



**Ministère
de l'Équipement,
des Transports
et du Logement**

Ecole Nationale
des Travaux
Publics de
l'État

Laboratoire
RIVES

Quelles innovations dans les politiques de déplacements urbains ? Leçons de quelques expériences européennes

Rapport de recherche au Centre de Prospective et de Veille
Scientifique (Ministère de l'Équipement, des Transports et du
Logement)

Sous la direction de
Bernard JOUVE

Octobre 2001

1 Les politiques publiques en matière de déplacements urbains : secteurs, territoires, modèles urbains et leadership politique

Bernard JOUVE

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

1.1 *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 »¹.

Depuis les années 1980, il s'agit de fait 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 cet objet de politique publique regagne à intervalle régulier une bonne place sur les agendas publics et dans les plans de mandat des nouveaux exécutifs locaux et/ou régionaux en Europe. Cette recherche collective a pour objectif d'analyser les politiques menées dans ce domaine de politique publique 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)².

La thématique abordée dans ce rapport est celle de l'innovation dans les politiques locales en matière de déplacements urbains. A travers la démarche comparative utilisée ici, 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 dans ce rapport par innovation toutes les modifications d'ordre institutionnel, technique, juridique, procédural qui ont explicitement pour fonction de décloisonner des approches uniquement sectorielles et mono-modale en matière de déplacements urbains. En effet, reproduisant un mode d'action publique sectoriel sur lequel se sont construits les Etats 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 » sectorielles dont on ne sait pas gérer les conséquences (Schelling 1980) à l'impossible agrégation de mesures d'envergure prises à la fois dans le domaine des infrastructures de voirie et de 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 que connaissent les villes.

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, ...

1.1.1 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, ne suffit pas à produire non seulement un secteur de politique publique à part entière mais également 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 locales structurant le débat et générant des solutions adaptées aux problèmes locaux (Duran, Thoenig 1996).

Dans ce rapport, nous avons questionné le fondement même des politiques en matière de déplacements dans les cinq villes constituant notre panel³. 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 Etat unitaire connaissant depuis une vingtaine d'années des réformes décentralisatrices importantes (France), un Etat en cours de fédéralisation au cours de la même période (Italie), un Etat fédéral accordant davantage de compétences et de ressources politiques aux collectivités locales (Allemagne) et enfin un Etat confédéral dans lequel la

question des déplacements urbains est entièrement de la compétence du niveau cantonal (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 traiter de 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 publique 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).

1.1.2 La construction du problème à « traiter »

La construction du problème est un moment privilégié dans l'analyse des politiques publiques pour examiner les conditions de transformations ou non des cadres d'action. La première partie de ce chapitre de synthèse sera consacrée à cette question de la construction politique du « problème » des

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 ».

déplacements urbains dans les différentes villes. 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 aussi remis en question par les évolutions sociologiques, économiques, 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 termes de consommations 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^{ème} 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 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 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 cherchés 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'Etat et les élus avaient une certaine épaisseur historique : la régulation croisée pouvait à juste titre être considérée comme un mode de régulation (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 Etat comme l'Italie qui depuis une vingtaine d'années connaît un processus de transformation institutionnel plus important encore que l'Etat 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), politique (élection directe des maires des grandes villes) ou encore du fait de l'évolution de la classe politique locale notamment avec le remplacement des anciens dirigeants locaux par une nouvelle élite locale plus en prise avec la mondialisation et la compétition inter-urbaine (Bibes, Ranger 1995).

En Europe, il n'y a guère que les Etats 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 1999a). 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 notamment comme le montre le cas ci-dessous à Genève de la politique de déplacements urbains dont la mise à l'agenda 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, régionaux et nationaux en tant que configuration dans laquelle se sont développées les innovations dans le domaine des déplacements urbains.

1.2 *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 transport, 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, d'autre part. La thématique des « déplacements urbains » est donc au cœur des transformations contemporaines des modes d'action des pouvoirs publics dans la mesure où la collection de simples réponses sectorielles ont fait la preuve de leur incapacité à répondre durablement à l'ampleur du problème posé. 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 quatre ordres, sans établir de hiérarchie entre les différents registres : (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.

1.2.1 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 dans ce rapport, 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.

1.2.2 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 bureaucratisé, 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, plus particulièrement soutenant 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'expertise 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 de fait 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 clairement 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 tel que développé dans ce rapport 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.

1.2.3 Les politiques de déplacements urbains : un problème environnemental et de développement économique

La mise à l'agenda des déplacements urbains s'opère généralement à travers une tension entre préoccupations économiques et environnementales. Il s'agit ici bien d'une contradiction car ces deux registres ont nettement tendance dans le cours des processus décisionnels étudiés ici 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 observable 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 donne à voir 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'action 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. Pour autant, 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 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 des démarches de nombre d'auteurs situant leurs travaux dans le cadre des réflexions théoriques sur 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 dans le cadre de ce rapport que pointer ces différences. L'analyse de celles-ci doit être menée ailleurs et avec un cadre conceptuel plus adapté à l'objet.

1.2.4 Les déplacements urbains : un problème de style politique

Enfin, dernier élément interpellant les décideurs (élus et techniciens) à la faveur de l'émergence de la problématique des déplacements urbains, 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 construits ne figent pas les comportements des acteurs politiques et administratifs, ils présentent à l'inverse des possibilités d'inflexion dans les conditions opératoires de production et de mise en oeuvre des politiques publiques.

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.

- L'amplitude territoriale des questions à traiter. En effet, les déplacements urbains posent *in fine* la problématique de la bonne échelle territoriale à laquelle traiter de cette politique publique. Ils alimentent directement la dialectique réseau/territoire parfaitement détaillée par d'autres auteurs et notamment la recherche continue de la meilleure adéquation entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel (Offner, Pumain 1996). Poser cette question revient donc à questionner 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 interpersonnels 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 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'action, 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, 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, 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 site propre et il est délicat de mesurer précisément les « effets structurants » de ce type d'action sur le report modal dans les chaînes de déplacement. 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.

1.3 Le politique à tous les étages

Les innovations procédurales, technique, juridique, institutionnelle analysées dans ce rapport prennent toutes appui sur une forte valorisation du politique. Il est en effet indéniable que ces innovations ne peuvent s'expliquer sans prendre compte des processus proprement politiques qui renvoient à la transformation des relations intergouvernementales entre les différents niveaux de gouvernement 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 ici. Cette recomposition n'est certes toujours pas terminée mais il est possible d'en dégager certains enseignements qui illustrent les formes contemporaines d'exercice de gouvernement dans les villes européennes.

1.3.1 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 dans les 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 dans ce rapport, 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 à des processus socio-politiques qui nourrissent cette tendance :

- 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 coalition gouvernementale 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 des sociétés civiles de plus en plus structurées, par la mobilisation croissante de groupes d'intérêts vis-à-vis des pouvoirs publics avec pour conséquence une tendance à la saturation de l'agenda public et à ce que certains diagnostiquent comme une « crise de gouvernabilité » des villes - et plus généralement des démocraties libérales (Kooiman 1993) -, par les processus de décentralisation et de fragmentation des Etats modernes 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-centre 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, le politique, saisi à travers les politiques dans le domaine des déplacements urbains, se transforme en Europe. Si le politique était jusque là saisi exclusivement à travers l'usage de la domination, de l'hégémonie des élus dans le processus décisionnel, les oppositions partisans, l'exercice du politique intègre, de plus en plus, en tant que registre d'action dominant, le pragmatisme et la négociation.

1.3.2 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 politiques 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 politiques et de la configuration politique personnelle dans laquelle ils sont, les leaders ont le choix entre une logique suiviste et à l'inverse 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 logique de rupture que s'exerce le leadership politique. Ce faisant, notre approche du leadership s'avère très proche de la notion d'entrepreneur politique telle que cette dernière est appréhendée par l'école du choix rationnel. Dans les deux cas, la démarche repose sur la capacité de certains acteurs à changer le registre d'action dominant d'une politique publique tout en assumant personnellement les coûts d'une telle rupture. Rappelons simplement le paradoxe de M. Olson : alors même qu'un ensemble d'acteurs peut avoir collectivement intérêt à coopérer en vue de répondre à un problème qui leur est posé, l'absence « d'incitations sélectives » peut empêcher la conduite d'une action collective (Olson 1987). Ces incitations – qui ont pour but d'empêcher le développement de stratégies de « ticket gratuit » par lesquelles certains individus profitent des opportunités produites par une action collective sans en assumer les coûts – sont généralement fournies par les institutions à travers la définition de règles de conduites qui en l'échange de la participation à l'action organisée rétribuent sous diverses formes (matérielles, symboliques) les acteurs. La notion d'entrepreneur politique, telle que développée par la littérature relevant du choix rationnel, permet de répondre à la question de l'agrégation problématique des préférences individuelles et à leur transformation en action collective en l'absence d'incitations sélectives positives (bénéficiaire d'un équipement urbain par exemple) ou négatives (ne pas en bénéficier). Elle autorise à formaliser l'intérêt que certains acteurs peuvent avoir à assumer les coûts de l'action collective (Balme 1990 ; Budge, Laver 1986). Cet intérêt s'exprime à la fois en termes de captation de postes, de responsabilités officielles et de production de politiques publiques dont les finalités peuvent correspondre à une certaine éthique de ces entrepreneurs.

A travers le matériau collecté dans les monographies qui suivent, les déplacements urbains apparaissent comme un objet particulièrement investi

par certains élus, à qui l'on attribue donc le statut de leader ou d'entrepreneur politique. Il est vrai que par la nature et l'ampleur des problèmes à traiter (pollution, saturation de l'espace public, politique de développement économique) 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 au politique 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 décrédibilisés 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 munichois 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'Etat central français et en premier lieu de la Direction des Transports Terrestres du Ministère de l'Equipement, du Logement 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 urbains, crise qu'ils ont en partie créée, 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 entrepreneurs 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 [Jouve, 2001 #1449] ; un record d'ingénieurs. Temporalités politique 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) 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.

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'Etat notamment pour ce qui est de la captation de ressources budgétaires. Si l'autonomisation des grandes villes, et principalement de leurs édiles, par rapport à 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 ».

Etonnant 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 dans ce rapport prendront toute leur signification. Changer la façon de faire la politique n'est pas toujours gage d'efficacité, même si les changements oeuvrent 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. (1990), "L'action collective rationnelle dans le paradigme d'Olson", *L'année sociologique*, n°40, pp. 263-285.

- 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.
- Budge I. et Laver M. (1986), "Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory", *Legislative Studies Quarterly*, Vol.XI, n°4, pp. 485-506.
- 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'Etat 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'Etat 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'Etat, 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'Etat, 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'automobilité : 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, à paraître
- Offner J.-M. et Pumain D. (sous la direction de) (1996), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, L'Aube, La Tour d'Aigues.
- Olson M. (1987), *Logique de l'action collective*, PUF (1ère édition 1965), Paris.
- 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.
- 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.

2 Circulation 2000 à Genève : l'innovation institutionnelle et procédurale au service de l'innovation technique

Vincent KAUFMANN

Lancaster University, Département de Sociologie

2.1 *Le contexte genevois*

La naissance des trois innovations en matière de politique des transports qui font l'objet du présent article s'inscrit dans un contexte urbain assez spécifique. Canton-ville de 400 000 habitants environ⁴, 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. Actuellement encore sa position géopolitique se caractérise par la proximité d'une frontière nationale, en clair, Genève a la France « autour du cou » pour reprendre une formule consacrée. 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

⁴ La ville-centre de Genève compte 172 500 habitants à fin 1997.

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 inégalées 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.

En 1980, un rapport d'étude établi par le bureau d'ingénieur Blaise Dériaz montre que le réseau de transports publics sera saturé à Genève avant l'an 2000, en particulier sur les axes de Meyrin, Lancy, Onex, Carouge et Moillesulaz. Ce constat vise à attirer l'attention des autorités. Une initiative populaire " Pour des transports publics efficaces " est déposée la même année par un collectif d'associations proche de la mouvance écologiste. Elle demande la réalisation d'un réseau de tramway dit de « croix ferroviaire » à Genève, soit la construction de deux nouvelles lignes de tramways au départ depuis le centre-ville : un axe en direction de Meyrin et un axe en direction d'Onex. Le projet de croix ferroviaire prévoit une implantation des lignes de tramway en surface dans le tissu urbain existant. Avant même que l'initiative passe en votation

populaire, une étude pour l'extension du réseau de tramways est confiée à un bureau d'ingénieurs de la place (Ribi et associés). L'étude de faisabilité conclut que le projet de « croix ferroviaire » est rendu perfectible par le trafic automobile. La réflexion s'oriente alors vers la réalisation d'une ligne de métro automatique léger de type VAL. Ce moyen de transport, qui circule en site propre intégral, permet d'échapper au problème du conflit avec le trafic automobile en surface, puisqu'il est souterrain. Un rapport intitulé « Opportunité et faisabilité d'un métro automatique léger » réalisé par le bureau Ribi est publié en 1987 (Ribi, 1987). Le projet apparaît comme très coûteux. Il fait l'objet de controverses très médiatisées entre les tenants du tramway, qui souhaitent que sa réalisation s'accompagne d'une réduction du trafic urbain, et ceux du métro automatique, proche des milieux économiques qui y voient une manière de ne pas toucher au trafic et plus prosaïquement la vertu d'être irréalisable. En soutenant ce projet, certains d'entre eux font le pari que rien ne se fera.

La loi fédérale sur l'environnement (LPE) adoptée par le parlement Suisse en 1985 est à l'origine du premier grand mouvement de réflexion sur la réduction de la circulation à Genève. Ces réflexions sont menées dans le cadre d'un groupe de travail réunissant les services concernés de la Ville et du Canton de Genève. Ce groupe, intitulé « Environnement-ville-transport » (EVT), a pour objectif de définir les mesures à prendre dans le domaine des transports pour assainir la qualité de l'air. Concernant le trafic automobile, EVT met en évidence que l'application de l'arsenal législatif fédéral nécessite une réduction du trafic de 40% sur la commune de Genève. Plus fondamentalement, le fonctionnement de EVT met en évidence l'important éparpillement des compétences dans le domaine de la gestion de la circulation et plus généralement des transports à Genève. Très vite, il apparaît qu'il sera difficile de dépasser le stade des déclarations d'intention. Aller de l'avant nécessite une innovation institutionnelle.

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 (DJTP). Elle se caractérise par trois innovations :

- une innovation institutionnelle : la création d'un organisme qui centralise les compétences de l'Etat 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 referendum) 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 légitimité va être utilisée comme une opportunité de mise sur agenda. Le pari est qu'elle permet de rassembler les différents acteurs, dont les positions sont a priori inconciliables et s'expriment de manière souvent définitive. Ces acteurs sont en

particulier des services techniques confrontés à un problème de saturation des réseaux, des associations à caractère écologistes ayant déposé une initiative populaire pour des transports publics efficaces, des milieux économiques et commerçants qui ne veulent pas que la place de l'automobile en ville soit remise en cause, mais qui ne peuvent guère contester la nécessité de préserver l'environnement dans un contexte de très forte sensibilité de l'opinion à ces questions.

Le présent article se décompose en trois parties : la première est consacrée à la mise sur agenda des trois innovations, la deuxième à leur mise en oeuvre, la troisième à l'abandon de l'innovation technique. Il se base sur une série d'entretiens réalisés dans le cadre d'une recherche menée pour le CNRS en collaboration avec le LARES (Sauvage et al 1998).

2.2 *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 antipollution au service d'une nouvelle politique des transports.

2.2.1 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 Suisse, des mouvements de contestation ponctuels s'organisent dès les années 70 pour dénoncer certains effets de la politique des transports menée depuis l'après-guerre. Ils obtiennent quelques succès politiques retentissants qui obligent certaines municipalités alémaniques à se lancer dans des politiques visant à réduire le trafic urbain. Berne est un bon exemple de ce type de processus : après le refus d'un plan de circulation en votation populaire, la ville s'engage dans une politique de restriction de l'accès à son centre-ville pour le trafic automobile. Cette politique est grandement facilitée par la topographie de la

vieille ville de Berne, prise dans une boucle de l'Aar, et par la subsistance d'un réseau de tramways urbains et de chemins de fer régionaux très développés (Kaufmann 2000).

Plus généralement, au niveau suisse, s'opère une prise de conscience des effets négatifs du trafic automobile. En 1972, le Conseil Fédéral (gouvernement) institue la "Commission pour une conception globale suisse des transports" (CGST) dont la tâche consiste à proposer des solutions visant à maîtriser l'évolution des transports dans l'avenir. En 1977, cette commission rend son rapport, qui préconise entre autres le développement des transports publics urbains⁵. Cette recommandation contribuera d'une manière générale à la volonté de redéploiement des transports collectifs urbains dans les principales agglomérations suisses.

Le début des années 80 sera marqué par l'affaire de la "mort des forêts", qui a un fort retentissement médiatique et qui sensibilisera la population (Roqueplo, 1988). 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 alémanique. 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 (OPA_{ir}) 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.

Ce rapide développement montre à l'évidence que le concept d'environnement est polysémique. Faut-il parler d'écologie, d'environnement, de défense de l'environnement, de protection de la nature, de développement durable, avatar le plus récent de la pensée dans ce domaine ? Cette définition se trouve-t-elle chez les techniciens de l'environnement, tels que biologistes, chimistes ou bien dans les groupes et associations qui affichent leur militantisme en faveur de l'environnement ? Plus précisément, l'environnement relève de deux champs différents : l'écologie scientifique et le projet de société.

- *L'écologie scientifique.* Le service de l'écotoxicologue, chargé dans le Canton de Genève de mesurer la qualité de l'air, définit l'environnement et sa protection en fonction de normes et de valeurs limites d'immisions et d'émissions. Cette conception renvoie à des outils de mesure précis et un bagage de références appartenant au monde de la science et de la recherche appliquée. Cette conception technico-scientifique et quantitative jouit d'une forte légitimité.
- *Le projet de société.* Les acteurs associatifs définissent la question de l'environnement de manière contrastée par chaque tendance présente et par rapport à un projet de société implicite ou explicite. La vision la plus globale est celle du développement durable, qui intègre la protection de l'environnement dans un contexte global, à la fois

⁵ Département Fédéral des Transports, des Communications et de l'Énergie (1987)

économique et social. Cette conception est fondamentalement qualitative et renvoie à un projet politique.

Pour rassembler les acteurs, la direction du département cantonal des transports (DJPT) fait clairement le choix de l'écologie scientifique en insistant sur le respect des normes OPAir. Ce choix stratégique est motivé par le fait qu'une majorité des acteurs admet implicitement le postulat selon lequel il y a congruence entre "l'écologie scientifique" et "l'écologie projet de société", c'est en particulier le cas des associations de défense de l'environnement qui saluent l'existence des normes comme un formidable levier d'action. 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 : " il y a trois manières d'ancrer une politique des transports visant à améliorer la qualité de vie : pour elle-même, par l'aménagement du territoire ou par l'environnement. A Genève à la fin des années 1980, la troisième a été choisie en profitant des normes fédérales : on a utilisé l'OPAir comme un levier, c'est un élément pour donner un coup de fouet". Plus précisément, l'écologie scientifique a été utilisée 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.

2.2.2 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 :

- Le Bureau de l'ingénieur de la Circulation, qui est chargé de la planification de tous les modes de transport ;
- Le Service de l'Officier de police, qui est chargé de la circulation ;
- Le Secrétariat Général du Département de Justice, Police et des Transports (DJPT), qui met en forme des arrêtés de réglementation locale du trafic ;
- Le Secrétariat Général du Département de l'Economie Publique (DTPE), qui traite des relations ferroviaires régionales.

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. " Auparavant, les compétences en matière de politiques des transports étaient éclatées, d'où la création de cet office, qui permet de regrouper les compétences décisionnelles et avoir une personne qui a une vision d'ensemble ", explique le secrétaire du Département Cantonal de Justice et Police et des transport (DJPT). Il poursuit : " De ce fait, on a perdu certaines dimensions de l'analyse, ce qui est lié à l'orientation disciplinaire d'ingénierie des transports ". Cette orientation renvoie directement au choix d'ancrer la politique des transports sur l'écologie scientifique et non sur le projet de société, jugé peu consensuel à l'époque, et qui aurait demandé une approche plus urbanistique. La mission de l'OTC est définie comme suit : " La mission faîtière de l'Office des Transports et de la Circulation (OTC) consiste à traduire en stratégies opérationnelles les orientations générales définies par le chef du DJPT couvrant l'ensemble des éléments liés au système des transports, de la circulation et parcage. " ⁶

2.2.2 L'innovation technique : Circulation 2000

Partant des conclusions du groupe EVT qui a planché sur la problématique de l'air et sur les actions à entreprendre dans tous les domaines pour arriver au respect des normes, en particulier en matière de transport motorisé, l'OTC traduit en projets ces intentions en utilisant au maximum l'argument du respect des normes OPAir. L'objectif à atteindre 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 :

⁶ Mission de l'OTC telle que décrite sur son site internet : www.geneve.ch/otc/a-present.htm

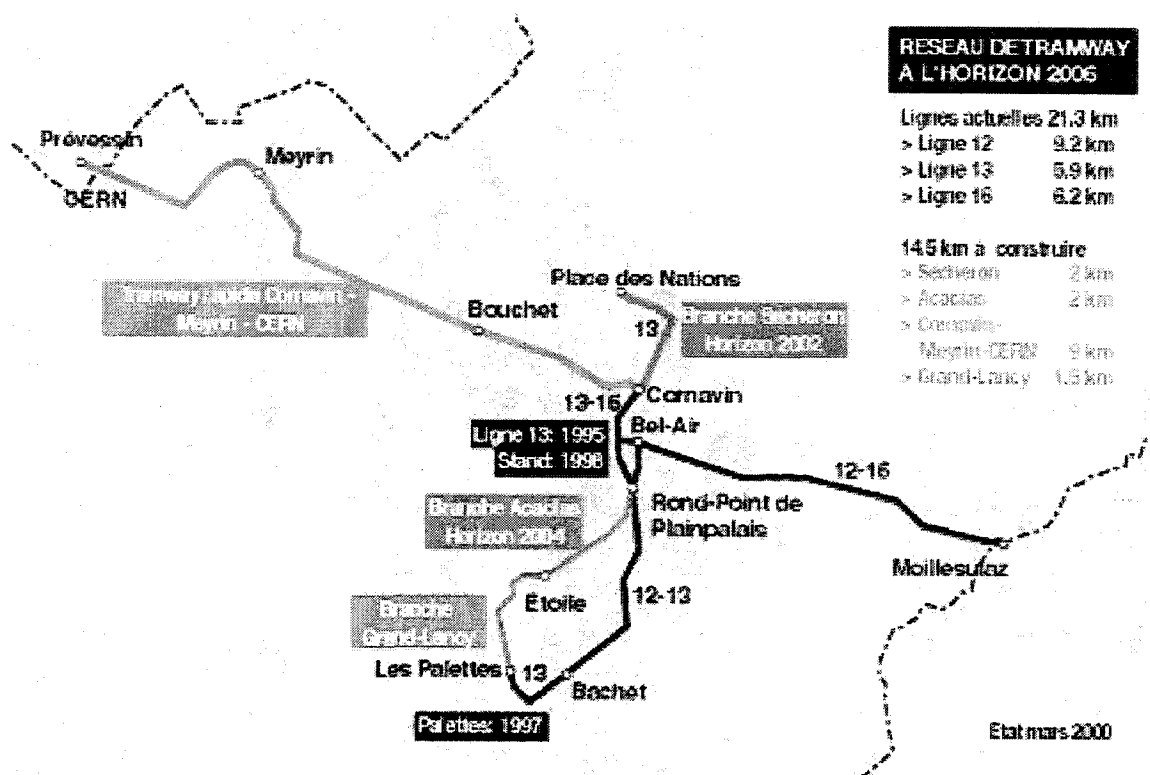
- Le report en cascade. L'idée est de supprimer la possibilité de transiter par le centre-ville en créant des poches de circulation étanches par des systèmes de sens unique et ainsi de reporter le trafic sur la double rocade constituée par la T104 et le contournement autoroutier.
- La gestion différenciée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

Carte 1 : Le réseau de transports collectifs en site propre à Genève



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. Ces droits sont d'ailleurs actuellement dans le collimateur de certains partis politiques, qui en parlent comme d'une maladie, la "recourite", maladie qui minerait le pays. 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. Le but avoué d'une telle innovation est que les acteurs puissent s'approprier les projets, ce qui est jugé positif à double titre : d'une part les projets se trouvent bonifiés dans leur contenu, d'autre part cela accroît leur acceptabilité politique. Cette innovation correspond bien à la démarche mise en œuvre en Ile-de-France autour du développement du PDU. Concrètement, elle prendra la forme de la création de la Commission Consultative de la Circulation et de procédures de participation autour de chaque projet :

- La Commission Consultative de la Circulation est créée en 1991. Elle regroupe l'ensemble des associations intéressées par les transports. Celles-ci se regroupent en deux mouvances, qui vont par la suite être formalisées par deux associations faitières : une mouvance écologiste (regroupée dans la Coordination Transport) et une mouvance proche des milieux économiques et de défense de l'automobile (regroupée dans le Groupe Transport Economie). Si elle n'a pas de pouvoir de décision légiféré, l'Etat tient largement compte des opinions qui s'y expriment. Pratiquement toutes les modifications importantes des plans de circulation y sont discutées, ce qui permet à la direction du DJPT de démontrer aux acteurs impliqués le caractère multilatéral de sa politique.
- Les groupes d'accompagnement de projets sont des commissions ad-hoc regroupant l'ensemble des acteurs s'étant manifestés par des oppositions dans le cadre d'un projet. Le but de ces groupes est d'éviter des blocages de projets par la voie juridique et vise à rechercher des solutions de compromis. Pour ces groupes, il est décidé de suivre une

logique de laboratoire et donc de tester plusieurs dispositifs, ceci dans le but d'optimiser le processus de prise de décision.

2.3 *La mise en oeuvre*

L'Office des Transports et de la Circulation (OTC) est créé en 1990. La reprise de pouvoir du politique sur l'administration devient très vite effective, comme le relève ce fonctionnaire de la Ville de Genève va dans le même sens et relève : " A l'époque, la hiérarchie était absente. Aujourd'hui, elle est omniprésente : ce sont les chefs qui élaborent les plans et qui confient les aspects techniques à des groupes techniques ad hoc ".

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 se s'atteler et qui va déboucher sur le plan " 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.

2.3.1 La consultation de Circulation 2000

L'analyse des prises de position lors de la consultation publique de " Circulation 2000 " permet d'en préciser la 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 :

1. 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.

2. 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).

3. 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.

4. Enfin, le rappel des normes pour justifier Circulation 2000 autorise certains acteurs à s'appropriier 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).

L'institut des transports et de planification de l'EPFL sera mandaté pour faire la synthèse des prises de position et faire des propositions qui permettent de tenir compte au mieux des remarques. Le rapport d'expertise (Bovy et al., 1993) conclut que : " les options choisies par " Circulation 2000 " pour mieux gérer la circulation à Genève sont opportunes car elles constituent un complément indispensable à la mise en service des grands projets de transport qui interviendra de façon échelonnée entre 1993 et 2005. Toutefois, pour être crédible et acceptable par la majorité des parties concernées, la mise en oeuvre de " Circulation 2000 " doit être amendée, affinée et mieux adaptée." (Bovy, 1993 : 25).

La recommandation principale qui suit ces considérations générales est de passer d'une planification volontariste à une planification adaptative, c'est-à-dire que les étapes de mise en oeuvre soient étroitement liées à des projets de transport spécifiques, qu'une évaluation-bilan de chaque étape soit effectuée et que la formulation de l'étape suivante dépende des résultats de cette évaluation-bilan.

2.3.2 La mise en œuvre de l'Étape 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 rocadés 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 20 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, qui avait déjà réalisé le rapport d'expertise. 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) :

Le groupe, dirigé par un expert, est composé de :

- 2 représentants du département cantonal de l'économie publique (DEP)
- 2 représentants du département cantonal de justice, police et des transports (DJPT)
- 1 représentant de la Ville de Genève
- 1 représentant de la Fédération économique du centre-ville
- 1 représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève
- 1 représentant du groupe transport et économie (lobby routier)
- 1 représentant de la coordination transport (associations écologistes)
- 1 représentant des syndicats

Au mois de novembre 1993, soit deux mois après le début des travaux du groupe, Bernard Ziegler, Conseiller d'Etat 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 à l'agenda politique, ce qui renforce les milieux économiques. Le nouveau Conseiller d'Etat 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 (tableau 1). 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.

Tableau 1: Evolution de la répartition modale pour les déplacements à destination du centre-ville entre 1989 et 1994.

Mode de transport:	1989	1994
Automobile	21%	22%
Transports publics	47%	51%
Marche	22%	18%
Deux roues	10%	9%

Note: les deux enquêtes ont été menées sur un échantillon aléatoire de 1000 personnes, représentatives de la population genevoise.

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 problématique⁷. 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 soient décrits comme non significatifs. Enfin, du point

⁷ A ce propos voir l'étude de Dieter Apel sur la fréquentation des centre-ville des villes allemandes (Apel et Lehmbruck 1990).

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.

Dans son rapport, Philippe Bovy recommande la variante II (Bovy, 1994) : " L'optimisation de Circulation 93 permet de conserver le concept Circulation 2000 dont l'un des objectifs est de contribuer à l'assainissement de l'air à Genève dans le sens fixé par les ordonnances fédérales de protection de l'environnement". Plus loin, dans ses recommandations au Conseil d'Etat, il ajoute: " La variante II est la seule solution qui préserve l'accessibilité au centre de Genève, qui permette la création de parkings (...) et qui satisfasse aux

objectifs supérieurs de Circulation 2000 notamment ceux concernant la protection de l'environnement ”.

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.

2.3.3 Bilan de l'opération : l'innovation procédurale en question

L'Office des Transports et de la Circulation et le Département de Justice, Police et des Transports (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 fait 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 oeuvre de Circulation 93 ;

- de nouvelles oppositions. Les gens 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 obligera plusieurs responsables associatifs à démissionner de leurs fonctions. Il reste un traumatisme.

2.4 L'abandon de « Circulation 2000 »

A la fin des années 1990, une conjonction de facteurs entraîne l'abandon du fait de Circulation 2000. 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.

2.4.1 L'argument écologique s'estompe

Dans la production administrative de la fin des années 1990, on peut relever un glissement progressif de l'argumentaire servant à justifier la politique des transports urbains de la question de l'environnement vers d'autres considérations, économiques notamment : les projets se justifient car ils permettront de dynamiser le secteur de la construction dans une période difficile, ils permettront aux commerces de la ville de Genève de mieux résister à la concurrence de la couronne française et vaudoise ; ils permettront donc de sauver des emplois dans le canton.

Au fil des entretiens, la même tendance apparaît, attestant que l'argument écologique n'est plus dans l'air du temps : " La période environnement est dépassée : ce n'est plus qu'un prétexte " dira même un mandataire. La crise économique et la montée du chômage sont désormais les préoccupations majeures à Genève. Le consensus autour de l'écologie scientifique éclate. Les milieux économiques et les commerçants du centre-ville réclament une augmentation de l'accessibilité et du stationnement, sans aucune contre-partie, à cause d'une conjoncture économique plus difficile qu'il y a quelques années. Certains milieux associatifs remettent en cause la convergence entre écologie scientifique et écologie projet de société. Ainsi, la Fédération des Associations d'Habitants évoque la qualité de vie des citoyens de façon déconnectée de l'environnement : " La ville n'est pas un village, le bruit et la pollution font partie de la ville. L'environnement n'est pas un critère essentiel ". Il présente la dimension transport de la qualité de vie urbaine comme de nouvelles exigences concernant le partage de l'espace public, en particulier de la voirie, au bénéfice des autres usagers que l'automobiliste (piétons, cyclistes, transports publics). Ces positions sont apparues dans le cours des discussions, au moment d'évaluer la situation de la circulation dans l'agglomération et en particulier à propos du parking de la place Neuve.

L'écologie, dans sa forme normative, n'est pas ou plus la motivation prioritaire dans la gestion de la mobilité. Au DJPT, on confirme cette observation en estimant " qu'actuellement, l'écologie n'est plus un argument indiscutable, l'air du temps a changé et il est plus facile de faire passer une politique des transports pour elle-même qu'avec la protection de l'air ".

Si les préoccupations environnementales ne sont plus guère présentes dans les projets, elles le sont en revanche dans les discours, par les techniciens de la planification des transports; mais aussi par les divers milieux proches de l'économie et de défense de l'automobile, qui sont stricts sur le respect de la norme, car ils ont compris qu'il n'y a pas de congruence entre l'écologie scientifique et l'écologie comme projet de société dans le domaine des transports urbains.

Du discours sur l'environnement, il est aussi ressorti des entretiens que l'adéquation de la mobilité à l'environnement est peut-être aujourd'hui une question de génération; les jeunes générations sont non seulement sensibilisées aux risques écologiques, mais elles ont en plus appris à se déplacer de manière multimodale, en utilisant les transports publics urbains, le chemin de fer, la bicyclette, la marche; l'auto-limitation de l'usage de la voiture ne serait plus qu'une question de temps, dès lors, la politique contraignante serait superflue.

Dans le même temps, d'autres acteurs estiment que la voiture est devenue pour beaucoup de nos contemporains le dernier espace de liberté : menacés dans leur emploi, en proie à l'incertitude sur l'avenir, la voiture est ce dernier bastion où l'individu a le sentiment grisant d'être libre, autonome. La moindre restriction de sa capacité de déplacement, la moindre hausse du prix de l'essence sont perçues comme des intolérables atteintes à la liberté individuelle.

Finalement, les discours convergent pour estimer qu'une politique volontaire visant la réduction du trafic urbain ne peut pas être basée essentiellement sur l'argument écologique. Quatre types de justifications sont tour à tour invoquées à l'appui de cette affirmation :

- une politique de réduction du trafic urbain est inapte à faire respecter les normes antipollution ;
- la conjoncture économique morose n'autorise pas la limitation du trafic urbain;
- les jeunes générations sont très sensibles à l'environnement et les comportements vont changer ;
- l'automobile est une liberté individuelle et en voulant s'y attaquer, on risque de limiter son accessibilité sociale.

Par ailleurs, il apparaît de plus en plus clairement qu'on s'approche du respect des normes antipollution sans les mesures de politique des transports, mais grâce à l'impact de la dépollution des véhicules : " les émissions baissent, mais principalement à cause du catalyseur " relève-t-on au service de l'écotoxicologue cantonal. Cette observation n'a pas échappé aux milieux de défense de l'automobile, qui défendent " l'écologie scientifique ". Plusieurs personnes interrogées relèvent en particulier que le développement de la technologie automobile (catalyseur, contrôle annuel des moteurs, développement de carburants verts, meilleur rendement énergétique des moteurs) a eu beaucoup plus d'effet sur la qualité de l'air que toutes les mesures de limitation du trafic. Il est difficile ne pas établir un parallèle entre l'amélioration de la qualité de l'air indépendante de la politique des transports avec la difficulté du service de l'écotoxicologue cantonal à obtenir le plan de charge du réseau routier de l'Office des Transports et de la Circulation (OTC) qui permettrait de tester l'effet des mesures de circulation sur la qualité de l'air. Cette absence d'évaluation des effets écologiques est d'ailleurs justifiée par le directeur de l'OTC par le fait que " la conviction d'aller dans le bon sens vaut mieux que toute démonstration chiffrée de l'effet des mesures ".

2.4.2 La mort de « Circulation 2000 »

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, avec :

- une ligne de tramway (la ligne 13) a été mise en service en 1995 ;
- la ligne 16 de tramway a été inaugurée le 27 mars 1998 ;
- l'introduction des trois innovations qui font l'objet de cette contribution est liée à une conjonction d'éléments concomitants spécifiques à la fin des années 1980 ;
- « l'air du temps » assure une légitimité indiscutable aux questions d'environnement ;
- l'entrée en vigueur de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air, qui définit des normes en matière d'immiscions et d'émissions de substances polluantes, constitue un cadre légal contraignant ;
- le climat politique genevois est favorable à ce type de politique, avec un magistrat socialiste sensible aux questions environnementales à la tête du Département de Justice et Police et des Transports.

A cette époque, 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 émoussée ces dernières années, au point que cet argument ne constitue plus véritablement un moyen de mener une politique des transports urbains favorisant l'usage des transports publics. L'analyse qui précède montre que cette situation s'explique par une conjonction de facteurs :

1. l'agenda politique ne met plus la qualité de l'air au centre de ses préoccupations. L'intégration de la Suisse à l'Europe (suite au refus du peuple suisse d'entrer dans l'Espace Economique Européen le 6 décembre 1992), la crise économique et la montée du chômage sont désormais à Genève les préoccupations majeures du moment. Malgré les normes fédérales de lutte contre la pollution, le respect de l'environnement n'est plus un argument suffisant pour mener une politique des transports urbains ;
2. le changement de gouvernement à l'automne 1993 a accentué cet état de fait. L'élection d'un nouveau magistrat à la tête du département cantonal chargé des transports, politiquement proche des milieux commerçants et de l'économie a contribué à la réduction de la volonté politique en la matière ;
3. la pollution atmosphérique diminue à Genève depuis quelques années sans que la politique des transports urbains y soit pour grand chose. La généralisation du catalyseur sur les automobiles a en effet pour conséquence de contribuer au respect de la norme OPAir. Non seulement le climat politique n'est plus favorable, mais l'efficacité écologique de la politique des transports urbains apparaît maigre par rapport aux mesures technologiques⁸. En ce sens, l'argument écologique de protection de l'air dans la politique des transports urbains est mort : il n'est plus une bonne raison sur laquelle appuyer une stratégie politique de promotion des transports publics.

Au final, des trois innovations introduites, deux subsistent : la réforme institutionnelle et les procédures de consultation. Suite à l'échec du projet de la Place Neuve, une nouvelle forme de concertation est testée. Celle-ci se propose de tirer les enseignements de cette expérience malheureuse et vise à associer les

⁸ On peut imaginer qu'à l'avenir, cette tendance va s'accroître, avec les véhicules électriques notamment.

acteurs associatifs et les groupes de pression dès la genèse des projets selon un principe de représentativité. Elle parie notamment sur l'établissement de consensus entre les acteurs, qui permette d'éviter les blocages dans le développement du réseau de tramway.

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.

Bovy Ph.-H. (1994) *Evaluation de l'étape 93 de " Circulation 2000 "*, Lausanne, Ecole Polytechnique Fédérale, Institut des Transports et de Planification

Bovy Ph.H., Perret F.-L., Kaufmann V. et Veranneman M. (1993) *Conception globale de la circulation à Genève : Circulation 2000 - Rapport d'expertise*, République et Canton de Genève, Département de justice et police, Office des transports et de la circulation.

Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (1987) *Les transports hier, aujourd'hui, demain - Rapport EMT 3/87*, Berne

Kaufmann V. (1996) " Pluralité des appartenances et réappropriation d'un projet : l'exemple genevois de " Circulation 2000 " " in Jaccoud C. et al (eds) *Raisons et déraisons de la ville*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 343-357

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

République et Canton de Genève (1990) *Assainissement de l'air à Genève - Mesures à prendre dans le domaine de la politique des transports*.

République et Canton de Genève (1992a) *Rapport sur l'étude du réseau des transports publics à l'horizon 2000-2005 - Transports collectifs 2000*.

République et Canton de Genève - Département de justice et police (1992b) *Conception globale de la circulation à Genève - Circulation 2000.*

République et Canton de Genève (1997a) *Mobilité 2005 - Genève sur la bonne voie.*

République et Canton de Genève (1997b) *Mesures de circulation C97 - plan de circulation, Circulation 2000.*

Ribi R. (1987) *Etude de faisabilité d'un métro automatique léger, République et Canton de Genève, Département des travaux publics.*

Roqueplo Ph. (1988) *Pluies acides, menaces pour l'Europe, Paris, Economica.*

Sauvage A., Chevrier S., Kaufmann V., Jemelin C., Cuttat J. et Noirjean Y. (1998) *Rennes et Genève - Pollution atmosphérique et choix de transports urbains, LARES, Rennes, 1998.*

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.*

3 L'accessibilité : l'enjeu prioritaire de la nouvelle politique de transport public à Naples

Floridea DI CIOMMO

LATTS, Laboratoire Technique, Territoires et Sociétés

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

3.1 Introduction

Au début des années 90 la ville de Naples a dû faire face à une demande générale de services urbains. Plus précisément, les transports collectifs urbains devaient faire face à 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 proches⁹. 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

⁹ Par exemple dans la commune de S. Giorgio à Cremano des fourgonnettes de ce type ont été détectées jusqu'au mois d'octobre 2000.

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.

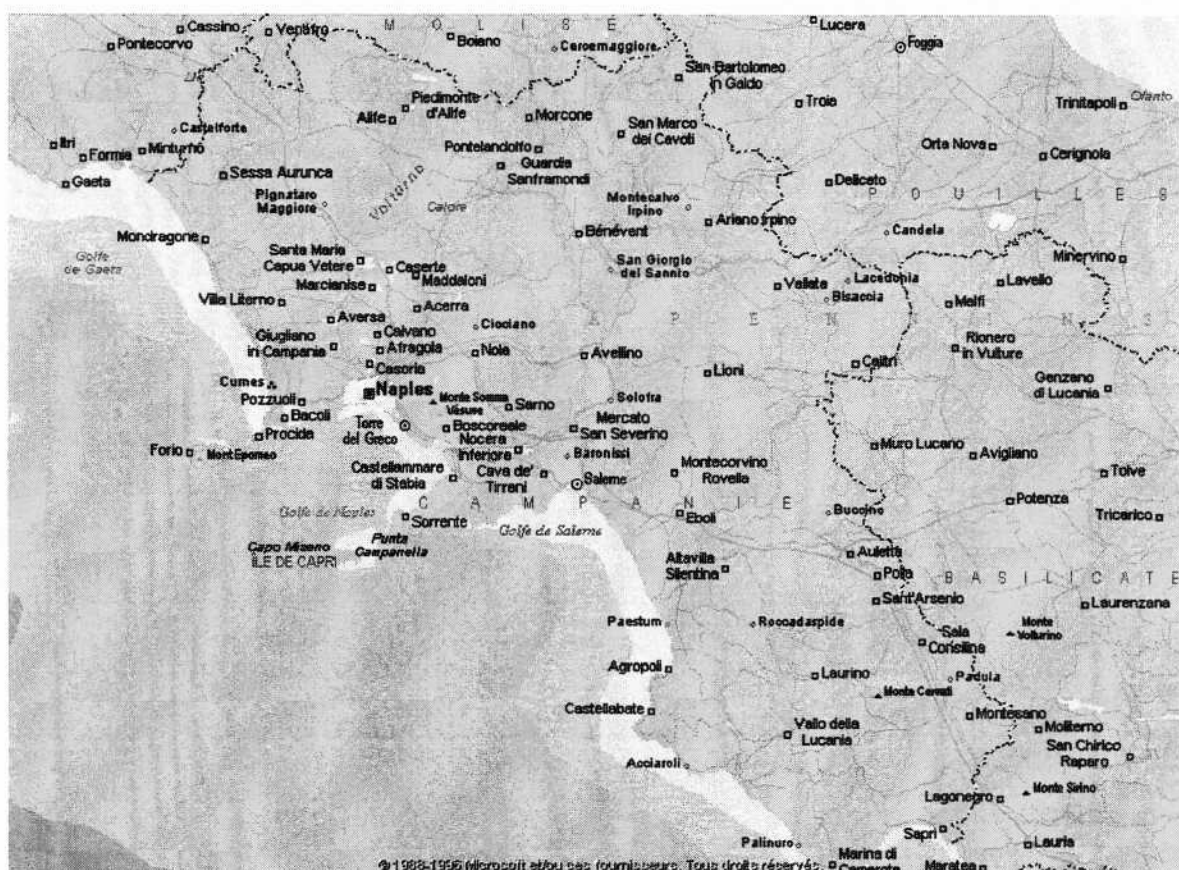
Les deux innovations sont devenues des symboles (Cilento, 1998) visibles de la régénération urbaine de la ville, et plus tard, de l'aire métropolitaine de Naples. Leur objectif est le même : renforcer la fréquentation des transports en commun grâce à une extension du réseau de transport public et à une 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.

Dans ce chapitre, nous commencerons par présenter le contexte de la ville de Naples et l'aire métropolitaine d'un point de vue fonctionnel en faisant le point sur le processus de régénération urbaine qui a caractérisé, pendant la dernière décennie, la politique de la ville et, en particulier, celle des déplacements. Dans un second temps, nous présenterons la mise à l'agenda de la question des transports collectifs et les deux innovations au cœur de ce travail. L'analyse de la mise en œuvre nous donnera l'opportunité de décrire le fonctionnement du consortium et la réalisation du plan des transports. Cette analyse nous aidera à faire le point sur les acteurs locaux à l'origine de ces nouveaux outils d'organisation et de gestion des transports.

En conclusion, nous ferons le bilan des deux innovations en soulignant les éléments de succès du plan de transports et du Consortium. Enfin, le repérage des acteurs locaux à l'origine des deux innovations en question amène à la découverte d'un leadership clair de la commune de Naples. Cependant, l'élection de l'ancien maire de Naples à la présidence de la région Campanie semble faire basculer le poids politique en faveur de cette dernière collectivité locale dans la politique urbaine et des déplacements. Nous avancerons donc quelques hypothèses sur la suite de la recomposition du pouvoir dans l'évolution de la politique des déplacements.

3.2 *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) (Regione Campania, 1999). Cette évolution reflète un étalement urbain caractérisant 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 Salerne.



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. Il s'agit de fonctions typiques de la reproduction élargie définie au sens de l'analyse fonctionnelle (Beckouche, Damette 1993) et qui caractérise un territoire métropolitain.

D'un point de vue institutionnel, l'agglomération napolitaine a été concernée, comme d'autres villes italiennes Milan, Turin, Rome, Bari et Gênes, 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 eu pour objectif à la réhabilitation urbaine de la ville et l'émancipation socio-économique de ses habitants, après les gouvernements fondés sur le clientélisme¹⁰ (Putnam, 1993). 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

¹⁰ 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) où la vente de son propre vote se faisait en échange de l'obtention d'un emploi (cf. Galasso G., 1987).

(Bassolino, 1997). 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.

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)¹¹, 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 (Comune di Napoli, 1996). La valorisation des infrastructures de chemin de fer de ce quartier fait partie également du plan municipal des transports.

3.3 *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

¹¹ Similaire au schéma directeur en France

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 partie de la population la plus dépourvue de moyens économiques et sociaux (Fabbrini, 1999), a d'abord eu pour principal but d'améliorer la vie quotidienne des napolitains (Macry, 1997), 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) (Calise, 2000) 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 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 (Jouve, Lefèvre 1999a) ;
- enfin, en Italie les régions sont au cœur du processus de décentralisation (Lefèvre 2001). Elles ont reçu de l'Etat 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.

3.3.1 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'Etat 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'Etat 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 Vesuvio¹², et la SEPSA, société régionale des transports. L'usage de chacun des réseaux modaux requérait 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.

3.3.2 Deux innovations dans le détail

Les deux innovations, le plan communal des transports et la création du consortium « Napolipass », ont une valeur territoriale différente, la première est une innovation importante au niveau local puisqu'il s'agit du premier outil de planification des transports mis en place par la commune de Naples ; la deuxième qui prend concrètement la forme d'une intégration tarifaire représente la seule expérience de ce type en Italie. Elle prévoit le regroupement des entreprises exploitantes dans un organisme unique, plutôt que de simples

¹² 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.

conventions entre ces entreprises mêmes pour la réalisation d'une connexion des différents réseaux urbains et métropolitains.

Le plan communal des transports publics (PCT) : une innovation technico-procédurale

Le 18 mars 1997 le conseil communal de Naples a approuvé le plan communal des transports. Un an et demi plus tard, en décembre 1998 l'exécutif communal a également approuvé une proposition de plan du réseau routier urbain. Ces deux dispositifs d'aménagement du territoire sont liés et intégrés dans un processus unique de planification urbaine (Camerlingo, 1997). Par ailleurs, le réseau des transports publics et privés, défini dans le plan communal des transports, prévoit de nouvelles interconnexions entre infrastructures déjà existantes plutôt que la construction de nouvelles infrastructures déconnectées et séparées. L'objectif politique est précis : réaliser un couplage entre le plan régulateur général de la ville et le plan communal des transports, en favorisant la mobilité intra et extra-muros. Dans le domaine des transports publics, une telle politique était essentielle pour une ville comme Naples où des politiques urbaines et de transport inefficaces, mises en place depuis la Seconde Guerre Mondiale (Allum, 2000), avaient obligé les napolitains à se reporter sur les modes de transports privés (voitures, fourgonnettes illégales, par exemple).

Le plan des transports a pour objectif de desservir l'aire métropolitaine de Naples par une série de valorisation des infrastructures existantes, en passant par deux phases : une première phase de quatre ans, ciblée sur la configuration d'une structure de réseau et de valorisation des connexions ; une deuxième phase plus longue, d'environ 15 ans, consacrée à la réalisation de nouvelles lignes de métro et de deux nouveaux funiculaires, et à la construction de parkings de rabattement qui favoriserait l'intégration entre système de transports en commun et voiture.

Le consortium « Napolipass »: une innovation institutionnelle

La création du consortium « Napolipass » relève des innovations institutionnelles. Ce consortium a été constitué pour mettre en place l'intégration tarifaire des transports à Naples et pour gérer cette intégration par la suite. « Napolipass » a débuté son existence le 1^{er} février 1995. Il s'occupe de l'émission et de la distribution du billet intégré « Giranapoli » pour l'aire urbaine de Naples. Cette innovation institutionnelle agit sur la coordination des six entreprises exploitantes contrôlées principalement par les collectivités locales, sur la gestion des titres de transport et sur la relation qui lie l'utilisateur au transport public. L'action de cet organisme favorise la gestion du service de transport public, la fidélisation de la clientèle et la couverture des coûts qui passe par un contrôle de la fraude. L'achat d'un seul billet intégré utilisable pour une période donnée sur différents réseaux de transports publics, plutôt que l'usage de plusieurs titres de transport, est conçu comme un système rendant plus difficile la fraude.

Si la mise sur agenda de l'innovation que représente « Napolipass » répond plus précisément à la multimodalité (l'accès à l'usage de différents modes de transport), le plan communal des transports intervient davantage sur l'intermodalité, à travers la valorisation des interconnexions modales.

3.4 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.

3.4.1 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. A 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 (Campos Venuti, 1997). 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 (Comune di Napoli, 1999) 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.

Un des objectifs communs aux deux plans communaux est d'éviter la ghettoïsation du centre-ville napolitain sur un modèle connu dans des villes de

l'Amérique du Nord. Dans la réalisation de cet objectif, la commune a su mobiliser, au moins symboliquement, des acteurs locaux privés. Les unions patronales comme l'union industrielle des grandes entreprises (Confindustria), l'association des PME (API) et l'union de l'artisanat (CNA) font preuve d'un réel intérêt pour le processus de planification initié par la commune. Cependant, leur engagement ressemble plutôt à un soutien moral qu'à une collaboration du type partenariat public-privé. Une de ces unions patronales semble se distinguer par rapport aux autres, il s'agit de l'Association des entreprises BTP napolitaine, qui, tout en étant contrôlée par l'union industrielle des grandes entreprises, a mené une stratégie particulière, en ciblant la création d'un partenariat public-privé avec la commune en ce qui concerne la réhabilitation du centre-ville. Compte tenu de la nature des opérations de réhabilitation urbaine, on comprend aisément les raisons de cette mobilisation. Selon les techniciens de la commune, cette union patronale a su présenter des propositions concrètes à la commune et, tout en respectant le rôle institutionnel de la commune, a fait montre de capacités entrepreneuriales, en se proposant comme partenaire pour la réhabilitation des immeubles du centre-ville. Il est ainsi prévu, et l'on comprendra aisément les motivations des entreprises du BTP, que sur la base d'une participation financière de 50% du secteur public (versés par l'Etat italien), un investissement complémentaire de la part des entreprises de la construction soit réalisé.

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).

Dans les détails, le nouveau plan des transports prévoit la mise au point d'un réseau de transports métropolitains de 53 km, dont 45 km sont le résultat de la transformation de lignes existantes de chemin de fer et de tramway. L'aboutissement de cette transformation accompagnée par une extension de 8 km des lignes existantes, correspond à 8 lignes de métro dont une entièrement neuve, 4 lignes de tramways et 6 funiculaires. Actuellement, la plupart des chantiers pour l'ouverture de nouvelles gares sur la ligne de métro 1 ont été ouverts, en particulier ceux de place Dante, du Dôme, de place Carità (rue Diaz). Une nouvelle gare de cette ligne a été inaugurée au mois d'avril (Salvator Rosa). Jusqu'à maintenant la première phase de quatre ans prévue par le plan de transport ciblée à la valorisation d'infrastructures de réseau existantes semble être bien initiée avec l'ouverture de nouvelles gares sur des tracés de chemin de fer existantes. La confirmation de l'ancien adjoint à l'urbanisme et à la planification de la ville dans le nouveau cabinet municipal (juin 2001) dirigée par Mme Iervolino laisse augurer une continuation de la mise en œuvre des opérations de rationalisation et de réalisation d'infrastructures définies dans le plan communal des transports. De plus, le fait que cet adjoint ait été choisi également comme premier adjoint de Mme Iervolino témoigne d'un investissement considérable de l'actuel gouvernement municipal dans la mise en œuvre du plan communal des transports et du plan régulateur général.

3.4.2 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^{er} 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 *Giranapoli* est devenu utilisable sur tous les services de transports publics dans le périmètre de la Commune de Naples. Cet élargissement s'observe dans l'évolution des recettes liées à la vente du nouveau titre de transport intégré.

Montant de recettes provenant du billet *Giranapoli*, exprimé en millions d'Euro.

	1995*	1996	1997	1998	1999
Vente de <i>Giranapoli</i>	26	31	39	49	54,5

*11 mois, à partir de la constitution du consortium, février 1995.

Cependant, seulement une partie marginale de la croissance de ces recettes est due aux déplacements réalisés sur le réseau des entreprises exploitantes récemment intégrées par le biais de la tarification unique (360 000 Euros). Le facteur prioritaire de croissance est l'attractivité du système tarifaire intégré. Le tableau suivant décrit l'évolution des titres de transport émis et vendus, à partir de la création du consortium.

Nombre de billets vendus depuis 1995 sur les réseaux de transports publics à Naples (en nombre d'unités)

	1995	1996	1997	1998	1999
billets intégrés	27 186 600	29 585 000	35 830 000	35 676 900	39 416 400
abonnements ordinaires	467 700	511 600	577 000	591 600	642 500

Ces résultats attestent d'une fidélisation croissante de la clientèle en faveur du système de transport public. En effet, la création d'une communauté tarifaire a permis d'attirer de nouveaux clients-usagers et, en même temps, de mieux contrôler et combattre le système de transport parallèle illégal des fourgonnettes.

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.

Le fonctionnement du consortium est assuré par le personnel mis à disposition par chaque entreprise qui participe au consortium. Le quota de personnel est également proportionnel aux flux de voyageurs transportés.

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'implication des communes dans le consortium s'observe également au travers des conventions relatives aux abonnements à tarif spécial. Naples a été la première commune à réaliser ce type de convention. Cette convention a été signée entre le consortium et l'adjoint municipal délégué à la Dignité. Etablir une convention entre le consortium et cet adjoint signifiait clairement à la société civile que l'émancipation des napolitains par rapport à l'ancien ordre politique local passait aussi à travers l'accessibilité au réseau de transport public.

A partir de l'exemple de la commune de Naples, d'autres communes ont décidé d'établir une convention avec le consortium « Napolipass » pour l'émission de

ce type d'abonnements. En particulier, deux communes de la banlieue napolitaine : Marano et Mugnano. Cette décision s'est soldée par la mise en place d'un tarif préférentiel au moment de l'intégration tarifaire qui concerne 43 communes de l'aire métropolitaine à travers le nouveau titre de transport *Unico*. Mis à part la Commune de Naples, qui s'est mobilisée elle-même pour la création du consortium, les autres institutions sont entrées en contact avec le consortium au moment de la création du nouveau titre de transport valable pour une grande partie de l'aire métropolitaine : *Unico*, le billet unique. Le 25 septembre 2000 un accord entre les collectivités locales a été signé (région, province et commune de Naples) et les entreprises de transports membres du consortium. Cette expérience est née de l'initiative de la région Campanie qui, en accord avec la province et la commune de Naples, a décidé d'introduire un système tarifaire expérimental unique comprenant les communes de l'aire métropolitaine de Naples réparties en deux groupes selon leur distance du centre ville.

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.

3.5 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. Un système de conventions dans le cadre de Naples aurait rajouté plus d'incertitudes qu'il n'aurait apporté de solutions à un système de transport public déjà faible.

Les coûts de la création du consortium sont liés surtout à l'installation et à la gestion de cette structure (personnel, bureaux et leur équipement, par exemple). 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. En centrant notre attention sur l'innovation territoriale du plan des transports, cet outil s'avère pertinent par rapport à la réalisation d'une accessibilité géographique du transport public.

BIBLIOGRAPHIE

Allum P.A. (2000), "Politiques urbaines à Naples depuis la guerre", communication au colloque *Naples-Marseille : pouvoirs et politiques urbaines*, organisé par l'Université d'Aix-en Provence le 3 mai 2000

Bassolino A. (1996), *La repubblica della città*, Donzelli, Roma

Bassolino A. (1997) "Napoli Capitale", *Micromega*, il Mulino, Bologna Vol.4

Bassolino A. et al. (1996) *Verso un rinascimento napoletano*, Liguori, Napoli

Beckouche P. et Damette F. (1993), "Une grille d'analyse globale de l'emploi. Le partage géographique du travail", *Economie et statistique*, n°270, pp. 37-50.

Calise M., (2000) *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari

Camerlingo E. (1997), "Il piano comunale dei trasporti", *Urbanistica*, Vol. 109, pp. 112-111

Campos Venuti G. (1997), "Napoli e l'urbanistica riformista", *Urbanistica*, Vol. 109, pp. 120-124

Cilento M.(1998), "Le politiche del sindaco: Il policy-making simbolico dell'amministrazione Bassolino", *Nord-Sud*, vol.XVL, Cappelli,Ottorino, Roma

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-Bari, 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, Copenhague, www.by-og-byg.dk/eura/workshops/papers/workshop3/diciommo.htm.

Fabbrini S. (1999), *Il principe democratico*, Laterza, Roma-Bari

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'Etat et ses territoires en Europe : les réformes régionales en Angleterre et en Italie*, 2001 Plus, n° 55, Ministère de l'Equipement, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, Paris.

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

Macry P. (1997), "Alla ricerca della normalità", *Micromega*, il Mulino, Bologna Vol.4

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

Autres sources documentaires

Il Mattino (26 janvier 1999), Una funicolare tra il museo e il parco di Capodimonte

Il Mattino (25 janvier 1999), "Ecco Gianni un amante dell'arte"

La Repubblica (24 gennaio 1999), Coppola P., "Le premesse per il rilancio economico"

Banca d'Italia (1999), "Note sull'economia regionale: Campania", Roma

Comune di Napoli *Variante per la zona occidentale* (1996), Napoli

Comune di Napoli 1999, Variante al Prg di Napoli, Documento finale approvato, Napoli

Comune di Napoli (2001), L'Economia nella variante al PRG , Napoli

Camera di Commercio (juillet 2000) di Napoli "Profilo economico della provicia di Napoli", www.na.cacom.it

Loi n. 142 (1990), "Disposizioni fondamentali e di carattere generale. Ordinamento delle autonomie locali", Roma

Loi n. 81 (1993), "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale", Roma

Loi de modification de la Constitution n. 1 (1999), "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni", Roma

Regione Campania (1999), "Dati regionali sulla popolazione", Napoli

Union des industriels (1999) « Proposizione per la variante generale », Napoli