



**HAL**  
open science

# Une privatisation des savoirs urbains ? Les grands groupes privés dans la production d'études des projets de vélos en libre service à Lyon et Bruxelles

Maxime Huré

► **To cite this version:**

Maxime Huré. Une privatisation des savoirs urbains ? Les grands groupes privés dans la production d'études des projets de vélos en libre service à Lyon et Bruxelles. *Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon*, 2010, 85 (4), pp.313-321. 10.4000/geocarrefour.8186 . halshs-01261557

**HAL Id: halshs-01261557**

**<https://shs.hal.science/halshs-01261557v1>**

Submitted on 25 Jan 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Maxime HURÉ

SciencesPo Lyon

# Une privatisation des savoirs urbains ?

## Les grands groupes privés dans la production d'études des projets de vélos en libre service à Lyon et Bruxelles

### MOTS CLÉS

Projets, savoirs, vélo en libre service, acteurs économiques, partenariats publics/privés

### KEY WORDS

Project, knowledge, bike sharing, economic actors, public-private partnership

### RÉSUMÉ

Les acteurs privés participent de manière croissante à la conduite des grands projets de ville contemporains. Si les raisons financières sont souvent invoquées par les décideurs urbains pour légitimer la présence des grands groupes, on connaît moins le rôle de ces acteurs privés sur la production de savoirs dans l'action publique urbaine. L'objectif de cet article est de saisir leur rôle dans la production d'études et de savoirs à travers l'implantation de vélos en libre service à Lyon et à Bruxelles. Deux temps d'analyse montrent l'importance des acteurs privés, d'une part, d'un point de vue historique, par l'accélération de la production de savoirs autour du vélo urbain à la fin des années 1990, d'autre part, dans les processus d'émergence, de mise en œuvre et d'évaluation des projets.

### ABSTRACT

Economic actors play an increasing role in carrying out major, contemporary urban projects. If financial reasons are often invoked by urban decision-makers to legitimise the presence of these groups, less is known about the role of such economic actors in the production of knowledge on urban public policy. The objective of this article is to understand the role of economic actors in the production of studies and knowledge through the setting-up of bike sharing schemes in Lyon and Brussels. A two-step analysis shows the importance of the economic actors, on one hand from an historical point of view, by the acceleration of the production of knowledge about biking in urban areas at the end of 1990s, and, on the other hand, in the processes of the emergence, implementation and evaluation of the projects.

1 - Le projet Vélo'v à Lyon figure parmi les dix réalisations les plus importantes du premier mandat de Gérard Collomb (2001-2008) dans les documents de communication du Grand Lyon publiés à l'occasion des élections municipales de 2008.

2 - Rassemblant un corpus d'archives associatives et des sources administratives, ces travaux s'inscrivent dans une recherche de thèse faisant une large part aux méthodes par entretiens semi-directifs avec l'ensemble des acteurs participant à la conduite des projets de VLS. La principale difficulté est l'accès limité aux sources écrites des acteurs privés, privant ainsi notre recherche d'une analyse fine de la production des études internes aux entreprises. Toutefois, ce manque est contourné par de nombreux documents d'archives municipales et par des entretiens avec le personnel des groupes privés.

3 - Il n'est pas envisagé de généraliser les résultats de cette recherche à l'ensemble des productions d'étude des acteurs privés en milieu urbain, tant ils interviennent

« *Le dispositif Vélo'v est unique en Europe, dans son principe et par sa dimension. D'ores et déjà, de nombreuses villes observent cette innovation très originale et séduisante* » (Collomb, 2005, p. 3). Cette phrase prononcée par le maire de Lyon, quelques jours après l'inauguration du système Vélo'v, interroge la notion d'innovation. Les vélos en libre service (VLS) lyonnais ne sont pas moins une innovation économique qu'une innovation technologique, dans le sens où la société JCDecaux gère la mise en place – conception, implantation, entretien – d'un parc de 4 000 vélos répartis sur 343 stations grâce au financement des recettes de l'affichage publicitaire. Les VLS sont intégrés au contrat de mobilier urbain. Comment se traduit cette innovation en termes de savoir d'action publique, et quel est à cet égard le rôle de la société JCDecaux ?

Les politiques publiques urbaines contemporaines sont marquées par le développement croissant des logiques de grands projets de ville (Pinson, 2009) dans lesquelles les sociétés privées sont omniprésentes<sup>1</sup>. Si les raisons financières sont invoquées par les décideurs urbains pour légitimer la présence des grands groupes (Lorrain, Stocker, 1995), on connaît moins le rôle de ces derniers sur la production de savoirs dans l'action publique. À travers l'analyse des systèmes de VLS à Lyon et à Bruxelles, il s'agit de saisir le rôle des acteurs privés dans la production d'études et de savoirs<sup>2</sup>. Ce rôle s'inscrit dans un contexte où le statut des études en matière de mobilité urbaine a évolué (Jouve, 2003), notamment dans les politiques du vélo en ville<sup>3</sup>.

Les systèmes de VLS interrogent plus généralement les changements dans la production des savoirs urbains ainsi que le rôle des études et

des professionnels de l'urbanisme (Claude, 2006) dans les politiques publiques urbaines. Loin des programmes de planification des administrations centrales à destination des villes, censés accompagner la croissance des trente glorieuses par des politiques de rééquilibrage économiques et spatiales, l'action publique urbaine contemporaine laisse une plus grande autonomie aux acteurs locaux qui s'approprient et produisent la ville à travers toutes ses dimensions. L'urbanisme, comme les politiques de mobilité, a suivi ce même (re) centrage sur le territoire. Ces changements ont eu un double effet sur l'expertise et la production de savoirs dans les politiques de mobilité. D'une part, l'affirmation des pouvoirs urbains s'est traduite par une autonomisation des savoirs et de la production d'études par les acteurs des villes<sup>4</sup>. D'autre part, l'expertise en matière de mobilité est devenue plus concurrentielle, notamment lorsque l'on prend en compte les dynamiques institutionnelles (Jouve, Purenne, 2003). Ces processus concernent aussi la production de savoirs dans les politiques du vélo en ville.

Dans cet article, nous verrons que l'expertise est d'abord apparue dans le monde associatif, avant d'être prise en charge par les administrations publiques, puis par les sociétés privées de l'affichage publicitaire.

La comparaison entre les villes de Lyon et Bruxelles s'inscrit dans un processus de circulation de deux systèmes de VLS quasiment similaires. Alors que les deux villes peinent à développer l'utilisation du vélo<sup>5</sup>, ces dernières constituent, dès le début des années 2000, des foyers de réflexion autour des systèmes de VLS<sup>6</sup>. Les deux villes représentent aussi un enjeu économique pour les grands groupes privés du mobilier urbain. Cet intérêt

pour les VLS se manifeste par l'implantation d'un système à grande échelle à Lyon en 2005, puis à Bruxelles en 2006 par le même opérateur. L'expérience bruxelloise est d'abord vécue comme un échec, poussant les acteurs à produire une série d'études pour mettre en place un second système à l'échelle régionale en 2009.

L'objectif de cet article vise à questionner le rôle et le statut des savoirs produits par les acteurs privés du VLS, dans un premier temps, à partir de l'émergence et de l'évolution des savoirs dans les politiques du vélo en ville. Dans un second temps, l'analyse se focalisera plus précisément sur la production de savoirs dans la conduite des projets de VLS.

## LE VÉLO URBAIN ET LA QUESTION DES SAVOIRS D'ACTION PUBLIQUE

La production de savoirs urbains relatifs aux politiques du vélo en ville suit une chronologie relativement similaire entre les villes françaises et belges à partir du milieu des années 1970. La production de savoirs urbains du vélo se décline à Lyon comme à Bruxelles en trois phases qui se distinguent par l'intervention de groupes d'acteurs aux propriétés sociales bien différentes : les acteurs associatifs constituent le groupe le plus actif dans les années 1970-1980, notamment dans la mobilisation de savoirs<sup>7</sup> à l'échelle transnationale ; les techniciens des collectivités locales interviennent de manière progressive dans la production ou la co-production d'études à partir de la fin des années 1980 ; enfin, l'arrivée des acteurs privés à la fin des années 1990 vient bouleverser le paysage de l'expertise urbaine en matière de vélo.

### 1975-1989 : des savoirs associatifs en circulation

Les premières associations de défense du vélo apparaissent au début des années 1970 dans les villes d'Europe du Nord dans un contexte de contestations urbaines et d'émergence d'un nouveau référentiel autour des questions environnementales<sup>8</sup>. Constituées principalement d'usagers, citoyens, les associations de défense du vélo s'orientent peu à peu vers le modèle du « militantisme affranchi » de Jacques Ion (2003, p. 23). Celui-ci analyse la production par les acteurs associatifs de savoirs de plus en plus spécialisés au cours des années 1970.

Cette tendance s'observe dès 1975 à Bruxelles, avec la création de l'association *GRACQ* (Groupement de recherche et d'action des cyclistes quotidiens) qui revendique explicitement dans sa dénomination, la volonté d'orienter les actions militantes vers la production de savoirs. La spécialisation de l'association dans la production d'études est confirmée par le fondateur du *GRACQ* :

« *Les premiers 'cyclistes quotidiens', pour se distinguer des nombreux clubs de 'cyclo-touristes' sportifs, proclamèrent dans l'incrédulité et les sourires l'essence utilitaire de leur association. De même que pour se distinguer de groupes 'activistes pour l'activisme', le 'groupe' se proclama 'de recherche' avant même d'être 'd'action'* » (Dekoster, 2009).

Dès les années 1970, l'association participe à diverses activités visant à mobiliser des savoirs étrangers (voyages d'étude, création d'un réseau européen d'association *European Cycling Federation*, etc.). Le *GRACQ* prend alors contact avec des associations françaises comme le Comité d'Action Deux-roues (CADR 67, créé en 1975) à Strasbourg, le Mouvement de Défense de la Bicyclette (MDB, créé en 1974) à Paris ou l'association lyonnaise Lyon Vélo, fondée au début des années 1960.

La nature des savoirs mobilisés par les acteurs associatifs demeure très hétérogène jusqu'à la fin des années 1980. À Bruxelles, on relève plutôt une série de travaux spécialisés en urbanisme, relayés par des publications locales (*GRACQ*, 1984) et l'édition d'une revue mensuelle, *Ville à vélo*, à partir de 1977. L'idée est de proposer des alternatives idéologiques aux programmes de l'administration centrale qui entend poursuivre « la Bruxellisation »<sup>9</sup>. À Lyon et dans l'ensemble des villes françaises, les associations et certains services de l'Etat misent plutôt sur la valorisation des expériences étrangères d'aménagements cyclables, notamment pour répondre à des impératifs de sécurité routière. L'introduction d'un ouvrage hollandais, traduit en langue française en 1976 (*SETRA*, 1976), donne lieu à une réception difficile de la part des services techniques. Les aménagements hollandais testés en France ne seront pas adaptés aux réseaux de voirie des villes françaises<sup>10</sup>.

Ces différents savoirs confèrent aux associations un moyen de légitimer une expertise spécifique. Au-delà des connaissances accumulées grâce aux échanges avec des villes étrangères, les usagers rassemblent progressivement un carnet d'adresses et des savoirs pratiques jusque-là ignorés par les agents des collectivités. La mobilisation associative des savoirs, couplée à l'émergence de nouvelles institutions locales, aboutit à la création de structures de concertation, intégrant les acteurs associatifs dans l'action publique urbaine.

### 1989-1998 : le temps des études publiques et l'institutionnalisation des associations

Dans un contexte européen de desserrement des politiques étatiques, deux réformes institutionnelles nationales transforment progressivement le cadre d'action des politiques cyclables.

dans de nombreux secteurs (bâtiment, service, industrie, réseaux techniques) et mobilisent des savoirs variés (Lorrain, 2002). Toutefois, l'analyse de l'expertise en matière de vélo urbain peut apporter toute une série de pistes quant à la place des savoirs privés dans l'action publique.

4 - La thèse de Sébastien Gardon (2009) a notamment analysé ces transformations dans le domaine de l'expertise autour de la circulation urbaine.

5 - Le taux de déplacement à vélo à Lyon était d'environ 1,2% de la totalité des déplacements de l'agglomération en 1995 (cf. CERTU, 1995, enquête ménage) et de 1,7% dans la région de Bruxelles-Capitale en 1999 (région de Bruxelles-Capitale, enquête ménages-déplacements, 1999).

6 - En 1999, un colloque fut organisé par la Commission européenne, la région de Bruxelles-Capitale et la Ligue des familles de Bruxelles, autour des différentes expériences de VLS en Europe (colloque international *Des vélos pour tous*, Bruxelles, 2 février 1999).

7 - La mobilisation de savoirs est entendue comme une activation de contenus de connaissance pris comme déjà constitués (par des acteurs, des institutions ou par la pratique).

8 - On notera ici l'importance de la crise énergétique des années 1970, secouant l'ensemble des pays importateurs de pétrole, et alimentant les premières réflexions des penseurs de l'écologie politique. Voir notamment le pamphlet d'Ivan Illitch, *Énergie et équité*, paru en 1973.

9 - Entendons par « Bruxellisation », terme employé par les historiens belges, le développement anarchique de l'urbanisme et des projets d'infrastructures routières, essentiellement symbolisé à Bruxelles par l'exposition universelle de 1958. Cf. Hubert, 2008 ; Deligne, Jaumain, 2009.

10 - Notamment pour des questions de réglementation. Voir entretien avec Gérard Wolf, chargé de mission vélo au sein du SETRA, puis du CETUR (1974-1999), Paris, 6 mai 2008.

11 - Pro Vélo est une émanation du GRACQ créé en 1992 en qualité de bureau d'études, notamment pour réaliser les études de la région de Bruxelles-Capitale. En 2009, l'association totalisait une cinquantaine de salariés.

12 - Fietsersbond est une association de promotion du vélo flamande, le GRACQ étant plutôt francophone.

13 - Modification du code de la route en Belgique ; loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (1996) en France.

14 - Décision du Conseil de la concurrence européen du 7 juillet 1998 relative à des pratiques relevées dans le secteur du mobilier urbain.

15 - Clear Channel est une multinationale américaine cotée en bourse, numéro un mondial du mobilier urbain et de l'affichage publicitaire.

En France, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 renforcent les compétences locales en matière d'urbanisme, de gestion et d'aménagement des voiries. Les villes poursuivent leurs politiques pour l'aménagement des « deux-roues », mais les rares réflexions et financements développés pendant les années 1970 par l'administration centrale sont stoppés. On assiste au retrait de l'Etat qui, comme en Belgique, conserve toutefois une initiative réglementaire à travers le code de la route.

En Belgique, la naissance de la région de Bruxelles-Capitale en 1989, rassemblant dix-neuf communes, redistribue les compétences territoriales de l'agglomération. La région obtient la gestion des Travaux Publics, qu'elle partage avec les communes, ainsi qu'une direction stratégique d'aménagement et d'urbanisme. Le GRACQ profite de la création de ce nouvel échelon pour obtenir en 1990 le recrutement d'un chargé de mission pour le développement des politiques cyclables au niveau régional.

Si le recrutement de personnels dans les administrations marque le début d'une production d'études publiques autour du vélo, les collectivités locales ne disposent d'aucun catalogue et d'aucun corpus de connaissance. La recherche d'expertise et de financements dans les années 1980, par ces administrations, aboutit à une série de transformations dans l'action urbaine : premièrement, des réseaux d'échanges de savoirs entre les élus et techniciens des villes se constituent à l'échelle européenne et sur les scènes nationales. En France, la Communauté urbaine de Lyon s'appuie par exemple sur le Club des villes cyclables, créé en 1989 (Huré, 2009). Deuxièmement, l'inscription dans ces réseaux s'accompagne d'un recrutement de personnels dont les missions sont spécifiquement orientées vers le développement du vélo. La trajectoire des acteurs recrutés montre une surreprésentation des parcours associatifs. On observe ainsi des passerelles entre monde associatif et monde technique à Bruxelles où, entre 1990 et 2009, cinq agents sur les sept qui constituent la cellule vélo de la région, ont été des membres actifs du GRACQ, de Pro Vélo<sup>11</sup> ou du Fietsersbond<sup>12</sup>, les trois principales associations cyclistes. Enfin, l'institutionnalisation des associations est marquée par de multiples partenariats avec les collectivités et la mise en place de structures de concertation.

La prise en charge des problèmes de la circulation du vélo en ville par la puissance publique engendre des effets sur la nature des savoirs. Les études disposent d'un nouveau statut et s'inscrivent dans de nombreux documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire, accompagnés par des modifications législatives<sup>13</sup>. Il en résulte surtout une diversification des acteurs investis dans l'élaboration de documents d'urbanisme. La période « publique » est marquée par un interven-

tionisme affiché dans les nombreux documents de communication institutionnelle, et débouche à la fin des années 1990 sur l'élaboration des premiers Plan vélo. À Lyon, le premier schéma directeur vélo est voté en 1998, complétant ainsi le Plan de déplacement urbain (PDU) de 1997.

### 1998-2009 : la privatisation des savoirs urbains

Dans une période où la mise à l'agenda des politiques du vélo se consolide dans la majorité des villes européennes, l'émergence des VLS découle indirectement d'une décision européenne du conseil de la concurrence qui oblige en 1998 la mise en concurrence des marchés de mobiliers urbains, dont le numéro un européen et numéro deux mondial sur le marché est la société française JCDecaux<sup>14</sup>.

La décision a pour premier effet d'ouvrir le marché européen dès 1998 au principal concurrent de JCDecaux, la société américaine Clear Channel<sup>15</sup>, qui remporte la même année le contrat de la ville de Rennes, en achetant le groupe britannique *More Group*. Le deuxième effet est un développement massif d'innovations technologiques de la part des entreprises pour rivaliser avec la concurrence. Parmi ces innovations, on retrouve la mise en place de systèmes de VLS dans les offres globales de mobilier urbain. Clear Channel inaugure à Rennes son implantation européenne et développe, dans le contrat de 1998, un système de 200 vélos répartis sur 25 stations, *Vélos à la carte*.

Si des expériences de VLS ont déjà été menées par des acteurs associatifs (Amsterdam, 1967), des acteurs municipaux (La Rochelle, 1976) et des coopérations entre associations et sponsoring privée (Copenhague, 1995), l'expérience de Clear Channel entraîne une privatisation des savoirs technologiques. La société brevète la totalité du système d'exploitation, incitant ses concurrents à en faire de même. Entre 1998 (Rennes) et 2005 (Lyon), une bataille de brevets s'engage entre JCDecaux et Clear Channel sur les différents systèmes d'exploitation des vélos. Les expériences à l'initiative de JCDecaux se succèdent à Vienne (Autriche) en 2003 puis à Gijón (Espagne) en 2004, tandis que Clear Channel s'implante à Oslo (Norvège) au cours de la même période.

Inauguré en mai 2005, le système lyonnais *Vélo'v* marque le début d'une rapide circulation des VLS dans les grandes villes européennes. En 2009, plus de 60 villes étaient équipées. Il est ainsi possible de considérer qu'à partir de 2005, les groupes privés deviennent des acteurs de premier plan dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques cyclables en Europe. *Vélo'v* est en effet géré – conception, implantation, entretien – par la société JCDecaux dans le cadre d'un partenariat public/privé d'une durée de 13 ans portant sur le

renouvellement du marché du mobilier urbain du Grand Lyon.

Dans le cas lyonnais, le travail de production de savoirs de JCDecaux s'appuie à la fois sur l'expérience d'une implantation locale, établie depuis 1965, et sur des contrats de longue durée, propices à des prospections de long terme<sup>16</sup>. Historiquement, la notoriété de JCDecaux s'est construite grâce à la gestion du réseau d'*abribus*, lui permettant de développer une expertise en matière de mobilité urbaine (carte du réseau, flux de déplacements). Dans cette perspective, plusieurs savoirs sont recyclés : la société s'appuie essentiellement sur son expérience locale pour construire et légitimer un rôle d'expert des politiques de mobilités. Dans sa réponse au cahier des charges du Grand Lyon, JCDecaux argumente sur cette connaissance et sur la complémentarité et l'intermodalité offertes par les deux réseaux (*abribus* – VLS)<sup>17</sup>.

Les savoirs produits par les acteurs privés ne sont pas seulement d'ordre technologique. Ainsi, ces derniers peuvent mobiliser des expériences locales en matière de mobilité et des ressources industrielles nécessaires à l'exploitation technique et informatique des systèmes. A partir des savoirs, les acteurs privés participent à la transformation des cadres cognitifs, à la construction de certains types d'études et à la formation de cadres d'échange avec les autres acteurs.

### LOGIQUES DE PROJET ET RÔLE DE L'ACTEUR PRIVÉ DANS LA PRODUCTION DE SAVOIRS URBAINS

Pour bien comprendre les changements occasionnés par l'arrivée des sociétés privées dans la production de savoirs au sein des politiques du vélo en ville, il convient de détailler la manière dont ces sociétés se saisissent des savoirs dans les projets de VLS. Les exemples de Lyon et Bruxelles montrent que les acteurs privés interviennent dans trois phases distinctes des projets : la prospection, en facilitant la circulation des savoirs ; la mise en œuvre des systèmes, en constituant des savoirs pour négocier les enjeux d'une telle implantation, et l'évaluation des systèmes. Par l'intermédiaire des savoirs, les entreprises privées introduisent des logiques marchandes dans l'action publique.

#### Les acteurs privés dans la prospection transnationale

L'innovation des vélos en libre service s'est structurée sur l'espace transnational. En prospectant à l'étranger, les villes de Lyon et Bruxelles ont croisé les activités des sociétés JCDecaux et Clear Channel. À Lyon, ces échanges se sont traduits par une implication des acteurs privés dans

la circulation des informations en vue de préparer l'appel d'offres. À Bruxelles, les acteurs privés ont essayé de s'adapter aux contraintes politiques et aux spécificités sociales du territoire.

En 2005, l'émergence du projet *Vélo'v* à Lyon s'inscrit dans un contexte européen de recherche de solutions au problème de la circulation du vélo en ville. Des expériences de VLS avaient vu le jour entre 1998 et 2005, sous l'impulsion des sociétés privées. Pour préparer le projet, le Grand Lyon décide de recruter en 2003 une chargée de mission dont l'objectif est de recenser les différentes expériences en Europe afin de réaliser un cahier des charges. Cette dernière entame donc un travail de prospection transnational :

« *Sur la partie vélos en libre service, je suis intervenue dès mon arrivée sur une expertise des systèmes existants. Je suis allée à Berlin, à Oslo, à Vienne, à Amsterdam, à Copenhague, pour voir ce qui existait, mais c'étaient des systèmes que je connaissais déjà grâce à mon expérience professionnelle. C'était ce qui s'était développé dans les derniers mois car il était question de nouveaux systèmes en cours de travaux dans ces villes. (...) J'ai fait une synthèse des différentes approches qui ont été faites par différents prestataires* »<sup>18</sup>.

Cette étape permet de valider l'option du partenariat public/privé pour l'implantation des VLS. L'existence de systèmes directement reliés à la publicité, notamment à Vienne, incite le Grand Lyon à s'interroger sur le renouvellement de son contrat de mobilier urbain. Après avoir rassemblé un ensemble d'informations auprès des acteurs privés et publics, le Grand Lyon s'engage, avec *Vélo'v*, à anticiper la fin du marché de mobilier urbain qui doit intervenir en 2006 et à remplir les objectifs inscrits dans le PDU, à savoir atteindre 5% de déplacements à vélo dans l'agglomération dès 2005.

L'activité de prospection transnationale lyonnaise se traduit par l'établissement de premières rencontres avec les acteurs privés autour de la question des VLS. Ces échanges facilitent la circulation de normes<sup>19</sup>, mais aussi d'objets et de modèles économiques. Ainsi, l'innovation des VLS lyonnais consacre le modèle économique associant un nouveau système de mobilité, *Vélo'v*, au marché de la publicité. Au même titre que pour le réseau d'*abribus*, le Grand Lyon a décidé de financer *Vélo'v* avec les recettes de l'affichage publicitaire dans un contrat global avec JCDecaux.

Suite au « succès » de *Vélo'v*, la ville de Bruxelles entame un travail de prospection en 2006. Mais, à l'approche des élections municipales, les acteurs privés font face à de fortes contraintes politiques, notamment en termes de temporalité (Marrel, Payre, 2006). Ils ont ainsi décidé de s'adapter aux exigences politiques.

16 - La société JCDecaux détient le marché de mobilier urbain de la ville de Lyon depuis 1965 et celui de la Communauté urbaine depuis 1972, qu'elle a renouvelé jusqu'en 2005 par des avenants. Le marché de 2005, incluant un système de VLS, est le premier à être mis en concurrence depuis 1972.

17 - « *Mise à disposition/ exploitation de mobiliers urbains, d'abris voyageurs et d'un parc à vélos. Réponses aux questions du Grand Lyon (Annexe à l'offre définitive)* », le 24 novembre 2004.

18 - Entretien avec Florence Larcher, chargée de mission *Vélo'v* au sein du service espaces publics du Grand Lyon, Lyon, le 13 mars 2006.

19 - Comme le fait de réaliser un maillage des stations de vélos tous les 300 mètres pour faciliter la régulation. *Ibid.*

20 - Convention entre la ville de Bruxelles et la société JCDecaux Belgium, le 27 avril 2006 (archives municipales de Bruxelles, service mobilité).

21 - La notion d'opérateur de transfert cible les individus qui, par leur position institutionnelle ou par les intérêts qu'ils représentent, jouent un rôle déterminant dans le processus de transfert. Cf. Wolman, 1992.

22 - Le contrat est finalement attribué à JCDecaux après une rude concurrence face à une coalition Clear Channel, Pro Vélo, Trandev et la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB).

23 - La société se réfère à l'augmentation des dégradations qui porterait le prix du système entre 2000 et 3000 euros par vélo et par an, sans jamais fournir les études réalisées. Voir *Le Figaro*, Vélo'v : bras de fer entre JC Decaux et le Grand Lyon, 7 octobre 2008.

Dans un premier temps, alors que la région de Bruxelles-Capitale étudiait depuis 2006 la possibilité d'implanter un système de VLS, le maire de Bruxelles entreprend une expérience sur sa commune avant les élections municipales de 2007. Pour accélérer l'implantation d'un tel système, un avenant au marché de mobilier urbain, détenu par JC Decaux, est voté, sans concertation avec les autres échelles institutionnelles. JCDecaux a concédé l'implantation d'un système de 250 vélos répartis sur 20 stations contre « *une déduction des loyers payés par la société pour les faces publicitaires exploitées par elle* »<sup>20</sup>. Au préalable, la société a dû s'assurer de la faisabilité d'une telle opération à travers une étude juridique. Ce projet, jugé limité pour une ville comme Bruxelles, est remis en cause au lendemain des élections par l'ensemble des acteurs politiques bruxellois, ce qui entraîne une relance des études portant sur les VLS.

Dans un second temps, la remise en cause du système communal par un nouveau projet régional, devant être inauguré avant les élections de 2009, relance le processus de prospection. Des voyages sont organisés à l'invitation des grandes sociétés privées. Les acteurs politiques refusent les invitations. Mais les associations bruxelloises les acceptent et profitent de l'organisation d'un voyage à Barcelone, entièrement financé par Clear Channel pour promouvoir son système *Bicing*. L'acteur privé joue ici un rôle d'opérateur de transfert<sup>21</sup>. Il incite indirectement les acteurs associatifs à produire des savoirs : dans un premier temps, ces derniers rédigeront une synthèse dans la revue de l'association faisant la promotion du système de Clear Channel (GRACQ, 2007) ; dans un second temps, ils coopéreront directement avec Clear Channel en répondant conjointement à l'appel d'offres de la région en 2008<sup>22</sup>.

Dans cette phase de prospection transnationale, les groupes privés participent à trois processus : la circulation des informations entre villes, la diffusion des objets standards de leur catalogue (VLS, abris pour voyageurs, formats et supports publicitaires) et une réponse aux contraintes politiques des villes (connaissances juridiques, capacité d'investissement et respect des délais). C'est au moment de la mise en œuvre du projet qu'ils mobilisent une expertise territorialisée, s'adaptant au contexte de chaque ville.

#### **La mise en œuvre du projet et la production de savoirs de négociation**

La mise en œuvre est une phase où se confrontent des études, des informations et des intérêts. Les savoirs qui en découlent sont produits et instrumentalisés pour la négociation. L'intégration des logiques marchandes dans la conduite de projet interroge la notion de service rendu à l'utilisateur. C'est

d'ailleurs le principal enjeu des négociations. Celle portant sur un avenant au contrat lyonnais visant à augmenter les tarifs de Vélo'v en 2009 a soulevé la question de la légitimité des savoirs et des études produits par JCDecaux<sup>23</sup>. Quel est le montant des recettes de l'affichage publicitaire pour les sociétés ? Dans un contexte où les acteurs privés dissimulent des informations industrielles et commerciales, comment les acteurs publics peuvent-ils négocier la qualité de service rendu aux usagers ?

L'implantation des stations et le choix de l'échelle spatiale des systèmes sont négociés lors de réunions autour d'un nombre restreint de participants. Les associations ne participent pas au processus de mise en œuvre, même si le projet est inscrit à l'ordre du jour des réunions de concertation du Grand Lyon. Du côté technologique, la mise en œuvre est entièrement gérée par l'acteur privé qui détient les compétences techniques d'implantation sur le terrain.

La négociation se déroule autour d'une confrontation de logiques antagonistes entre les acteurs privés et publics qui produisent des savoirs pour renforcer leur position dans la négociation et défendre leurs intérêts. Les acteurs publics mobilisent des savoirs opérationnels pour construire une vision de l'intérêt général, tandis que les acteurs privés développent une stratégie de monopolisation de certaines données, notamment économiques, dans une logique de maximisation de la rentabilité financière de l'entreprise.

Dans cette perspective, les acteurs publics mobilisent et rassemblent des études liées aux enjeux de l'aménagement du territoire métropolitain : études des flux de déplacements pour favoriser l'intermodalité ; périmètres soumis à l'accord préalable des architectes des Bâtiments de France pour le cas lyonnais ; études de sécurité routière à Bruxelles ; cartographies des réseaux de canalisation, des réseaux électriques pour l'implantation des bornes ; projets d'aménagement d'espaces publics en cours, etc. Ces différentes études viennent en appui aux orientations choisies en faveur d'une qualité de service pour les usagers, qu'il faut resituer dans le cadre des missions de service public des collectivités.

Les sociétés privées mobilisent quant à elles essentiellement des études et des savoirs qu'elles ont accumulés, soit sur le territoire local, soit à partir des expériences de VLS développées dans d'autres villes. L'objectif est d'orienter l'implantation du système en fonction des logiques de rentabilité propres à ces acteurs privés. À ce titre, les études économiques des prix de la publicité intègrent des critères marchands dans la conduite des projets. Alors qu'à Lyon, cela se traduit par la mise en place de limites spatiales du système



**Figure 1** : Une mise à disposition de VLS par JCDecaux pendant le congrès international Velocity à Bruxelles en 2009 (Photo : Maxime Huré)

autour du centre de l'agglomération<sup>24</sup>, le travail d'implantation des stations à Bruxelles est lui, explicitement négocié dans le cadre des contraintes des prix de l'affichage publicitaire. Un agent de la région bruxelloise témoigne des teneurs de cette négociation avec les agents de JCDecaux :

« Ils [les agents de JCDecaux] mettent vraiment en avant l'intérêt publicitaire. Ils nous disent : ' nous on veut que ce soit à cet endroit-là car c'est là qu'on a le meilleur contact '. Ils ont chaque année un routage qui détermine le prix au m<sup>2</sup> des endroits. C'est ce qu'on appelle le contact SIM et ils regardent ça pour chaque implantation, à chaque croisement et voirie. Le prix de location équivaut à une chaîne de valeur. Par exemple s'il passe 10 000 automobilistes devant une publicité, le prix est de tant. Les contrats de vente ne sont faits qu'à partir des contacts SIM. Evidemment ils choisissent [l'implantation] en fonction du nombre de passages de voitures »<sup>25</sup>.

Les recettes de l'affichage publicitaire ne sont pas connues des acteurs publics et constituent une information monopolisée par les sociétés. Ce monopole correspond à une stratégie délibérée des entreprises afin de rendre les collectivités dépendantes des informations qu'elles détiennent sur l'économie générale des contrats. À ce titre, depuis 2005, JCDecaux et Clear Channel ont fait leur entrée dans le capital de la société AFFIMETRIE SAS qui mesure l'audience des espaces publicitaires, ce qui permet de fixer les prix des affiches<sup>26</sup>. Ces données s'échangent sur le marché publicitaire, mais échappent aux collectivités. Ainsi, les prix des espaces publicitaires constituent une information financée et monopolisée par l'entreprise.

Mais pour d'autres savoirs, les acteurs coopèrent efficacement, formant un acteur collectif, comme lors des campagnes de communication du système. Ils élaborent conjointement des documents de communication à la fois internes à l'agglomération, à destination des usagers, et externes, pour promouvoir l'image des systèmes à l'international. Lors des congrès, les acteurs privés participent à l'accueil des délégations de ville. Ils fournissent des abonnements temporaires et distribuent des

documents de promotion. Les objectifs sont complémentaires : l'entreprise souhaite internationaliser son produit et les acteurs publics l'image de leur ville (Pinson, 2009).

#### **Contrôler et évaluer : co-production ou contre-production de savoirs ?**

La phase d'évaluation des systèmes constitue un moment intense de production de savoirs dans la conduite des projets. L'enjeu pour la puissance publique est de maintenir un niveau de qualité de service satisfaisant pour l'utilisateur. C'est la raison pour laquelle deux agents à plein temps s'occupent du suivi du contrat au sein des administrations lyonnaise et bruxelloise<sup>27</sup>. Le renouvellement des contrats de mobilier urbain procure déjà un moyen de réviser les exigences en termes de coopération et d'échanges d'informations. Le contrôle des activités de l'acteur privé s'est accru et les échanges se sont institutionnalisés, comme le suggère un agent du Grand Lyon en charge du suivi de Vélo'v :

« Autant pendant 30 ans, le contrat précédent avec JCDecaux qui a été passé sans aucune mise en concurrence bien évidemment : ce marché là n'était absolument pas contrôlé. Il faut se rappeler qu'il y a 4 ans, on ne connaissait même pas le parc d'abribus et de Mobilier urbain pour l'information (MUPI), on ne savait pas où ils se trouvaient et JCDecaux ne voulait rien donner. Il a fallu se bagarrer pour avoir un exemplaire papier, même pas informatique, seulement papier. Aujourd'hui, c'est caricatural : on a deux personnes qui s'en occupent à temps plein. Un 'cadre A' et un agent de maîtrise. L'agent de maîtrise va discuter emplacement par emplacement, pied à pied, les emplacements avec JCDecaux. On a déjà fait 70 ordres de service et on est à 60 réunions de chantier depuis le début. Donc, on exerce bien un contrôle »<sup>28</sup>.

Les outils de contrôle et les grilles d'évaluation figurent dans le contrat. Dans les deux villes, c'est la société JCDecaux qui a proposé ses propres indicateurs de contrôle. Les grilles d'évaluation rassemblent plusieurs critères : garantie du nombre de vélos en service, taux de disponibilité des

24 - Le système Vélo'v se concentre sur les communes de Lyon et de Villeurbanne. L'extension du réseau aux communes périphériques se heurte au double argument de la faible densité urbaine des communes (argument développé par le Grand Lyon : voir entretien avec Florence Larcher, déjà cité), et du prix moins attractif de l'affichage publicitaire sur ces communes. Ce dernier fut également emprunté en 1981 par JCDecaux pour freiner l'extension du réseau d'abribus sur l'agglomération lyonnaise. Voir lettre du président de la société JCDecaux au président de la Courly, le 18 novembre 1981 (AGL, 2115 W 004-2).

25 - Entretien avec Pierre Taillade, Ingénieur technicien, direction gestion et entretien des voiries de la région de Bruxelles Capitale, en charge du suivi de l'implantation technique du système VILLO, Bruxelles, le 10 mai 2010.

26 - Voir <http://www.affimetrie.fr/siteweb/affimetrie/qui-sommes-nous.html>, consulté le 6 janvier 2011.

27 - Entretien avec Pierre-Jean Bertrand, chargé de mission « mobilité douce », région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, le 10 mai 2010.

28 - Entretien avec le Directeur adjoint délégué « aux ressources » du service

**Figure 2** : L'atelier de réparation JCDecaux des Vélo'v à Lyon (Photo : archives du Grand Lyon)



de la voirie du Grand Lyon, le 6 avril 2006.

29 - Statistiques hebdomadaires de Vélo'v fournies par JC Decaux au Grand Lyon ; cf. Huré, 2007.

30 - Séances du conseil communautaire du Grand Lyon, le 13 novembre 2006 et le 12 janvier 2009, délibérations n°2006-3736 ; n°2006-3695 ; n°2009-0477 et n°2009-0478.

31 - <http://www.wheresmyvillo.be/>

32 - *Ibid.*

33 - L'empire JCDecaux dans le monde, et à Bruxelles, *Bruxelles en Mouvement*, n° 236, 10 mai 2010.

34 - Commissariat général au développement durable, 2009, *Les comptes des transports en 2008 – 46<sup>ème</sup> rapport à la Commission des comptes des transports de la Nation*, t. 2, p. 31-47.

stations, état général des vélos, etc. En cas de non respect des critères, la société est redevable de pénalités aux collectivités. Dans ce cadre, JCDecaux s'engage à fournir des statistiques hebdomadaires qui constituent les indicateurs de l'évaluation<sup>29</sup>.

Dans les échanges d'informations avec le Grand Lyon, JCDecaux décrit précisément les éléments de régulation du système, l'état du matériel et l'affectation des tâches de ses salariés. La société réalise donc des recensements internes et fait partager des éléments d'organisation et de gestion de son entreprise. Elle exploite aussi les données transmises par son système informatique, présent jusque sur les bicyclettes.

Ces échanges d'informations restent toutefois limités : les statistiques servant à établir les indicateurs sont entièrement collectées par JCDecaux. Elles constituent des données internes à l'entreprise, dont les sources sont inaccessibles pour les collectivités. L'absence de données brutes incite les acteurs publics à vérifier les chiffres de JCDecaux, c'est-à-dire à mener une contre-évaluation. Ce type de partenariat engendre des contre-productions de savoirs visant à confronter les données entre partenaires.

A Lyon, un groupe d'étudiants a mené cette contre-expertise en 2006, à travers deux missions : une enquête technique visant à inspecter les stations et les vélos pendant certaines tranches horaires ; une enquête qualitative « usagers » pour déterminer le profil des utilisateurs et approfondir leurs comportements (Bianconi *et al.*, 2006). Depuis 2007, un cabinet d'études réalise ces études. L'enjeu est important : les réflexions autour des grilles d'évaluation et de pénalités ont été au cœur des renégociations du contrat dans le cadre de deux avenants votés par le Grand Lyon en 2006 et en 2009<sup>30</sup>.

A Bruxelles, ce sont les usagers, constitués en association qui construisent cette contre-expertise à partir de comptages et de recensements. Ainsi, en

2010, l'association *Where's My Villo ?* fut créée pour « inciter JCDecaux à remédier au problème des stations fréquemment vides ou pleines, en évaluant la performance des stations Villo »<sup>31</sup>.

Objectifs de l'association *Where's My Villo ?*<sup>32</sup>

« These low service quality levels motivate our first call for:  
 (1) JCDecaux to drastically improve the availability of bikes and parking spaces, through better reallocation of bikes  
 (2) JCDecaux to commit to transparent and easily verifiable service levels  
 (3) The committee in charge of evaluating Villo to include a group of users ».

Ces contre-expertises permettent à certains acteurs de reprendre la main sur ces politiques. L'accroissement du rôle des acteurs privés dans la production de savoirs impulse le développement d'outils de contrôle et multiplie quantitativement la production d'études dédiées à cet effet. Les exemples de Lyon et Bruxelles montrent que des études entrent en concurrence pour affirmer la légitimité de certains acteurs. À Bruxelles, les associations multiplient la diffusion d'évaluation visant à délégitimer l'acteur privé<sup>33</sup>. D'autres concurrences apparaissent, notamment institutionnelles. En France, les projets de VLS échappent totalement aux services de l'Etat. Mais ces derniers parviennent à entrer dans la décision par la question des études d'évaluation économique. Ainsi, en 2009, le Commissariat général au développement durable a publié une analyse coûts/bénéfices des projets de VLS<sup>34</sup>, légitimant un retour de l'Etat sur les questions de vélo en ville.

## CONCLUSION

La comparaison entre Lyon et Bruxelles apporte plusieurs éléments de réponse quant au rôle des savoirs produits par les acteurs privés et leurs effets :

- premièrement, les deux cas d'étude montrent une accélération de la production de savoirs à la fin des années 1990 avec l'émergence des projets



Phases du projet	Savoirs produits par les différents acteurs		
	<i>Privés</i>	<i>Publics</i>	<i>Associatifs</i>
Phase de prospection	- Savoirs technologiques - Circulations d'information - Documents de promotion - Réponse à l'appel d'offres	- Synthèse des expériences existantes - Cahier des charges	- Publications dans des revues associatives (Bruxelles)
Phase de mise en œuvre	<i>Négociation</i>		
	- Savoirs technologiques - Données issues de l'implantation locale de l'entreprise (Lyon) - Savoirs économiques et financiers - Documents de communication	- Documents d'urbanisme/réglementaire - Expertise technique (flux de mobilité, organisation du territoire, etc.) - Documents de planification - Documents de communication	- Opinions citoyennes et consultation des associations de quartier
Phase d'évaluation	- Données et statistiques internes (expertise) - Indicateurs d'évaluation	- Contre-expertise (Lyon)	- Contre-expertise (Bruxelles)

**Tableau 1 :** Synthèse des savoirs produits par les différents acteurs lors des trois phases repérées dans les projets de VLS de Lyon et Bruxelles.

de VLS et la privatisation d'une partie de cette production. En effet, l'arrivée des acteurs privés dans le monde de l'expertise du vélo marque une rupture avec les vingt premières années de co-production de savoirs publics et associatifs ;

- deuxièmement, les études autour des projets de VLS mobilisent des espaces transnationaux, des acteurs, et des cadres de production de savoirs nouveaux. Plus que l'analyse comparative, cet article a montré l'importance de la comparaison en action, c'est-à-dire des processus où les acteurs échangent des informations entre villes et comparent leurs projet dans un contexte de compétition interurbaine. Ce travail invite ainsi à une analyse plus fine des mécanismes d'échanges entre les villes, notamment dans les espaces de circulation des politiques publiques.

À travers les savoirs, l'acteur privé devient un partenaire légitime dans les échanges d'information avec les collectivités. L'implantation des VLS sur la base du marché de l'affichage publicitaire constitue la véritable innovation. Les sociétés privées relèguent ainsi les savoirs opérationnels en matière de mobilité derrière la primauté des logiques marchandes. Mais les relations entre acteurs montrent une réelle complexité : des jeux de domination et de concurrence, propres à chaque territoire, se cristallisent autour de la question des savoirs. On observe que les acteurs publics et privés s'inscrivent durablement dans une relation mêlant coopération et concurrence, en volant à peine l'instrumentalisation des études qu'ils produisent. Le projet apparaît comme « un dispositif d'apprentissage collectif, continu et situé » pour reprendre les propos de Viviane Claude (2006, p. 224).

Les grands groupes urbains ne représentent pas seulement une ressource d'investissement et d'innovation technologique pour la cité, ils fabriquent la ville par le développement de ressources cognitives. En matière de mobilité, cela se traduit par le développement d'un comportement schizophrénique des acteurs publics vis-à-vis des sociétés

privées, orienté tantôt vers la coopération, tantôt vers le contrôle et la concurrence. Les analyses des autres modèles économiques de VLS (Béroud, 2007) et de l'engagement récent des sociétés de transport urbain comme Kéolis (Bordeaux) ou Véolia Transport (Nice) dans ces projets montrent que l'action des villes est structurée par la quête incertaine d'un nouvel équilibre avec les acteurs privés.

#### BIBLIOGRAPHIE

BÉROUD B., 2007, Les expériences de vélos en libre services en Europe, *Transports Urbains*, n°111, p. 16-20.

BIANCONI P.-A., BOIRON M., DRIOLI A., HURE M., RAVIER M., TORROSSIAN C., *Etude d'une politique publique initiée par le Grand Lyon : Vélo'v (enquête technique et enquête usagers)*, Université Lyon 2, enquête de Master 1 de sciences politiques, séminaire de méthode, 2006.

CLAUDE V., 2006, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX<sup>ème</sup> siècle*, Marseille, Parenthèses.

COLLOMB G., éditorial de *Grand Lyon Magazine*, n° 12, avril/mai 2005, p. 3.

Commissariat général au développement durable, 2009, *Les comptes des transports en 2008 – 46<sup>ème</sup> rapport à la Commission des comptes des transports de la Nation*, tome 2, p. 31-47.

DEKOSTER J., Le GRACQ, bientôt 30 ans d'histoire et de combats, *Ville à vélo, la revue mensuelle du GRACQ*, Hors Série, mai 2009.

DELIGNE C., JAUMAIN S., 2009, *L'expo 58, un tournant dans l'histoire de Bruxelles*, Bruxelles, Le cri Histoire.

GARDON S., 2009, *Gouverner la circulation urbaine. Des villes françaises face au problème au-*

- tomobile (années dix-années soixante)*, thèse de doctorat en science politique, Université Lyon 2, 602 p.
- GRACQ, 1984, *Les cyclistes dans la circulation*, Bruxelles, Fondation du Roi Baudouin, 123 p.
- GRACQ, 2007, « Quel vélo public choisir pour nos grandes villes ? », *Ville à vélo*, n° 133, décembre.
- HUBERT M., 2008, L'expo 58 et le « tout automobile ». Quel avenir pour les grandes infrastructures routières urbaines, *Brussels Studies*, 22, p. 1-17, [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)
- HURÉ M., 2010, Le rôle des acteurs privés dans la mobilité des villes méditerranéennes : les vélos en libre service à Barcelone et Marseille, *Transports Urbains*, n° 117, p. 11-15.
- HURÉ M., 2009, La création d'un réseau de villes : circulations, pouvoirs et territoires, *Métropoles*, 6, *Des mobilités urbaines à la ville mobile. Sur les traces des circulations urbaines*, [En ligne]. URL : <http://metropoles.revues.org/document4010.html>.
- HURÉ M., 2007, *Les effets du projet Vélo'v sur le gouvernement des villes*, mémoire de Master 2, IEP de Lyon, annexes.
- ILLITCH I., 1975 (4<sup>ème</sup> édition), *Energie et équité*, Paris, Le Seuil, 70 p.
- ION J., 2003, Modes d'engagement et savoirs associatifs : petit coup d'œil dans le rétroviseur, in LOCHARD Y., SIMONET-CUSSET M. (coord.), *L'expert associatif, le savant et le politique*, Paris, Syllepse, p. 21-26.
- JOUVE B., PARENNE A., 2003, Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises, in JOUVE B., *Les politiques de déplacements urbains en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 81-110.
- LORRAIN D., 2002, Gigacity (l'essor des réseaux techniques dans la vie quotidienne), *Flux*, 1, n° 47, p. 7-19.
- LORRAIN D., STOCKER G., 1995, *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 216 p.
- MARREL G., PAYRE R., 2006, Introduction. Les temporalités du politique, *Pôle Sud*, 2, n°25, p. 5-7.
- SETRA division urbaine, 1976, *Aménagements en faveur des cyclistes, cyclomotoristes*, Paris, Ministère de l'équipement et ministère de l'intérieur.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences po, 418 p.
- WOLMAN H., 1992, Understanding Cross-National policy Transfer: the case of Britain and the US, *Governance*, vol. 5, n°1, p. 27-45.

Adresse de l'auteur :

**Institut d'Études Politiques**  
14 avenue Berthelot  
69365 Lyon Cedex 07

E.mail : [maxime.hure@sciencespo-lyon.fr](mailto:maxime.hure@sciencespo-lyon.fr)