne se situe-t-il pas en deçà des objectifs de la procédure PDU qui a pour finalité de planifier à l'échelle d'une agglomération les interdépendances systémiques entre différents modes de transports, différents usages de l'espace public ? Finalement, le PDU de Lyon et la solution tramway n'illustrent-ils pas avant tout "l'efficacité" d'une coalition politique partisane et géographique entre commune-centre et banlieue ? Le choix technique du tramway qui, à l'heure actuelle, reste l'opération majeure du PDU à Lyon, est-il dépendant uniquement de la contingence de la variable partisane ? En reprenant la

---

grille de J. W. Kingdon, le “courant politique” structure-t-il le “courant des solutions”, les élus s’imposent-ils aux experts, les instrumentalisent-ils uniquement en fonction de leurs fins ? En partie, uniquement.

Il est en effet évident que l’évolution du paysage politique local, l’ouverture de l’exécutif communautaire au PS ont largement conditionné les choix politiques en faveur du tramway. Depuis 20 ans, le PS à Lyon arguait de la nécessité de développer un réseau de surface en site propre. Certains des élus socialistes avaient même bâti leur carrière politique sur cette problématique et avaient par la même acquis une expertise technique reconnue. De même, le choix du tramway et surtout l’arrêt de la politique d’extension des lignes de métro ont le mérite de donner à voir un système politique ayant fait un choix clair en faveur des transports collectifs et au détriment de la voiture particulière.

Cependant, il est indéniable que l’on est resté cantonné à un débat technico-budgétaire au détriment d’un débat de fond sur le développement de l’intermodalité, sur le lien entre déplacements urbains et urbanisme, sur la nécessité de revoir le périmètre de planification et de gestion des déplacements urbains qui ne cadre plus avec un PTU caduque depuis bien longtemps.

C’est ici que l’on touche les limites de l’analyse uniquement stratégique et politique de la décision. Pourquoi en est-on resté à ce débat technico-budgétaire autour d’une solution modale et technique (voiture particulière contre transports collectifs, tramway contre métro) ? Essentiellement parce qu’il n’existait pas à l’époque de la prise de décision de schémas intellectuels d’interprétation et d’action alternatifs à une forme d’expertise technico-économique bien rôdée, possédant sa grammaire, ses maîtres à penser, ses centres de formation, ses recettes d’action. Pour prendre une décision rapidement, les élus se sont appuyés sur le seul “modèle expert” en vigueur. Comme toute forme d’activité scientifique, l’expertise

dans le domaine des déplacements urbains repose sur une modélisation de la réalité observée et sur une réduction de cette réalité à un certain nombre de variables et de mécanismes considérés, par le modèle, comme centraux. En la matière, on peut bien demander depuis plus de vingt ans une meilleure articulation entre les modes de transport participant des déplacements urbains, une meilleure intégration des interfaces, l’expertise mobilisée reste très classique et conditionne très largement les termes du débat technique et politique. Si l’on veut penser globalement la question des déplacements urbains, il faut peut être commencer par penser à de nouvelles formes d’expertise capables de changer de focale d’observation. Sans cet effort d’imagination, il y a fort à parier que l’on en reste à une approche des politiques de déplacements urbains qui, en regard de l’ampleur des problèmes, n’en finit pas de proposer des réponses toutes faites, techniquement éprouvées, dont l’inauguration ravit le politique, qui ont le mérite de la rapidité dans la mise en œuvre mais qui sont inadaptées.

### Bibliographie

**Hall P.A. et Taylor R.C.R.** (1997), “La science politique et les trois institutionnalismes”, *Revue française de science politique*, Vol. 47, n° 3-4, pp. 469-498.

**Kingdon J.W.** (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston.

**Lefèvre C. et Offner J.-M.** (1990), *Les transports urbains en question*. Usages, décisions et territoires, Celse, Paris.

**March J.G. et Olsen J.P.** (1991), *Décisions et organisations*, Editions d’Organisation, Paris.

**Sfez L.** (1992), *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

---

**Comité de rédaction de la série “Veille internationale” :** François Ascher (I.F.U.), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Jean-Claude Boyer (Université de Paris VIII), Dominique Drouet (RDI), Alain Peny (DRAST), Cynthia Ghorra Gobin (IEP-Paris), Philippe Haeringer (IRD), Hervé Huntzinger (TETRA), Claude Lamure (INRETS), Jean-François Langumier (COFRUAT), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Institut d’urbanisme de Lyon).

**Directeur de la publication :** Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique – ministère de l’Equipement, des Transports et du Logement – DRAST-CPVS, Tour Pascal B, 92055 La Défense cedex 04 – tél. : 01 40 81 63 23

**Secrétariat de rédaction :** Monique Cavagnara

**Conception, réalisation, impression :** Le Clavier – Achevé d’imprimer – 1<sup>er</sup> trimestre 2002, dépôt légal n° 323. ISSN : 1268-8533.

**Suite des documents disponibles :**

- 50 L'économie invertie : mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine** (Philippe Haeringer – 1999)
- 51 L'évolution récente de l'ingénierie routière en Europe : une comparaison Royaume-Uni-Pays-Bas** (Claude Vauclare – 2000)
- 52 Ville et emploi, enseignement d'un programme de recherche** (Evelyne Perrin – Nicole Rousier – 2000)
- 53 Le financement de l'aménagement – réflexions à partir de quelques exemples étrangers : Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis** (Vincent Renard – 2000)
- 54 Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général** (Xavier Piechaczyk – Laboratoire Rive – ENTPE – 2001)
- 55 L'Etat et ses territoires en Europe : les réformes régionales en Angleterre et en Italie** (Christian Lefèvre – 2001)
- 56 La politique de la ville. Une comparaison entre les USA et la France – Mixité sociale et développement communautaire** (Jacques Donzelot – Catherine Mével)
- 57 Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France – Pour une territorialisation stratégique de l'action publique** (Daniel Béhar, Emre Korsu, Laurent Davezies, Jean-Marc Offner, Pierre Beckouche, Géraldine Pfieger & Marie Pouplet)

**Direction  
de la Recherche  
et des Affaires  
Scientifiques  
et Techniques**

Centre de Prospective  
et Veille Scientifique  
Tour Pascal B  
92055  
La Défense cedex  
téléphone :  
33 (0)1 40 81 63 23  
télécopie :  
33 (0)1 40 81 14 44  
mél : [www.  
equipement.gouv.fr](mailto:www.equipement.gouv.fr)