



HAL
open science

La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir

Caroline Gallez

► **To cite this version:**

Caroline Gallez. La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir. Science politique. Université Paris-Est, 2015. tel-01261303

HAL Id: tel-01261303

<https://shs.hal.science/tel-01261303v1>

Submitted on 26 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.

**Dossier d'habilitation à diriger des recherches
Université Paris-Est Marne-la-Vallée**

Spécialité aménagement

**Volume 2
Mémoire original**

**La mobilité quotidienne en politique
Des manières de voir et d'agir**

Caroline GALLEZ

Sous le parrainage d'Alain Faure, directeur au CNRS, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Jury :

Francis Beaucire, professeur émérite d'aménagement et urbanisme, Université de Paris 1 (examineur)
Anne-Cécile Douillet, professeure de sciences politiques, Université de Lille 2 (rapporteure)
Marie-Pierre Lefevre, professeure de sociologie, Université de Tours (rapporteure)
Marianne Ollivier-Trigalo, chargée de recherche (CR1), IFSTTAR (examinatrice)
Franck Scherrer, professeur d'aménagement et urbanisme, Institut d'urbanisme de Montréal (rapporteur)

Soutenue publiquement le 5 juin 2015
à l' ENPC, Amphi Navier, Champs sur Marne

Remerciements

Ce mémoire est l'aboutissement d'un long travail à la fois personnel et collectif.

Je suis très heureuse d'en présenter les résultats devant un jury de qualité.

Je remercie chaleureusement Alain Faure d'avoir accepté d'être mon « garant » pour cet exercice. Il a su par ses conseils toujours bienveillants et très consistants me guider, me soutenir et me détourner de mes tentations trop « studieuses ».

Je remercie très sincèrement mes trois rapporteur(e)s, Anne-Cécile Douillet, Marie-Pierre Lefeuvre et Franck Scherrer, d'avoir accepté de lire et de discuter ce travail.

Je remercie également Marianne Ollivier-Trigalo et Francis Beaucire, qui ont tous deux beaucoup contribué à mon cheminement intellectuel, de participer à ce jury.

De très nombreuses personnes m'ont soutenue tout au long de ce parcours, que je ne me risquerai pas à citer ici, de peur d'en oublier. Je suis très reconnaissante à mes directeurs de laboratoire et à tous mes collègues pour les discussions, les soutiens et la compréhension dont ils ont fait preuve à mon égard. Le Laboratoire Ville Mobilité Transport est un beau collectif, diversifié, solidaire et ouvert, auquel je suis heureuse d'appartenir. Je dois également beaucoup à mes collègues et ami(e)s d'autres laboratoires et d'autres universités, qui m'ont aidée à élargir ma réflexion et à explorer de nouvelles perspectives.

Je remercie enfin Thierry, Juliette, Loréna et Manuel, ainsi que tous mes ami(e)s proches, qui m'ont supportée (dans tous les sens du terme !) sans faillir, ont su me distraire et me forcer à sortir de ma retraite studieuse pour revenir dans la vraie vie.

Sommaire

Introduction générale.....	5
Chapitre 1 - La mobilité en perspective : des imaginaires et une question sociale	
Introduction	13
1. Des représentations façonnées par l'histoire	15
1.1 Stabilité du lieu et attachement communautaire dans les sociétés médiévales.....	15
1.2 Evolution de la culture sociale et des pratiques de mobilité à l'époque moderne	17
1.3 Droit à la mobilité : genèse et ambiguïtés contemporaines.....	20
1.4 Transports mécanisés et révolutions de la vitesse	22
1.5 Compression des espaces temps du quotidien.....	24
1.6 Discontinuités et ambivalences de l'évolution des mobilités spatiales	26
2. Une modernité contemporaine ambiguë.....	30
2.1 La mobilité dans la modernité et au-delà	30
2.2. Un monde en mouvement ? La mobilité généralisée et ses controverses.....	35
2.3 Socio-économie des transports : la mobilité comme déplacement	40
3. Satisfaire ou gérer la demande de déplacement ?	45
3.1 Derrière le consensus de la mobilité durable.....	45
3.2. « Bouger pour s'en sortir ».....	52
Conclusion.....	57
Chapitre 2 - Des transports publics urbains à la fois pour et contre le territoire	
Introduction	59
1. Urbain/non urbain : une séparation constitutive.....	62
1.1. L'autonomisation progressive des réseaux ferrés urbains	62
1.2 Le renforcement du pouvoir d'intervention des communes	65
1.3 L'essor des autorités organisatrices intercommunales	69
2. Le temps politique des agglomérations.....	73
2.1 Comparer les dynamiques intercommunales : éléments de méthode.....	74
2.2. Trajectoires de l'intercommunalité et des transports publics urbains	76
2.3 Les transports collectifs, révélateurs de l'agglomération	85
2.4 Les transports collectifs au service du projet politique de l'agglomération	89
3. Un réseau à l'échelle de la région urbaine ?	96
3.1 Poids et usages des représentations territoriales	96
3.2. Desservir les périphéries urbaines	100
Conclusion.....	107
Chapitre 3 - Les doctrines de la planification à l'épreuve de l'action locale	
Introduction	111
1. La segmentation des cultures techniques	114
des transports et de l'urbanisme.....	114
1.1 Urbanisme et zonage	114
1.2 Réseaux : la domination du paradigme circulatoire	117
1.3 Formes urbaines, transport et circulations : les modèles d'articulation.....	120
2. Le changement par la coordination :	129
regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises	129
2.1 Eléments de méthode et présentation des terrains.....	130
2.2 Les idées en action.....	135

2.4. Les institutions, contraintes et ressources des acteurs	141
2.5. Conflits, négociations et compromis autour du rapport entre ville et transports.....	146
3. Les sentiers de l'action publique urbaine.....	152
3.1 Les politiques urbaines relèvent-elle d'un sentier de dépendance ?	152
3.2 Le changement dans la continuité	155
Conclusion.....	162

Chapitre 4 - La gestion des contradictions de la ville mobile

Introduction	165
1. Les métamorphoses de la gestion publique territoriale	167
1.1 Décentralisation, recentralisation : les ambiguïtés de la transformation du pouvoir local	167
1.2. L'Île-de-France, une décentralisation tardive et inachevée	168
1.3. Vers une différenciation territoriale des normes ?	170
2. Une articulation négociée : le cas de deux contrats de développement territorial du Grand Paris....	173
2.1 Conflits politiques autour du Grand Paris	174
2.2. Mise en place des CDT : définition des conditions initiales	175
2.3. Objets de la discussion	180
2.4 CDT et la gouvernance locale	183
3. L'intercommunalité en intercesseur territorial : vers une différenciation des normes ?	187
3.1. La Communauté d'agglomération du Val de Bièvre,	187
exemple-type de fédération communale.....	187
3.2. Couverture de l'A6b et rénovation urbaine de la Cité du Chaperon Vert : des projets politiques négociés avec l'Etat.....	190
3.3 La CAVB en soutien des projets politiques locaux	208
Conclusion.....	213

Conclusion générale - Retour sur la question sociale.....215

1. Des inerties et des changements	216
2. Des impensés, des incertitudes et des ambiguïtés.....	221
3. L'accessibilité comme nouveau paradigme ?	227
4. Epilogue : trois pistes pour un programme de recherche.....	234

Références bibliographiques

239

Introduction générale

Nous vivons dans un monde où les mobilités, sous toutes leurs formes, ont pris une importance centrale. Les dernières décennies ont été marquées par une augmentation rapide et sans précédent des déplacements de personnes, de biens et d'informations à diverses échelles et par une croissance non moins exceptionnelle des communications à distance. Ces mobilités découlent, au moins en partie, de l'amélioration continue des potentiels de connexion des lieux, des individus et des ressources, liée au développement des réseaux de transport et de communication.

Qu'ils soient physiques, virtuels, voire imaginaires, ces mouvements participent de l'évolution des modes de vie contemporains, de la mondialisation des échanges, de la transformation des territoires et des espaces urbains. Certains observateurs interprètent les changements de la mobilité comme l'une des manifestations les plus tangibles de l'accélération et de l'extension du mouvement de modernisation des sociétés. Espace des flux et société en réseau (Castells, 1996), modernité liquide (Bauman, 2000), société hypertexte (Ascher, 2005), société en mouvement (Urry, 2000) : nombreuses sont les métaphores qui cherchent à rendre compte de l'évolution des relations, des structures et des rythmes sociaux dont la mobilité, sous ses diverses formes, constituerait un élément central. Selon Hannam, Sheller et Urry (2006), si le monde semble désormais « en mouvement », c'est parce que les questions liées au mouvement, lequel peut être insuffisant pour les uns, excessif pour les autres, inapproprié ou inopportun, se trouvent désormais au cœur de bien des vies et de bien des organisations¹.

Dans ces évolutions, les réseaux de transports et les déplacements physiques des personnes occupent une place à la fois importante et controversée.

D'un côté, les statistiques attestent de la croissance des déplacements individuels, à toutes les échelles : internationales, nationales, locales, notamment au sein des régions urbaines. Exercer des activités multiples dans des lieux distants au cours d'une même journée, avoir plusieurs domiciles, voyager d'un continent à l'autre pour son travail ou ses loisirs : les occasions et les besoins de se déplacer, qu'ils soient quotidiens ou plus exceptionnels, n'ont cessé d'augmenter et de se diversifier. La mobilité permet d'accéder aux biens, aux services, et de participer à la vie sociale, dans des sociétés où les lieux de vie et d'activité sont de plus en plus dispersés (Le Breton, 2004). A travers l'aptitude qu'elle offre aux individus de gérer des contraintes spatiales et temporelles de plus en plus complexes, la mobilité spatiale apparaît à la fois comme un outil et comme une résultante de l'individualisation et de la diversification des pratiques sociales (Ascher, 2006). Elle est à la fois un facteur majeur et une conséquence de l'évolution de nos rapports à l'espace et au temps (Kaufmann, 2002).

¹ « Issues of movement, of too little movement or too much, or of the wrong sort or at the wrong time, are central to many lives and many organisations » (Hannam et al., 2006, 208).

D'un autre côté, l'accroissement des déplacements engendre de nombreuses nuisances et des coûts collectifs sociaux, économiques et environnementaux. L'augmentation des circulations motorisées, notamment automobiles, est à l'origine de l'émission de plusieurs polluants et de gaz à effet de serre, de l'accroissement du bruit, de l'insécurité routière, et de la consommation d'énergie fossile. L'évolution des nuisances est particulièrement préoccupante dans les villes, où les risques pour la santé augmentent avec le taux d'exposition des populations. Par ailleurs, le développement des réseaux de transport et de l'usage de l'automobile a favorisé la périurbanisation, dans un double mouvement de desserrement des lieux de résidence et d'emploi à partir des noyaux centraux, et de « prise en masse » des villages ou des bourgs périphériques dans l'espace d'attraction des zones d'activités centrales. Depuis les années 1990, la durabilité de cette croissance urbaine extensive en termes de coûts d'infrastructures collectives, de consommation d'espaces naturels, de dépense énergétique, de risques pour la santé, de dégradation de la qualité de vie est particulièrement questionnée. Enfin, en dépit de sa banalisation, l'accès à mobilité et les effets de son augmentation restent très discriminants selon les groupes sociaux : se déplacer a un coût, qui pèse lourdement sur le budget des catégories de population les plus modestes ou les plus précaires ; une partie des catégories sociales les plus démunies sont par ailleurs exposées à de fortes nuisances en termes de bruit, de pollution, et de dégradation des conditions de vie liées à la circulation ; enfin, du fait de conditions de plus en plus tendues sur le marché de l'emploi comme sur le marché du logement, les personnes en situation de précarité sont les plus dépendantes de la mobilité, qu'elle utilisent comme un moyen d'ajustement aux autres contraintes.

Ainsi, alors que les déplacements jouent un rôle de plus en plus important dans nos modes de vie contemporains, la durabilité de leur rythme de croissance et des conditions de leur réalisation est largement interrogée. Dans ce contexte, les objectifs des politiques de transport sont marqués par de fortes contradictions.

La régulation des mobilités quotidiennes en question(s)

Au cours des années 1990, on assiste à un changement du paradigme² dominant des politiques de transport : au principe de la prévision et de la satisfaction de la demande de déplacement, qui présidait à la planification et à la construction des infrastructures de transport se substitue la nécessité d'une maîtrise, sinon d'une réduction des déplacements, plus spécifiquement des déplacements automobiles, en relation avec les objectifs de protection de l'environnement. La mobilité durable s'impose comme le nouvel horizon normatif des politiques de transport.

La quête de modes de vie urbains moins dépendants de la voiture particulière, qui sous-tend les figures de la ville et de la mobilité durables, suscite des critiques, tant en termes de conséquences de ces objectifs que des moyens d'y parvenir. Plusieurs auteurs contestent l'exclusivité de la question environnementale dans l'orientation des politiques publiques et mettent l'accent sur les conséquences potentiellement négatives en termes d'inégalités sociales d'une régulation qui toucherait d'abord les populations les plus fragilisées (Orfeuill, 2004 ; Hine,

² Nous entendons ici le paradigme politique dans le sens défini par Hall (1993), comme un ensemble d'idées et de normes partagées par les acteurs politiques et techniques, qui sous-tendent non seulement les objectifs des politiques publiques, le choix des instruments mais aussi la nature même des problèmes publics.

2007). L'acceptabilité sociale des outils de la régulation est par ailleurs questionnée, tant dans le champ scientifique que dans le champ politique, comme le suggère la vivacité des débats sur le péage urbain en France, liés à la mise en place d'un péage sur la rocade de contournement ouest de Lyon (TEO) en 1997 et de l'instauration du urbain à Londres, en 2003 (Raux et Souche, 2004).

Dans le même temps, les enjeux relatifs aux inégalités sociales face à la mobilité sont réévalués à l'aune d'une évolution plus globale de la question sociale, caractérisée par la montée en puissance de la problématique de l'exclusion sociale (Paugam, 1996). L'un des aspects de cette transformation, dont témoigne le recours à la notion d'exclusion, concerne la spatialisation de la question sociale. La politique de la ville, ciblée sur les quartiers dits « sensibles », est emblématique de ce changement (Tissot et Poupeau, 2005). Dans ce contexte, la faible mobilité ou le manque d'accès aux transports sont interprétés comme un risque d'isolement et donnent lieu à la mise en place de mesures spécifiques, ciblées sur des quartiers ou des groupes sociaux particuliers (Fol, 2009).

Le droit à la mobilité, inscrit dans la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982 mais jusque-là limité au développement d'un service public de transports collectifs, revient alors en force dans les discours et dans les orientations des politiques publiques. A mesure que s'affirme la crise de l'Etat providence et des modes traditionnels de redistribution sociale, les priorités des politiques nationales s'orientent vers le retour à l'emploi, incitant les collectivités locales à développer des mesures d'aide à la mobilité en faveur des chômeurs ou des personnes en situation de précarité. Ces orientations politiques suscitent néanmoins un nombre important de critiques, allant du scepticisme vis-à-vis de l'efficacité et de la pérennisation des effets de politiques de plus en plus ciblées et spécifiques (Féré, 2011, 2013) à la critique d'un glissement sémantique du droit à la mobilité vers l'injonction à être mobile (Bacqué et Fol, 2007).

Renouvellement conceptuel de l'analyse de la mobilité

Ces débats relatifs à la régulation des mobilités quotidiennes font écho aux controverses scientifiques liées à la mobilité et à son rôle dans les dynamiques sociales et urbaines. Depuis les années 1990, la mobilité, appréhendée sous l'angle du mouvement dans l'espace physique mais aussi du changement d'état et de statut social, occupe une place centrale dans les sciences sociales. De très nombreux travaux analysent et interrogent les conséquences potentielles du développement des mobilités.

Si la plupart des chercheurs s'accordent sur l'importance de ce phénomène, les débats restent vifs, au-delà de l'évidence assénée par les statistiques, sur les interprétations et les impacts des tendances observées. La thèse de la *mobilité généralisée*, popularisée par les travaux du sociologue anglais John Urry (2000), est ainsi mise en doute au regard de la persistance d'importantes inégalités individuelles et territoriales, qui rendent difficile toute tentative de généralisation (Orfeuill, 2004). De même, les travaux qui accordent une importance prédominante à la mobilité au détriment de l'ancrage territorial sont critiqués au motif que cette opposition trop simpliste ne tient pas compte de la capacité des acteurs individuels à articuler ces deux formes de ressources afin de s'adapter aux contraintes de la dispersion des lieux de vie et d'activité, en préservant leurs modes de vie familiaux et amicaux et leurs aspirations personnelles (Rémy, 1996 ; Kaufmann, 2010 ; Fol, 2009).

Une partie des controverses scientifiques interpellent directement le champ de la socio-économie des transports et l'analyse de la mobilité quotidienne, entendue comme l'ensemble des déplacements de personnes liés à la réalisation de leurs activités quotidiennes. Un premier ensemble de critiques, essentiellement conceptuelles, portent sur le caractère fonctionnaliste des approches traditionnelles de la mobilité quotidienne, qui ne rendraient compte que de manière partielle des transformations sociales qui accompagnent l'augmentation des mobilités ou que la mobilité révèle (Le Breton, 2004). Pour les sociologues, géographes du social et anthropologues, la mobilité ne peut en aucun cas se résumer au seul déplacement. Comme le résume Michel Bassand (1986), « la mobilité spatiale est un phénomène social total, c'est-à-dire qu'elle n'est jamais seulement un déplacement, mais toujours une action au cœur de processus sociaux de fonctionnement et de changement ».

Ces controverses ont une incidence directe sur la définition des problèmes relatifs à la régulation des déplacements du quotidien. En particulier, le fait de considérer la mobilité comme un fait social total, dont les incidences sont multiples dans les différentes pratiques sociales, revient à poser qu'elle ne peut pas être considérée « comme une dimension sectorielle et autonome de la vie sociale » (Le Breton, 2006). Ce faisant, et si l'on s'en tient à la régulation des mobilités quotidiennes, on admet que ce problème dépasse à la fois largement l'approche sectorielle des transports (améliorer les conditions de mobilité des individus ne se réduit pas à améliorer leur accès aux modes de transport) et d'autre part que les effets possibles des mesures de régulation des déplacements du quotidien débordent également les objectifs sectoriels qu'elles visaient (par exemple, lutter contre la congestion). En d'autres termes, ni les problèmes relatifs à la régulation des mobilités quotidiennes, ni les effets de l'action publique dans le champ des transports ne peuvent être appréhendés de manière purement sectorielle.

Analyser les controverses : une approche par le politique

Au vu de ce contexte, nous avançons deux hypothèses, à partir desquelles nous situons notre posture et notre questionnement de recherche depuis une quinzaine d'années.

La première hypothèse est que le problème de la régulation des mobilités quotidiennes, tel qu'il se redéfinit dans la sphère scientifique et politique des transports à partir des années 1990, fait face à une double crise à la fois politique et conceptuelle, dont les aspects sont corrélés. Le consensus apparent autour de l'idée de mobilité durable masque de fortes tensions politiques autour des objectifs et des moyens de régulation des déplacements quotidiens. Ces tensions politiques entrent en écho avec les controverses scientifiques autour de la place de la mobilité et de ses impacts sur les dynamiques sociales et urbaines. D'une part, les points de vue divergents défendus par les chercheurs aboutissent à des diagnostics ou à des recommandations potentiellement contradictoires en matière d'orientation de l'action publique. D'autre part, les approches traditionnellement utilisées dans le champ des transports sont remises en cause tant dans leur capacité à appréhender la mobilité et ses impacts, qu'à éclairer ou évaluer les politiques publiques. Dans la perspective ouverte par les *sciences studies*, nous supposons que ces controverses qui traversent les sphères scientifiques et politiques caractérisent un certain « état du politique » (Latour, 2008). Au-delà de leur contenu spécifique, elles attestent en effet d'une remise en cause des savoirs institués, d'une transformation du monde social (Lemieux, 2007). Dans le contexte actuel, renouvelé par la notion de développement durable, la question des mobilités quotidiennes

se caractériserait ainsi par un état de problématisation non stabilisé, où « les manières dont le collectif se pense et s'administre sont explicitement perturbées » (Latour, 2008, 663).

La seconde hypothèse est que c'est à travers l'analyse de la fabrication des politiques locales que nous pouvons comprendre comment s'opère, dans la construction localisée et temporaire d'une politique, une articulation particulière des manières de voir et d'agir. L'activité politique, comme le rappelle Zittoun (2013), peut être abordée selon deux perspectives complémentaires : celles de la *mise en ordre* de la société, ou du gouvernement, qui renvoie aux actions collectives et à la production de biens communs et de normes visant à atteindre des objectifs partagés ou à résoudre des conflits ; celle de la *mise en désordre*, qui se réfère aux activités de contestation de l'ordre et des normes imposées et qui s'exprime sous forme de transgressions, de conflits ou de compétition entre différents groupes. Ces deux définitions de l'activité politique ne sont contradictoires que si elles sont considérées terme à terme ; dans la pratique, c'est bien en relation avec un désordre sur lequel elle souhaite agir que l'activité de mise en ordre se positionne, et à l'inverse, la mise en désordre découle des tentatives d'imposer une mise en ordre. De ce fait, l'analyse des politiques publiques peut être envisagée comme une tentative d'opérer un ajustement, toujours partiel et toujours temporaire, entre des décalages, des tensions, des conflits d'intérêts qui sont la règle dans les secteurs et les systèmes d'action (Borraz, 1999).

Partant de ces deux hypothèses, notre projet dans cette thèse d'habilitation est d'étudier le traitement politique des mobilités quotidiennes. Par « traitement politique », nous entendons la manière dont un problème social – comment organiser et réguler les déplacements des individus liés à la réalisation de leur programme d'activités habituelles ? – est constitué en *problème public* et suscite la mise en œuvre d'instruments permettant de résoudre ce problème. Nous désignons par problème public un problème social dont la formulation et la résolution constituent des enjeux d'ordre public, c'est-à-dire des enjeux de controverses et d'affrontements entre acteurs collectifs dans des arènes publiques (Cefaï, 1996). Dans la lignée de l'approche pragmatiste de Dewey (2010 [1915]), nous considérons le problème public non pas comme donné, construit sur la base de faits objectifs ou objectivables, mais comme une activité collective en train de se faire. De ce fait, nous admettons qu'un problème social peut se constituer en différents problèmes publics, selon les arènes publiques dans lesquelles il se constitue.

L'angle d'analyse privilégié est celui des croisements entre des manières de voir et des manières d'agir. D'un côté, nous montrerons en quoi les outils de la connaissance de la mobilité quotidienne (catégories d'analyse, indicateurs, modèles) rendent compte des manières d'agir, c'est-à-dire de formuler des problèmes et de choisir des moyens pour les résoudre. D'un autre côté, nous analyserons la manière dont les politiques locales, qui cherchent à résoudre (partiellement et provisoirement) un problème de mobilité quotidienne caractéristique d'un territoire et d'une période donnés, bousculent les doctrines³ instituées, s'accommodent de savoirs partiels, créent de nouvelles manières de voir et d'agir et, ce faisant, contribuent au renouvellement du paradigme de la mobilité. Ce faisant, nous nous écartons d'une approche normative caractéristique de l'évaluation des politiques publiques, qui vise à analyser les écarts entre un savoir ou une doctrine établie et sa mise en œuvre à l'échelle locale. Plusieurs raisons

³ Par doctrine, nous entendons un ensemble de principes et de croyances, qui servent à interpréter des faits sociaux ou à orienter l'action.

justifient ce choix. La première tient au fait que nous prenons au sérieux les controverses qui remettent en cause les approches traditionnelles de la mobilité quotidienne, non pas tant au regard du contenu des arguments échangés qu'en raison de ce qu'elles disent d'une activité sociale à part entière. De plus – et sur ce point il en est de même des disputes sur la mobilité quotidienne que sur d'autres phénomènes physiques ou faits sociaux - il paraît illusoire de penser qu'une autorité légitime ou un arbitre unique puissent imposer la fin des controverses (Lemieux, 2007). En allant plus loin, nous pensons que c'est à partir d'une connaissance des arbitrages réalisés localement que peuvent se reconstruire des doctrines plurielles, qui évitent de sacrifier la complexité des faits sociaux et urbains à la force illusoire d'une doctrine unique.

Plan du mémoire

Le mémoire est structuré en quatre chapitres, une conclusion générale et un épilogue qui ouvre des pistes de recherche.

Le premier chapitre analyse la construction sociale de la mobilité quotidienne en la replaçant dans le cadre général des représentations sociales et des débats scientifiques et politiques autour de la mobilité. La première section, consacrée à l'évolution des représentations sociales des personnes mobiles et du mouvement dans les sociétés de l'ouest européen depuis le Moyen Age, tente de saisir en quoi et comment ces visions ont été façonnées par les idéologies dominantes à différentes époques et d'identifier l'origine de la valorisation positive de la mobilité depuis l'époque contemporaine. Elle souligne l'émergence précoce et la continuité de quelques lignes majeures des débats actuels sur la mobilité, portant sur l'opposition entre mobilité et ancrage ou les divergences entre le droit universel à la mobilité et sa mise en œuvre. La deuxième section se focalise sur les débats contemporains relatifs à la mobilité dans le champ des sciences sociales. Qu'elle soit appréhendée comme un analyseur des dynamiques sociales contemporaines ou comme un objet de recherche en tant que tel, la mobilité est interprétée comme un fait majeur de la modernité et de ses transformations, attestant de changements dans les relations sociales à l'espace et au temps fortement différenciés selon les groupes sociaux. Une ambiguïté essentielle caractérise ces dynamiques, qui tient au double aspect positif et négatif de la mobilité : positif au sens où la mobilité produit une valeur, en tant que support des projets individuels et des interactions sociales, et négatif en raison des coûts économiques, sociaux et environnementaux qu'elle génère. La plupart des controverses contemporaines relatives à la mobilité portent sur les équilibres ou déséquilibres potentiels entre son utilité et son coût, envisagés tant à l'échelle individuelle qu'à l'échelle collective. L'évolution de la problématisation de la mobilité quotidienne, à laquelle se consacre la troisième section de ce chapitre, s'inscrit dans ce contexte critique. Du fait de la contradiction entre les objectifs assignés à sa régulation (environnementaux, sociaux, économiques), l'opposition entre les valeurs positives et négatives associées à la mobilité apparaît exacerbée. La montée en puissance concomitante de l'impératif environnemental et de la problématique de l'exclusion sociale constituent les principaux « éléments perturbateurs » des problèmes publics associés à l'organisation et à la régulation des déplacements quotidiens.

Dans les trois chapitres suivants, la régulation des mobilités quotidiennes et les contradictions qui la caractérisent sont mises à l'épreuve de l'action publique locale.

Le chapitre 2 traite de la *territorialisation* des politiques de transports collectifs urbains. La territorialisation est envisagée comme un processus de transformation conjointe de l'action publique, des territoires et du pouvoir local, associée à l'émergence d'une « question territoriale » (Faure, 2002), que ici nous aborderons sous ses dimensions techniques, spatiales et politiques. D'un côté, les politiques de transport sont élaborées à partir de problèmes concrets et en fonction de contraintes propres au territoire sur lequel ils se déploient – le territoire étant entendu ici dans ses configurations géographiques, sociales, politiques et dans ses dimensions d'espace vécu, habité et approprié par des acteurs individuels et collectifs – et produisent en retour des effets concrets sur ce territoire, à travers la matérialité des réseaux et les usages qu'en font les acteurs. De l'autre, les transports collectifs participent à la production politique du territoire, à travers l'appui qu'ils offrent à la construction du pouvoir local (Douillet, 2003). La première section décrit la mise en place de l'organisation des transports collectifs urbains, caractérisée par une forte décentralisation et par une stricte séparation juridique et financière entre services urbains et non urbains. A l'issue d'une longue période marquée par la domination des logiques sectorielles et techniques, l'émergence et la consolidation d'un pouvoir organisé à l'échelle des agglomérations marque un changement dans le processus de territorialisation, caractérisé par une politisation croissante des enjeux et des projets de transports collectifs. Une analyse de ces changements est effectuée dans la deuxième section, à partir d'une étude comparative des trajectoires de l'intercommunalité et des politiques de transports collectifs dans cinq agglomérations françaises. La troisième section pose la question du débordement des cadres territoriaux de l'organisation des services de transports collectifs urbains, départementaux et régionaux en vue de la mise en place d'une offre coordonnée à l'échelle de la région urbaine. La pertinence des catégories territoriales et juridiques appliquées à la définition des périmètres institutionnels est interrogée, en croisant les normes nationales et les pratiques locales. L'intérêt des différentes collectivités (urbaine, départementale et régionale) à coopérer est examiné dans un second temps à travers la question de la desserte des périphéries urbaines.

Dans le chapitre 3, la traduction sous forme de doctrines techniques et les pratiques locales de la coordination entre politiques de transport et politiques d'aménagement urbain sont analysées. Il s'agit de comprendre la manière dont cette orientation récurrente en faveur d'une meilleure articulation entre transport et urbanisme s'est adaptée, dans ses normes comme dans sa mise en œuvre localisée, à la remise en cause du paradigme dominant de la planification des transports, caractérisé la logique de satisfaction des besoins de déplacement et l'affirmation de principes de gestion de la demande de mobilité associés aux notions de villes et de mobilité durables. La première section décrit la segmentation des approches développées dans les champs des transports et de l'urbanisme et revient sur la genèse des représentations d'une ville économe en déplacements ou « structurée » autour de ses réseaux. La deuxième section interroge le changement des pratiques locales de la coordination à partir de la comparaison des trajectoires des politiques de transport et d'urbanisme dans quatre agglomérations suisses et françaises. Elle montre que la coordination est liée à la formulation de problèmes publics spécifiques aux territoires locaux et se produit le plus souvent en dehors de cadres institutionnels censés favoriser cette transversalité. Plus globalement, loin de la représentation idéale de la cohérence véhiculée par les documents d'urbanisme, la coordination renvoie à la résolution partielle et provisoire des tensions et des conflits dus aux écarts entre la croissance urbaine, l'augmentation des mobilités et le développement des réseaux. La troisième question revient sur la question du changement de

politique, en interrogeant la pertinence d'une application de la notion de sentier de dépendance institutionnelle aux trajectoires de politiques publiques puis en identifiant les principaux facteurs d'inertie, liés au mélange des temporalités propres à l'action publique urbaine d'une part et à la stabilité des cadres cognitifs d'autre part.

Le chapitre 4 interroge la manière dont l'action publique locale tente de prendre en compte et de gérer les contradictions propres à la mise en œuvre de politiques de mobilité durable dans un contexte métropolitain. Dans un système d'action complexe, caractérisé par de multiples segmentations géographiques et sectorielles, les acteurs publics ont des points de vue divers sur les problèmes à résoudre et les solutions qu'il convient de mettre en œuvre. Dès lors, l'action collective n'est possible que si ces points de vue, qui se traduisent sous forme de normes, doctrines, principes d'action peuvent converger vers un système de règles d'action partagées. Dans la première section, en référence à la théorie de la régulation sociale de J.-D. Reynaud (1989), nous définissons la *régulation publique territoriale* comme le processus à travers lequel les acteurs publics élaborent des règles selon différentes rationalités (respect de contraintes techniques, péréquation territoriale, ordonnancement de valeurs sociales, etc.), les confrontent à l'occasion de la mise en œuvre d'opérations d'aménagement concrètes ou de démarches de contractualisation, et entrent en conflit ou en négociation autour la définition de règles communes. La deuxième section analyse la mise en œuvre d'un outil contractuel spécifique au projet d'aménagement du Grand Paris, le contrat de développement territorial (CDT). Les effets potentiels de ces dispositifs sont évalués d'une part au regard de la mise en discussion des objectifs d'aménagement des espaces concernés par l'arrivée du métro automatique (Grand Paris Express) et d'autre part vis-à-vis de leur rôle dans un processus de structuration du pouvoir local et de renforcement de l'intercommunalité. La troisième section se focalise sur le rôle des intercommunalités franciliennes dans la mise en œuvre de deux opérations d'aménagement spécifiques. Elle souligne la diversité et l'importance des fonctions politiques de ces institutions dans la négociation des règles face à l'Etat et aux autres collectivités locales. Elle montre que si le consensus et la faible politisation sont la règle au sein de la structure intercommunale, les conflits d'intérêts, la contestation des normes étatiques, la résistance politique face à certaines doxas et la construction négociée de règles d'action communes réapparaissent avec force dans les négociations engagées entre les communes et l'Etat par l'intermédiaire des intercommunalités.

Dans la conclusion, nous revenons sur la question du changement de paradigme politique de la régulation des mobilités quotidiennes et interrogeons la pertinence d'un changement de paradigme de l'action publique visant à passer de la problématique de la régulation des mobilités à celle de l'accès à la ville. Cette proposition s'appuie sur le constat d'une incapacité chronique des approches traditionnellement appliquées à la modélisation des circulations urbaines et à l'évaluation socio-économiques des projets d'infrastructures à prendre en compte de manière satisfaisante la question des inégalités sociales. Or, comme nous l'avons montré dans le premier chapitre, c'est bien autour de la question sociale que se cristallisent les principales controverses scientifiques et politiques autour de la mobilité et de ses régulations. Nous envisageons le recours à l'accessibilité comme concept opératoire pour penser et agir sur la question de l'équité dans l'accès à la ville.

Chapitre 1

La mobilité en perspective : des imaginaires et une question sociale

Introduction

Être mobile, dans le langage courant, renvoie à une double faculté : celle de se mettre en mouvement, de se déplacer dans l'espace géographique, mais aussi celle de s'adapter à une situation nouvelle, de changer de statut, de position, voire de compétences. Dans nos sociétés contemporaines, la capacité des personnes à se déplacer est généralement considérée comme une condition nécessaire à l'insertion professionnelle et sociale, notamment à travers l'accès qu'elle permet à l'emploi et aux autres ressources urbaines. À l'inverse, l'immobilité, ou l'incapacité à se mouvoir facilement, qu'elle soit physique ou due à la pauvreté, est présentée comme un handicap auquel les politiques publiques, dans la plupart des pays industrialisés, doivent s'efforcer de remédier.

Les études historiques rappellent que les valeurs associées à la mobilité individuelle n'ont pas toujours été positives. En France, le terme a d'abord été employé sous sa forme d'adjectif, « mobile », dans le sens abstrait et psychologique d'inconstant et de changeant (Rey, 1992). Jusqu'au XVIII^e siècle, dans une société dominée par des valeurs de permanence et de stabilité, les individus mobiles sont maintenus à la marge, lorsqu'ils ne subissent pas les répressions les plus sévères (Castel, 1999 ; Roche, 2003). On ne peut qu'être frappé par l'impression d'une inversion radicale des valeurs dans notre époque contemporaine, où la mobilité est censée à la fois assurer l'adaptation à un marché du travail prônant la flexibilité et offrir à chaque individu la capacité de participer pleinement à la société.

Cette « mythologie » contemporaine de la mobilité trouve en partie son origine dans l'imaginaire de la modernité, où le déplacement s'oppose à l'enracinement, où le fait de bouger, d'être mobile, permet à l'individu de s'affranchir de rapports de domination associés à la permanence des cadres spatiaux et temporels (Barrère et Bartucelli, 2005). Pour Boltanski et Chiappello (1999), la mobilité représente un des traits du nouvel esprit du capitalisme, caractérisé par l'émergence d'un mode d'« exploitation connexionniste », où la domination des mobiles s'exerce sur les immobiles. La diversité des valeurs contemporaines de la mobilité ne peut néanmoins se résumer à une simple opposition entre mobiles et immobiles et parmi les individus ou des groupes mobiles, certaines mobilités étant à l'évidence moins valorisées que d'autres. Pour Bauman (1999), la figure du touriste, symbole de l'évasion et de la liberté d'aller là où ses rêves le poussent s'oppose à celle du vagabond, qui bouge par contrainte et par nécessité⁴. L'image du « plombier polonais », brandie lors des débats sur l'élargissement de l'Union européenne en 2005, ou les controverses récentes autour du séjour des Roms dans différents pays européens,

⁴ D'après Bauman, 1999 [1998], *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette, cité par Barrère et Bartucelli (2005).

notamment en France, illustrent de façon emblématique les réactions souvent violentes qui se manifestent à l'encontre de l'application universelle du principe de libre circulation des personnes, pourtant inscrit dès l'origine dans le droit européen. Ainsi l'augmentation de la mobilité des citoyens européens, qui témoigne de la progression de la construction européenne, suscite également des contestations, une forte anxiété et soulève un débat à propos des limites et des frontières de l'Union européenne (Fortier, 2006). Pour permettre la libre circulation à l'intérieur de l'Espace économique européen (EEE), l'Europe migratoire « a érigé des remparts technologiques et policiers sévères qui l'ont transformée en 'forteresse' » (Weber, 2007).

Quoique fréquemment associée, notamment depuis la période révolutionnaire et l'affirmation de la philosophie libérale, à l'idée de liberté, la mobilité n'est jamais une aptitude universelle (Langan, 2001). Elle est construite et produite socialement, elle est régulée, normée, contrôlée, en fonction de relations de pouvoir par nature asymétriques (Cresswell, 2006b). La mise en œuvre d'un droit social à la mobilité implique la définition et l'application de dispositifs techniques, d'outils réglementaires, juridiques, tarifaires, de catégories, de frontières, qui permettent ou facilitent les déplacements des uns au détriment de ceux des autres, s'opposant de fait à l'idéal d'un droit universel et individuel à la mobilité. Selon Jamar et Lannoy (2011), c'est à travers les troubles provoqués par certaines actions concrètes se réclamant de questions de mobilité que la nature fondamentalement politique du déploiement d'un droit à la mobilité se révèle.

Ce premier chapitre propose d'explorer ce caractère idéologique et politique de la mobilité à travers trois entrées complémentaires. La première entrée est celle d'une perspective historique de l'évolution des valeurs, des représentations sociales, des pratiques individuelles et des régulations institutionnelles relatives aux déplacements des personnes dans l'espace géographique. En nous appuyant sur plusieurs travaux historiques et sociologiques, nous montrerons que les imaginaires sociaux et politiques contemporains de la mobilité se nourrissent de débats fondamentaux sur les rapports de l'homme à l'espace et au temps largement antérieurs aux bouleversements techniques et technologiques qui caractérisent, pour certains auteurs, l'accélération actuelle de nos modes de vie et la mise en mouvement de nos sociétés. La deuxième entrée est celle de l'analyse des débats et des controverses scientifiques autour de la mobilité et de ses traductions en termes de dynamiques sociales, qui animent la sphère des sciences sociales depuis le début des années 1990. La croissance des flux et des circulations de toutes sortes et l'amélioration considérable des potentiels de connexion ont suscité des analyses relativement divergentes ainsi que différentes propositions de renouvellement conceptuel de la mobilité. La troisième entrée porte sur les controverses autour de la régulation des mobilités quotidiennes, qui attestent de l'existence d'une double « crise », à la fois politique et conceptuelle, où les tensions politiques autour des problèmes publics associés aux déplacements quotidiens font écho à la remise en cause des savoirs, des catégories et des méthodes d'analyse institués.

1. Des représentations façonnées par l'histoire

L'usage du terme mobilité est relativement récent. On ne l'emploie pas de manière courante avant le XXe siècle, et sa signification a sensiblement évolué, comme nous le verrons plus loin, par rapport aux sens que lui attribue le langage courant aujourd'hui. Nous appréhenderons ici les changements relatifs aux valeurs, aux représentations sociales, aux pratiques individuelles et aux régulations institutionnelles en nous focalisant sur les déplacements des personnes, ou des groupes sociaux, dans l'espace géographique.

Cette analyse ne fait pas l'ébauche, si modeste soit-elle, d'une histoire de la mobilité qui reste encore largement à construire (Flonneau et Guigueno, 2009), malgré les avancées substantielles produites au cours de la dernière décennie et les apports déjà anciens des travaux développés en histoire des transports. L'objectif est plutôt de montrer, à travers quelques évolutions historiques marquantes, le caractère idéologique et politique de la mobilité (Cresswell, 2006a) et d'identifier certains éléments de continuité ou au contraire de changements importants, qui permettent de situer l'analyse des controverses politiques et scientifiques contemporaines dans la perspective d'évolutions plus longues. Précisons par ailleurs que cette perspective historique reste limitée à l'Europe de l'Ouest, et principalement au cas français, laissant dans l'ombre les évolutions survenues dans d'autres régions géographiques.

Cinq grandes périodes historiques ont été distinguées afin de décrire le passage d'une société médiévale caractérisée par la stabilité du lieu et l'attachement communautaire à une société contemporaine, qui affirme un droit universel à la libre circulation des biens et des personnes. L'histoire montre que les changements des représentations sociales et des pratiques de mobilité individuelle n'ont pas attendu l'amélioration des conditions de déplacement ni le développement des réseaux de transport motorisés pour advenir. Durant toute la période moderne, les déplacements restent cependant, pour la grande majorité des individus, très coûteux en temps comme en argent. L'évolution des conditions matérielles de déplacement, liée d'abord à l'amélioration du réseau routier puis à l'avènement des modes de transport mécanisés, va jouer ensuite un rôle d'accélérateur des évolutions, en mettant progressivement la vitesse à la portée du plus grand nombre.

1.1 Stabilité du lieu et attachement communautaire dans les sociétés médiévales

Dans les sociétés médiévales, l'enracinement, l'attachement conjoint à un lieu et à une communauté constituent la condition dominante. L'adjectif mobile, employé à partir du XIIIe siècle, recouvre diverses significations, désignant ce qui peut changer de place dans l'espace ou dans le temps, les fêtes religieuses, tout ce qui n'est pas fixé, l'ambulant ou le nomade et tout ce qui change, tout ce qui est instable (Roche, 2003).

La plupart des historiens du Moyen-Age considèrent l'an mil comme un tournant majeur, notamment en raison du mouvement de stabilisation de l'habitat rural qui se manifeste dans les campagnes de l'Europe occidentale (Baschet, 2006). Alors que vers 900, l'habitat rural était dispersé et instable, les deux siècles suivants montrent une mutation considérable, dont les formes ou les rythmes diffèrent selon les régions, mais qui imprime sa marque sur la physionomie

de l'espace rural jusqu'au XIXe siècle. Cette mutation se caractérise par une plus nette fixation du parcellaire, une stabilisation du réseau des chemins, une restructuration du patrimoine ecclésiastique, l'évolution des pratiques funéraires et surtout un regroupement des hommes et la fixation de l'habitat rural (Fossier, 1982). Fossier qualifie ce phénomène d'*encellulement* des hommes, qui se regroupent au sein d'entités sociales élémentaires définies par un centre (le château, l'église ou le village), un réseau de parcelles et de chemins ainsi que des limites qui en définissent l'extension. Ce processus associe la naissance du village (et de ses habitants, les vilains), la généralisation de la seigneurie et l'encadrement paroissial. Les communautés d'habitants deviennent le cadre essentiel d'organisation de l'activité productive, sur lequel se greffe le rapport de domination seigneurial. Une paroisse est définie à partir de trois éléments principaux : le baptême des habitants qui marque leur accueil dans la communauté chrétienne, le prélèvement de la dîme, qui constitue un des aspects de la relation de dominium (entre le seigneur et les vilains) et l'enterrement au cimetière, qui garantit de rejoindre dans l'au-delà la communauté des défunts. Ces trois éléments contribuent à la stabilité du lieu (*stabilitas loci*) des hommes depuis leur naissance jusqu'à leur trépas (Baschet, 2006).

Dans cette société féodale, le serment d'allégeance prêté par les vassaux apparaît comme un moyen de se prémunir contre les risques sociaux : le rapport social dominant est celui de « la sujétion de la personne par l'intermédiaire de l'inscription dans un territoire » (Castel, 1999). Comme le souligne Baschet (2006), l'enracinement territorial ne s'impose pas seulement aux dominés et constitue une logique spatiale partagée par tous. L'aristocratie se localise au cours des XIe et XIIe siècles, le pouvoir des dominants se fondant la possession des châteaux et des terres qu'ils contrôlent. De ce fait, l'essentiel de la vie sociale s'accomplit dans un périmètre restreint autour du lieu de résidence, d'une quinzaine de kilomètres à peine. Au-delà de ce pays de connaissance commence l'inconnu, l'univers extérieur, souvent inquiétant. Les déplacements au-delà de ces frontières locales ne sont pourtant pas inexistantes, mais pour la grande majorité restent soit exceptionnels, par exemple sous forme de pèlerinages, soit restreints à de faibles distances, notamment celle qui permet de se rendre à la foire dans un village voisin. La mobilité est également le fait de certains « voyageurs professionnels », les moines itinérants et les croisés, les troubadours et les ménestrels, qui transgressent l'exigence d'enracinement, mais sont généralement considérés comme des marginaux et suscitent une certaine méfiance. Georges Duby (1987) décrit les errants, qui se déplacent hors des foyers d'habitat, comme des exclus du monde organisé.

Les mobilités individuelles augmentent à partir du milieu du XIVe siècle en Europe de l'Ouest, en relation avec le mouvement de « déconversion féodale » et des mutations dans l'organisation et la possession des terres (Castel, 1999)⁵. Durant les trois premiers siècles du second millénaire, l'Europe de l'Ouest a connu un essor économique, social et culturel sans précédent. L'économie monétaire, les techniques bancaires et les échanges commerciaux se sont déployés à partir des grandes villes. Cette croissance reste néanmoins fragile, en raison des problèmes d'ajustement aux ressources disponibles : la main d'œuvre est tour à tour surabondante, en raison de l'essor démographique ou insuffisante, notamment après l'épidémie

⁵ Castel emprunte ce terme à Philipp Rieff (1968) qui « l'emploie pour caractériser le passage de systèmes à régulations rigides (ce qu'il appelle les 'communautés positives') à des organisations sociales dans lesquelles l'individu n'est plus organiquement lié aux normes et doit contribuer à la constitution de systèmes de régulation » (Castel, 1999, 127).

de Peste Noire qui décime presque un tiers de la population européenne. Durant la seconde moitié du XIV^e siècle, les structures féodales sont ébranlées dans toute l'Europe de l'Ouest, les turbulences sociales et les révoltes populaires se multiplient. Le fractionnement de la terre et la paupérisation de paysans dépossédés de leurs terres contraignent dès lors de nombreux travailleurs agricoles à prendre la route, afin de louer leurs services hors de leur communauté d'origine. Deux phénomènes contradictoires se manifestent alors : une mise en circulation accélérée des terres, des biens et des hommes et un mode de structuration des relations sociales qui tente de renforcer son emprise traditionnelle. En effet, face à la déstabilisation potentielle de l'ordre ancien que représente cette mise en mouvement des travailleurs, les codes du travail élaborés dans la seconde moitié du XIV^e siècle « exigent la fixation des travailleurs sur leur territoire et dans leur condition », alors que les éléments « libérés » de ces structures – ou qui cherchent à y échapper – se retrouvent dans une position d'exclus (Castel, 1999, 135). Le statut social d'un individu et la possibilité, s'il est indigent, d'être secouru, dépendent de son appartenance à une communauté. Les plus marginaux de ces « désaffiliés », les vagabonds, sans travail et sans lien communautaire⁶, sont mis au ban de la société et font l'objet de mesures punitives de plus en plus sévères : travail forcé (dont les galères et la déportation dans les colonies), bannissement (qui renforce encore davantage le statut d'exclusion) et peine de mort. Cette répression « sanguinaire », pour reprendre le qualificatif employé par Karl Marx à propos des lois en vigueur en Angleterre, va perdurer jusqu'aux dernières années de l'Ancien Régime⁷.

1.2 Evolution de la culture sociale et des pratiques de mobilité à l'époque moderne

En dépit de la persistance des mesures répressives à l'encontre des populations marginalisées, les représentations et les pratiques de mobilité évoluent sensiblement durant la période moderne (XV^e-XVIII^e siècles).

Comme le montre Daniel Roche (2003), qui saisit à travers l'objet des voyages tout un pan de l'évolution de la culture sociale de la mobilité, si tout semble encore s'opposer, à l'époque moderne, au voyage et à la découverte de nouveaux horizons, « voyages et voyageurs intéressent, fascinent, mobilisent ». Entre continuité des valeurs de la société ancienne, fortement localisée, et prémises d'un changement des mentalités, toute l'ambivalence des représentations de la mobilité semble alors tenir dans l'affrontement entre deux visions opposées : « celle de la pensée de Pascal – 'Tout le malheur de l'homme vient d'une seule chose qui est de ne savoir demeurer au repos dans une chambre' – et celle du plaidoyer de Rousseau pour un nomadisme pédagogique –

⁶ L'ordonnance de François I^{er}, en 1534, tente d'identifier plus systématiquement ces « vagabonds, oisifs, gens sans aveu et autres qui n'ont aucun bien pour les entretenir et qui ne travaillent ne labourent pour gagner leur vie » (cité par Castel (1999, 141). « Sans aveu » signifie sans appartenance communautaire.

⁷ « La création du prolétariat sans feu ni lieu - licenciés des grands seigneurs féodaux et cultivateurs victimes d'expropriations violentes et répétées - allait nécessairement plus vite que son absorption par les manufactures naissantes. D'autre part, ces hommes brusquement arrachés à leurs conditions de vie habituelles ne pouvaient se faire aussi subitement à la discipline du nouvel ordre social. Il en sortit donc une masse de mendiants, de voleurs, de vagabonds. De là, vers la fin du XV^e siècle et pendant tout le XVI^e, dans l'ouest de l'Europe, une législation sanguinaire contre le vagabondage. Les pères de la classe ouvrière actuelle furent châtiés d'avoir été réduits à l'état de vagabonds et de pauvres. La législation les traita en criminels volontaires; elle supposa qu'il dépendait de leur libre arbitre de continuer à travailler comme par le passé et comme s'il n'était survenu aucun changement dans leur condition. » Karl Marx, 1867, *Le Capital*, Livre Premier, Le Développement de la production capitaliste, chapitre XXVIII (en ligne : <https://www.marxists.org/francais/marx/works/1867/Capital-I/kmcapI-28.htm>, consultation juillet 2013).

‘Voyager à pied, c’est voyager comme Thalès, Platon, Pythagore’ (...) » (Roche, 2003, 10). Trois thèmes principaux structurent l’évolution des représentations sociales du voyage au XVIIIe siècle : celle du progrès de la connaissance par la mobilité – dont les détracteurs restent nombreux et qui ne s’affirmera qu’à la fin du siècle des Lumières, où la progression du patriotisme encourage le recours à l’instruction à travers la culture de la mobilité ; celle du voyage qui favorise le relativisme des mœurs et des institutions, qui contribue à l’érosion des valeurs morales et politiques – ainsi la Bruyère, dans ses *Caractères*, souligne-t-il les dangers auxquels sont soumis les voyageurs, « qui côtoient toutes espèces d’immoralités, d’autres croyances religieuses, des superstitions condamnables » ; enfin celle du voyage, qui à travers son expérience, pose la question du lien entre l’identité et la localisation, l’hospitalité et l’accueil, le rejet et le contrôle de l’étranger, en bref l’émergence d’un *cosmopolitisme* (Roche, 2003).

Au tournant du classicisme, l’ensemble culturel où se place la mobilité est également ouvert par la science, ainsi qu’en témoigne la définition du dictionnaire universel rédigé par Antoine Furetière à la fin du XVIIe siècle (Roche, 2003, 137-139). La mobilité y est désignée comme un « terme dogmatique, qui se dit de la facilité de se mouvoir, de ce qui se meut (...). La mobilité de la terre est l’opinion la plus plausible, et la plus reçue chez les nouveaux astronomes »⁸. Le philosophe Thomas Hobbes s’appuie sur les nouvelles thèses scientifiques de Galilée pour placer le mouvement perpétuel au centre d’une philosophie assimilant le mouvement à la liberté (Creswell, 2004). Par ses références aux théories galiléennes et aux travaux de William Harvey, qui a découvert la circulation sanguine et place le mouvement au « cœur du corps humain », elle renvoie à une conception positiviste de la mobilité comme état naturel des choses, par opposition aux conceptions antérieures où l’ordre était celui de la sédentarité et du repos. Sa conception de la mobilité humaine est par ailleurs fondamentalement libérale, car elle est associée à une liberté de nature individuelle. Cette philosophie fait écho aux conceptions du libre-échange et de la libre circulation des biens et des personnes associées à l’essor du capitalisme marchand. Les représentations sociales de la mobilité restent néanmoins teintées d’une forte ambivalence, comme le soulignent les deux autres registres lexicographiques présents dans le dictionnaire d’Antoine Furetière. Le premier renvoie au temps, au caractère mobile des fêtes religieuses, à l’organisation du calendrier et au contrôle du temps par l’Eglise et les autorités et, par extension, à la critique du « temps perdu par le déplacement, au mauvais usage du mouvement [qui] sont devenus un objet banal de la littérature apodémique » (Roche, 2003, 139). Le second concerne la dimension morale et la psychologie individuelle. « Est mobile ce qui relève de l’inconstance’ de ce qui n’est pas assuré, fixe, certain. Ainsi, ‘un tel est un esprit mobile’ parce qu’il est irrésolu ; ainsi, ‘la fortune est mobile’, car légère, hasardeuse, créatrice d’espace d’incertitude (...) » (Roche, 2003, 139). Furetière définit la mobilité ou le caractère mobile en opposition aux valeurs de la stabilité, qui relève de ce qui est ‘ferme, assuré, immobile’.

Quant à l’évolution des pratiques dans la société rurale française, elle suscite des interprétations contradictoires du côté des historiens. Jusqu’à la fin des années 1980, l’idée a prévalu d’une société rurale majoritairement sédentaire, où les migrations sont pour l’essentiel des « micromobilités », c’est-à-dire des mouvements à courte distance, dans un rayon d’une dizaine de kilomètres autour du village d’origine (Poussou, 1988). Un certain nombre de travaux remettent

⁸ Extrait de la définition de « mobilité » dans le dictionnaire universel d’Antoine Furetière, Abbé de Chalivoy, tome 2, Rotterdam, 1690.

en cause cette vision à partir des années 1990, « cherchant à briser l'image devenue traditionnelle d'un monde rural replié sur lui-même », (Croix, 1999, 143). Hesse et Sahlins (2006) notent que ces travaux émergent au moment où d'autres études mettent à mal la vision d'une France fortement enracinée dans son sol, en s'attaquant à l'histoire - à cette époque largement méconnue - de l'immigration et des étrangers en France.

Dans un article publié en 1991, l'historien américain James B. Collins avance deux hypothèses pour expliquer l'unanimité historiographique autour de l'idée d'une société stable. En premier lieu, les historiens se sont situés longtemps dans la continuité de la vision du XIXe siècle, qui présente l'Ancien Régime comme le monde de l'immobilité, à la fois sociale et géographique, à l'opposé du nouveau monde mobile de l'industrialisation. Le second biais serait lié à la manière d'évaluer le taux de mobilité à partir du taux d'exogamie, en utilisant les registres d'état civil. Outre le fait qu'elle pose la question de la fiabilité des enregistrements par les curés de village, cette méthode est fondée sur l'hypothèse qu'une personne qui habite un village y a toujours vécu, excluant ainsi de l'observation les mobilités temporaires, en particulier les déplacements saisonniers, ou les installations provisoires dans son village d'origine afin d'hériter d'une terre. Or la comparaison entre les registres civils et ceux de la perception des taxes donne, selon l'auteur, une autre mesure de la mobilité, avec des taux de disparition qui varient de 7% à 15% d'une année sur l'autre. Collins (1991) avance ainsi l'idée d'une société moderne duale, où co-existeraient la société stable des laboureurs et de leur famille, qui inclut des manouvriers, et la société des migrants, souvent seuls, sans terre et sans autre moyen de subsistance que la vente de leur travail. Il souligne par ailleurs que ces migrations locales restent généralement limitées à un faible rayon autour de la paroisse d'origine et sont avant tout motivées par le désir d'une ascension dans l'échelle sociale.

En dépit du développement des travaux empiriques, qui se fondent notamment sur des données biographiques de suivi des migrants, les points de vue demeurent très divergents, dans les années 2000, tant sur l'ampleur des phénomènes mesurés que sur l'interprétation de ces mobilités en termes d'évolution des interactions sociales. Dans un article paru en 1999, Alain Croix, citant les travaux de Collins, déclare que « l'ouverture des villages sur l'extérieur dans l'ancienne France est un fait éclatant », s'attaquant à ce qu'il considère comme un mythe du repli de la société rurale moderne sur les villages. L'importance des migrations internes au monde rural est également affirmée avec force par Paul-André Rosental (1999, 43), qui écrit que « les villages, auxquels sont traditionnellement associées les images de stabilité et d'enracinement, sont en fait les plus mobiles des communes françaises ». Contestant ces thèses qu'il juge non démontrées, notamment en raison du caractère non représentatif statistiquement des données utilisées, Jean-Pierre Poussou (2002), réaffirme de son côté l'idée d'une France moderne majoritairement sédentaire, en insistant sur le fait que la très grande part des migrations se fait à moins de dix kilomètres du village d'origine. Il réfute par ailleurs la conception selon laquelle la sédentarité serait synonyme de fermeture sur l'extérieur et nuance l'impact d'une ouverture qui serait liée au simple passage dans le village voisin. Pour Dupâquier (2002), cette « découverte » de la mobilité des villages que l'on a longtemps présentés comme immobiles (Bouchard, 1972) ne doit pas être interprétée trop hâtivement comme mettant fin à l'image d'une société moderne enracinée et sédentaire. La mobilité au sein de l'espace de vie, qui dessine l'espace relativement restreint autour des villages au sein duquel une grande majorité des habitants ruraux évoluent, n'implique nullement, selon l'historien, une rupture de l'enracinement. Il importe de distinguer la mobilité

habituelle, qui concerne 90% à 95% des populations rurales (au sein desquelles on peut replacer les migrations saisonnières) et les migrations, variables en fonction de l'époque et des lieux, plus spécifiquement selon l'importance des patrimoines, de la parenté et de la conjoncture économique (Fontaine, 1990).

1.3 Droit à la mobilité : genèse et ambiguïtés contemporaines

La période révolutionnaire se caractérise par une évolution décisive des mentalités à l'égard des mobilités individuelles et marque l'émergence de la mobilité en tant que catégorie d'analyse. C'est durant cette période qu'apparaissent de manière forte les contradictions entre l'affirmation d'un principe universel de libre circulation des hommes et la mise en œuvre d'un droit social à la mobilité.

La Révolution française et la nouvelle constitution des Etats-Unis affirment le principe juridique du droit à la mobilité. L'idée de libre circulation est pourtant bien antérieure à la Révolution. Elle est apparue en effet dans les textes fondateurs de plusieurs pays européens dès le XIII^e siècle, mais se limitait alors à un principe de libre échange appliqué aux marchands (Cresswell, 2004)⁹. Elle se renforce ensuite à la période des Lumières, en relation avec l'avènement du libéralisme, qui, loin de se résumer à des aspects ou à une doctrine d'ordre économique, s'appuie sur une large réflexion sociale et politique, motivée notamment par les questions de la place de la religion et de la séparation des pouvoirs (Manent, 1987). A l'époque révolutionnaire, la France, dans le discours républicain est proclamée terre d'asile, refuge pour les hommes de liberté. Pour Alexis de Tocqueville, « La Révolution Française n'a pas eu de territoire propre ; elle a formé, au-dessus de toutes les nationalités particulières, une patrie intellectuelle dont les hommes de toutes les nations ont pu devenir les citoyens ». Or l'affirmation de ce principe universaliste, selon lequel la Révolution place les caractères généraux et les qualités abstraites de l'être humain au-dessus des spécificités individuelles et des particularismes locaux, n'est pas exempte d'ambiguïtés, voire de contradictions, notamment dans sa traduction juridique. Pour le penseur libéral Benjamin Constant, qui dénonce en 1814 les excès de l'impérialisme napoléonien, le revers de la médaille est celui de l'uniformité des codes, des mesures et des règlements, qui apparaît comme « une menace à la liberté d'être différent, au pluralisme territorial et culturel, aux principes mêmes du libéralisme politique » (Lacchè, 2002)¹⁰.

Cette contradiction entre universalisme des principes et des droits et uniformité des règles et des normes est particulièrement flagrante dans la mise en œuvre du droit de libre circulation des personnes et des biens. Les lois du 15-28 mars et du 16-24 août 1790 suppriment les péages et en condamnent le principe. A travers la gratuité de la voirie, elles instaurent un « droit créance », qui correspond au service fourni par l'Etat au citoyen pour lui permettre d'exercer son

⁹ Au Royaume-Uni la Grande Charte de 1215 affirme que « tous les marchands pourront librement et en toute sûreté sortir d'Angleterre, et entrer en Angleterre, et y demeurer, et traverser l'Angleterre tant par terre que par eau, pour acheter et pour vendre, sans aucune maltôte, selon les anciennes et justes coutumes, excepté en temps de guerre et s'ils sont d'un pas en guerre contre nous » (Article 41).

¹⁰ Constant déclare qu'« il est remarquable que l'uniformité n'ait jamais rencontré plus de faveur que dans une révolution faite au nom des droits de l'homme et de la liberté des hommes » (extrait de *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation*, 1814, 4^e édition, In *Ecrits politiques*, M. Gauchet, Paris, Gallimard, 1997, chap. XIII, p. 164), cité par Luigi Lacchè, 2002, 153.

« droit-liberté » de libre circulation (Souche, 2006). Cependant, si la suppression des péages vise à favoriser les échanges internes, l'affirmation de l'Etat et l'unification du territoire national s'accompagnent par ailleurs d'un renforcement des contrôles aux frontières, dans le but de réguler les mouvements au bénéfice de l'économie nationale. L'application des principes du libéralisme économique, loin de supprimer toute entrave, passe au contraire par l'encadrement des espaces de circulation des marchandises et des hommes, la création de frontières et de dispositifs de contrôle qui permettent de percevoir des droits d'entrée et de sortie et constituent en ce sens des enjeux majeurs pour les politiques économiques et fiscales (Roche, 2003).

Si l'on reprend l'expression utilisée par Denis (2006), l'« invention de la mobilité » comme catégorie d'analyse et d'action apparaît par ailleurs indissociable des dispositifs concrets et des pratiques de contrôle administratif et policier. Au cours du XVIII^e siècle et avant la période révolutionnaire, plusieurs dispositifs ont été déployés afin de contrôler les mouvements de groupes mobiles, en particulier les soldats (afin de lutter contre la désertion), les mendiants, les vagabonds et les populations potentiellement malades de la peste. Des registres sont établis, des autorisations d'absence et des laissez-passer sont délivrés, qui rendent visibles et tentent de réguler ces différentes catégories de populations, jusque-là non quantifiées, sans que la mobilité en tant que telle ne constitue encore un objet d'observation délibéré¹¹. La Révolution Française introduit une rupture décisive dans la conceptualisation et dans la mise en place de conditions politiques favorables à l'avènement d'un concept global de population mobile, dont la traduction administrative est la version moderne du passeport (Denis, 2006). La généralisation de l'usage du passeport et le développement d'autres mesures d'identification vont de pair avec l'avènement progressif d'une conception territoriale de la souveraineté, qui s'accélère durant la période révolutionnaire (Noiriel, 1999). L'usage du passeport participe, dans ce contexte, de la construction d'une communauté nationale et devient l'instrument essentiel de contrôle de la mobilité (Noiriel, 1998). Ainsi l'invention d'une catégorie globale de la population mobile mêle-t-elle principes d'universalité et pratiques d'uniformisation en se référant au mythe de l'unité nationale et à l'abolition des privilèges de naissance et en instaurant une barrière juridique entre français et étrangers. La centralisation de l'appareil administratif de délivrance des passeports durant la période du Directoire et de l'Empire accentue le mouvement de nationalisation et tend à écraser les identités locales (Roche, 2003).

L'unification des méthodes d'enregistrement de tous les mouvements, quels que soient leurs motifs, permet d'obtenir une information sur tous les individus mobiles et marque l'émergence de la mobilité dans son acception moderne (Denis, 2006). Il faudra cependant attendre la réalisation en 1807 de la première enquête sur les migrations périodiques internes dans les départements français pour que la mobilité comme catégorie d'analyse démographique et géographique soit utilisée pour la première fois. Ces enquêtes de l'Empire, comme le souligne Roche (2003, 385-386), soulèvent un débat entre « détracteurs et partisans de l'émigration, entre adversaires de la mobilité et tenants de la libre circulation », les premiers reprenant « tous les arguments de la stigmatisation morale de la mobilité et de ses ravages, les seconds insistant sur l'utilité du mouvement « qui permet de compenser les besoins non satisfaits en main-d'œuvre

¹¹ Les registres des « pauvres », mendiants ou vagabonds, sont établis à partir du lieu d'accueil ou d'arrestation de ces populations, où l'on relève leur lieu d'origine sans que leurs mouvements fassent l'objet d'une attention particulière. Ces registres servent à repérer les « récidivistes », ceux qui « refusent de travailler » et qui sont donc susceptibles d'être punis (Denis, 2006).

pour les régions dépeuplées ou dynamiques (...), de transférer la richesse avantageusement, de créer une réciprocité des échanges et ainsi d'atténuer les inégalités. A l'aube du XIXe siècle, ces débats révèlent les oscillations entre peur d'une désagrégation des cadres traditionnels et affirmation d'un Etat protecteur, entre peur sociale et espoir de progrès (Denis, 1994). Ainsi « le contrôle de la mobilité, en unissant des tensions diverses, interroge dans ses origines historiques les fondements de la démocratie et les moyens d'en contrôler les fonctionnements » (Roche, 2003, 362). A l'affirmation des principes de libre circulation, d'ouverture, de solidarité s'associent les craintes de la dérive des méthodes d'identification, de mesure, de recensement ou de contrôle auxquelles la mise en œuvre de ces principes appelle.

L'idéologie libérale de la mobilité des biens et des personnes ne fait que se renforcer à partir du XIXe siècle, dans la société industrielle, puis tout au long du XXe siècle. La Déclaration des droits de l'homme, en 1948, établit que le droit de se déplacer est un droit universel, faisant partie intégrante de la citoyenneté¹². En dépit d'une connotation positive de plus en plus dominante de la mobilité des personnes et des biens, qui joue un rôle majeur dans l'accélération de la mondialisation des échanges, les écarts entre les individus au regard de l'exercice du droit à la mobilité demeurent très importants. La situation précaire et le rejet des populations nomades prouvent que dans une Europe qui cherche à se construire autour des valeurs libérales, la réalité du droit de circuler reste théorique pour une large partie des populations, y compris parmi les travailleurs de l'Union européenne¹³.

1.4 Transports mécanisés et révolutions de la vitesse

Les évolutions de la culture sociale, des comportements et des régulations de la mobilité sont largement antérieures à l'avènement des transports mécanisés. L'amélioration des conditions de déplacement et les évolutions technologiques qui accompagnent la révolution industrielle vont néanmoins accélérer les dynamiques à l'œuvre et introduire de nouveaux bouleversements, liés à la démocratisation de la vitesse et à ses conséquences spatiales et sociales.

Le milieu du XVIIIe siècle annonce un premier changement important, celui de la mise en œuvre d'un programme national d'amélioration des routes françaises, avec l'appui technique du Corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées (Arbellot, 1973). Les enjeux de sécurité du territoire et de développement du commerce constituent les principaux moteurs de cette entreprise routière. L'inachèvement du processus d'unification du territoire national, l'absence de nomenclature unifiée des routes, les problèmes de financement¹⁴ et les divergences de points de

¹² « Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un état. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays », article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1948.

¹³ Plusieurs études sur les Roms, notamment des rapports d'experts commandés par le Comité européen sur les migrations (CDMG) ont souligné les mêmes contradictions que celles qui apparaissent à propos de la situation des vagabonds dans l'Europe préindustrielle, à savoir que ces populations à qui l'on reproche d'être nomades le sont, pour un certain nombre d'entre elles (re)devenues du fait de leur rejet dans leurs pays d'origine.

¹⁴ L'ordonnance royale de 1786-1787 correspond à la première tentative – qui restera infructueuse – de recensement centralisé des projets de développement du réseau routier, l'administration royale s'efforçant d'obtenir de la part de chaque généralité relevant de l'administration des ponts et chaussées un inventaire des routes construites et des routes projetées, sur la base duquel elle s'efforce de prévoir les délais raisonnables d'achèvement de ces projets, en fonction des moyens financiers localement disponibles (Lepetit, 1986, 17).

vue, d'échelles ou d'intérêts entre les techniciens, les représentants de la royauté et les représentants des pouvoirs locaux expliquent les difficultés à concevoir l'équipement routier en termes de réseau territorial jusque dans la première moitié du XIXe siècle (Lepetit, 1986). Cependant, bien que les améliorations aient été inégales selon les espaces géographiques et morcelées selon les axes, l'effort produit permet de densifier le réseau de manière significative et joue un rôle décisif dans le développement des échanges commerciaux intérieurs. Le voyage en voiture n'est « plus tout à fait une aventure » et bien qu'il ne reste accessible qu'aux classes aisées, « au sein de celles-ci, il se vulgarise » (Arbellot, 1973, 786). Entre la fin du XVIIIe siècle et le milieu du XIXe siècle, la vitesse du galop à cheval devient presque partout possible, constituant une première étape dans le recul de la lenteur (Studeny, 1995). L'accès à la vitesse, cependant, n'est pas encore généralisé et la marche reste le moyen de locomotion le plus répandu au XIXe siècle sur les courtes et moyennes distances (Roche, 2003).

Le développement du chemin de fer, au début du XIXe siècle, entraîne une véritable révolution des rapports à l'espace et au temps, qui brise peu à peu « les cercles locaux de l'existence » et provoque « le passage irréversible du jour à l'heure comme scansion nouvelle du rythme de déplacement et de vie » (Studeny, 1995, 216). Né en Angleterre dans les années 1820 et d'abord utilisé pour transporter la houille, ce mode de transport se diffuse bientôt à l'Europe entière. Les premières lignes sont ouvertes aux voyageurs à partir des années 1830. En France, après une assez longue période de tâtonnement politique et juridique, le développement du réseau s'accélère à partir du Second Empire (Caron, 1997). Si le besoin de se déplacer plus vite et le goût du mouvement rapide étaient apparus dès la seconde moitié du XVIIIe siècle, le développement du réseau ferré permet désormais de les satisfaire plus complètement (Studeny, 1995). Pour une part croissante et bientôt majoritaire de la population, l'accélération prodigieuse de la vitesse marque ainsi « une rupture avec le mode de locomotion animal, millénaire »¹⁵.

L'expérience du voyage ferroviaire, redoutée par les uns, mal vécue par un grand nombre, modifie les perceptions de l'espace. L'accoutumance à la vitesse, au mouvement, à la déformation des images exige du temps. Pour de nombreux contemporains, les conditions paraissent *artificielles* et l'équilibre du corps est bouleversé (Desportes, 2005, 126). Les repères traditionnels du cadre extérieur, qui permettaient de distinguer le proche du lointain ou d'apprécier les distances sont balayés par la vitesse¹⁶. Les principales sources de malaise évoquées par les voyageurs de l'époque sont le cahotement, les fumées, le stress lié au départ, la peur de la traversée des tunnels. Mais c'est également l'inactivité du voyageur - qui dans les modes traditionnels participait activement à la production du mouvement - qui dérange et modifie les habitudes du déplacement comme le

¹⁵ « Le contraste est saisissant, partout où l'on s'était étonné, puis habitué, au passage progressif du pas au trot, enfin au galop des malles, on reste ébahi de ce brusque haut-le-corps du transport. La liaison Paris-Marseille demande 359 heures de route en 1650, 184 en 1782, 112 en 1814, 80 en 1834 ; après l'installation totale de la ligne d'un bout à l'autre, il faudra moins d'un jour, 13 heures seulement en 1887. Cette accélération proprement vertigineuse emporte les corps à une allure mécanique incroyable et rompt les amarres avec les anciens repères de déplacement » (Studeny, 1995, 217).

¹⁶ Dans une lettre datée du 22 août 1887, Victor Hugo relate ses impressions durant un voyage entre Anvers et Bruxelles : « C'est un mouvement magnifique et qu'il faut avoir senti pour s'en rendre compte. La rapidité est inouïe. Les fleurs du bord du chemin ne sont plus des fleurs, ce sont des tâches ou plutôt des raies rouges ou blanches ; plus de point, tout devient raie ; les blés sont de grandes chevelures jaunes, les luzernes sont de longues tresses vertes [...] ; de temps en temps, une ombre, une forme, un spectre, debout, paraît et disparaît comme l'éclair à coté de la portière ; c'est un garde du chemin qui, selon l'usage, porte militairement les armes du convoi ». Cité par Desportes, 2005, 142 (extrait de V. Hugo, 1887, *Voyage en Belgique*, in *Voyages*, Paris, Robert Laffont, 611).

rapport à l'environnement. Même si peu à peu « les peurs s'apaisent » et que les conditions du voyage ferroviaire s'améliorent, certains voyageurs, gênés par le caractère collectif du voyage et par la promiscuité, se replient afin de préserver leur intimité. En portant leur regard au loin, d'autres au contraire contribuent à l'élaboration d'une nouvelle vision qu'ils qualifient de *panoramique*, en référence aux tableaux cylindriques inventés par un peintre écossais à la fin du XVIIIe siècle. Le chemin de fer, explique Desportes (2005, 149), « procure une vision qui dans une translation mécanique continue associe grandes variations et détails fugitifs. C'est là un mode inédit de découverte spatiale »¹⁷. En dépit de son image ambivalente, entre instrument du progrès et innovation dangereuse, voire inhumaine, trente ans après l'ouverture aux voyageurs des premières lignes ferroviaires françaises, la dynamique du développement ferroviaire apparaît irréprouvable et le chemin de fer gagne rapidement sa place dans le cadre de vie familial¹⁸.

1.5 Compression des espaces temps du quotidien

L'accélération du mouvement ne bouleverse pas uniquement les perceptions. C'est tout l'agencement spatial, économique et social qui se recompose au cours de l'âge industriel, dans une dynamique où le développement des réseaux de transport joue un rôle à la fois de moteur et d'accompagnement des transformations. Le développement du chemin de fer initie le processus de généralisation de l'accès à la vitesse, qui modifie les conditions de déplacement et la possibilité d'accomplir des activités dans des lieux distants au cours d'une même journée. Les mobilités individuelles prennent alors une nouvelle ampleur, avec l'essor progressif des mouvements dits *pendulaires*, ou *migrations alternantes*, c'est-à-dire des déplacements entre domicile et lieu de travail.

A partir du milieu du XIXe siècle en France, les rythmes d'urbanisation augmentent en corrélation avec l'industrialisation et l'évolution des migrations internes au territoire (Roncayolo, 1998). Longtemps associés à l'image de l'exode rural, les mouvements migratoires durant cette période procèdent de plusieurs mécanismes complémentaires (Rosental, 2006). En premier lieu et dans la continuité du siècle précédent, la migration de proximité, de village à village, s'accroît en nombre et en amplitude spatiale : au XIXe siècle, le nombre de migrants d'un village à l'autre l'emporte désormais sur le nombre de sédentaires. Ces mouvements sont plus importants vers les lieux avec lesquels des relations d'échanges de ressources et de circulation des informations sont préexistantes. Certains migrent vers les grandes villes, en particulier vers Paris ; ils viennent, pour la plupart, de villes plus petites. Par un effet en chaîne, ceux qui quittent une ville pour aller vers une ville plus grande libèrent de la place (logement et emploi) pour les habitants des villes proches et ainsi de suite. Dans presque toutes les villes, les soldes migratoires deviennent fortement positifs ; on vient d'abord du plus proche, comme au XVIIIe siècle, puis l'aire des zones d'attraction s'élargit au département, et aux régions voisines (Lequin, 1998). Au début du XXe siècle, l'immigration se développe également depuis les pays étrangers.

¹⁷ L'auteur de *La Vie en chemin de fer*, Gastineau, s'extasie de la nouvelle réalité qui s'offre aux voyageurs ferroviaires et célèbre la nature en mouvement : « Avant la création des chemins de fer, la nature ne palpait plus ; c'était une Belle-au-Bois dormant, une froide statue, un végétal, un polype ; les cieux mêmes paraissaient immuables. Le chemin de fer a tout animé, tout mobilisé. Le ciel est devenu infini agissant ; la nature une beauté en action », cité par Desportes, 2005, 149 (Gastineau Benjamin, *La vie en chemin de fer*, Paris, 1861, 50).

¹⁸ Desportes (2005, 110) cite la conclusion du cours d'un professeur des Ponts et Chaussées en 1867 : « L'usage du chemin de fer [est] profondément entré dans les habitudes de la vie et à un degré tel, qu'on ne concevrait plus la possibilité de s'en passer ».

Les dynamiques varient fortement dans le temps et dans l'espace, et la croissance urbaine de la période industrielle (1850-1940) n'a pas encore atteint l'ampleur de celle qui se produira après la seconde guerre mondiale. Dès 1850, deux types d'habitat émergent et se développent, les banlieues dans la continuité des agglomérations et les cités industrielles ou minières, autour des sites de production (Roncayolo, 1998)¹⁹. Rapidement, le logement constitue un problème et l'impossibilité pour de nombreux ouvriers de se loger à proximité de la manufacture ou de l'usine incite au développement des réseaux de transport collectifs. Cependant les relations entre le développement des réseaux, la croissance suburbaine et l'augmentation de la mobilité des travailleurs ne se réduisent pas à de simples liens de cause à effet. Les premiers transports publics, qui apparaissent au début du XIXe siècle²⁰, se cantonnent ainsi à la ville, et ne s'aventurent pas encore au-delà de ses frontières, où la banlieue commence à se développer²¹. Paris ne fait pas exception, où pendant les deux-tiers du XIXe siècle, la croissance des chemins de fer autour de la capitale n'est pas directement reliée à la croissance démographique suburbaine (Rabault-Mazières, 2004). Quant au métropolitain, il ne dépasse pas jusqu'aux années 1920 les frontières parisiennes, pour différentes raisons qui renvoient à des aspects à la fois politiques, juridiques et financiers (Padeiro, 2009 ; Larroque, Margairaz & Zembri, 2002). Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ce ne sont pas d'abord les besoins de déplacement des actifs qui suscitent le développement des premiers services ferroviaires de Paris vers certaines communes avoisinantes, mais les déplacements de loisirs et les « trains de plaisir », dont le trafic enregistre des pointes les jours fériés (Rabault-Mazières, 2004 ; Lathion, 2014). Ces transports n'étant encore accessibles qu'aux catégories sociales les plus aisées, les mouvements sont plus importants vers les communes résidentielles que vers la banlieue ouvrière.

Plusieurs facteurs vont modifier ces conditions dans la dernière décennie du XIXe siècle, dans la région parisienne comme dans les autres grandes villes françaises. Le premier concerne l'évolution de la croissance démographique et de l'organisation spatiale des activités dans les banlieues, en lien avec le processus d'industrialisation et le changement des rapports de sujétion entre centre et périphérie, particulièrement sensible dans le cas parisien (Brunet, 1985). Jusqu'à la fin du XIXe siècle, il n'existait pas de réelle discontinuité entre les activités de la ville et celles de la campagne, ni entre celle des villes centres et de leur banlieue (Lequin, 1998). Brunet (1986) rappelle qu'à cette époque, « la banlieue était un monde homogène et clos, et généralement l'ouvrier habitait dans la commune où il travaillait, ou à proximité immédiate ». L'accroissement de la population active employée dans le secteur industriel est tel que les zones situées à proximité immédiate des sites de production ne peuvent bientôt plus accueillir de nouveaux habitants. En région parisienne, durant l'entre-deux guerres, une partie croissante des classes laborieuses se trouve reportée aux limites de l'agglomération, dans des espaces résidentiels, généralement des lotissements, nouvellement construits (Bastié, 1964). On assiste alors à une dissociation croissante des lieux de travail et d'habitat, qui engendre des besoins de déplacement croissants. C'est pour répondre à cette demande de déplacements pour le travail que les pouvoirs publics vont s'emparer de la question du transport collectif urbain (Beaucire, 1988). La mise en

¹⁹ Ces deux types d'habitat représentent l'essentiel des « nouveaux venus » (entre 80% et 90% selon les catégories de villes), dont le poids dans la croissance urbaine augmente durant la période.

²⁰ Les premiers transports hippomobiles sont nés à Nantes en 1827.

²¹ « La Compagnie Générale des Omnibus de Paris, qui avait reçu en 1855 le monopole des lignes parisiennes ne voyait guère au-delà des fortifications » (Rabault-Mazières, 2004, 10). En 1860, seules 12 lignes omnibus desservent la banlieue parisienne, qui compte pourtant déjà 600 000 habitants (Beaucire, 1988).

place d'une tarification sociale au tournant du XXe siècle dans la plupart des grandes villes constitue le deuxième facteur essentiel du développement des migrations alternantes, marquant l'entrée dans l'ère des mobilités quotidiennes.

Les interactions entre développement de l'offre de transport et évolution des mobilités individuelles se complexifient avec l'avènement des modes motorisés, au début du XXe siècle et la généralisation de l'accès individuel à la mobilité, à travers le vélo, la voiture et les deux roues motorisés. D'un côté, les emplois du temps et les rythmes quotidiens, la diversité des activités pratiquées se modifient à mesure que l'augmentation des vitesses et la plasticité horaire et spatiale offerte par les modes de transport individuels permet d'atteindre en une journée des endroits de plus en plus distants. En retour, les capacités offertes par la vitesse, au-delà de l'horizon du quotidien, élargissent les univers de choix des individus et des entreprises (s'éloigner de la ville, occuper un emploi loin de chez soi choisir une localisation périphérique, élargir son aire d'attraction ou d'embauche). A travers ces dynamiques colinéaires de l'amélioration des performances des réseaux et des modes de transport, de l'augmentation des distances quotidiennes et des transformations économiques et sociales qui caractérisent les Trente Glorieuses, les villes se transforment, s'étalent, se dilatent ; les activités se dispersent, l'espace se spécialise. Les évolutions de l'agencement urbain accentuent progressivement la *dépendance automobile*, que Dupuy (1999) définit comme le préjudice subi par les exclus du « système automobile », les non motorisés, dont l'accès aux ressources urbaines - en dehors de quelques lieux ou groupes de population spécifiques - est devenu plus complexe, lorsqu'il ne s'est pas dégradé. Ce mouvement d'appropriation sociale du mouvement reste marqué par des inégalités importantes, mais la place prise par la mobilité dans le système économique et social, de l'échelle locale à l'échelle planétaire, est désormais essentielle.

1.6 Discontinuités et ambivalences de l'évolution des mobilités spatiales

Cette brève mise en perspective des changements survenus dans les représentations sociales, les pratiques individuelles et les régulations institutionnelles de la mobilité spatiale depuis le Moyen Age en Europe occidentale montre que les évolutions ne se produisent pas de manière linéaire, ni uniforme. Au-delà d'une évolution tendancielle de la vision dominante des mobilités spatiales, qui passe d'une valorisation négative à une valorisation plutôt positive, des décalages apparaissent entre ces représentations sociales dominantes et des pratiques qui apparaissent très différenciées et inégales selon les groupes sociaux et les espaces géographiques. Certaines époques sont particulièrement marquées par des contradictions, des dissonances dans la manière d'appréhender le mouvement, la circulation, et leurs effets supposés, fantasmés ou éprouvés. La période moderne illustre bien ces écarts, ces hésitations, ces inégalités dans l'expérience du mouvement et dans la vision des changements qu'il augure, à tel point qu'aucune vision globale ne semble possible et que seuls les indices d'une transformation des pratiques et des mentalités peuvent être identifiés. Ces décalages sont également temporels, comme en attestent les controverses des historiens autour de l'interprétation des déplacements quotidiens et des migrations dans les sociétés modernes rurales, lorsque l'analyse des pratiques du passé se trouve troublée par des considérations contemporaines sur les valeurs de changement, d'ouverture associées à la mobilité. L'historien Daniel Roche (2006) rend bien compte de ces difficultés à construire une histoire de la mobilité, lorsqu'il affirme qu'à partir du XVIe siècle, les mobilités

s'organisent selon des harmoniques multiples, qui mettent en jeu de façon différente selon les catégories de mouvement et les manières de penser et de vivre les mobilités des relations à l'espace (entre proximité et éloignement), au temps (entre banalité et rupture, espoir de changement ou de retour) et aux autres. Trois aspects nous semblent plus particulièrement caractéristiques des discontinuités de l'évolution des représentations sociales de la mobilité et des ambivalences qui caractérisent la portée sociale de ce phénomène.

Le premier aspect porte sur les rapports complexes que la mobilité en tant que phénomène social entretient vis-à-vis des évolutions technologiques qui modifient les conditions des déplacements individuels. L'une des difficultés à écrire l'histoire de la mobilité tient à la complexité d'un phénomène qui ne peut se réduire à la description d'un ensemble de pratiques factuelles (les déplacements dans l'espace géographique) ni aux aspects « socialement neutres » de l'évolution des techniques de transport et de communications. Certains historiens évoquent la nécessité d'un « tournant culturel » de l'histoire des transports, dont le principal défi serait d'analyser la manière dont les dimensions matérielles et symboliques s'articulent et éventuellement se constituent mutuellement (Dival & Reville, 2005). Pour importantes les conséquences de l'amélioration des potentiels de vitesse et de connexion eussent été et continuent d'être, de nombreuses études ont montré qu'il n'existait pas de déterminisme technique et que les liens entre développement des techniques et mobilités ne pouvaient se réduire à de simples relations de cause à effet. L'invention de nouvelles techniques ne répond pas toujours, comme le montre l'exemple des chemins de fer à propos des voyages d'agrément, à une demande ou des besoins préexistants, non plus qu'elle entraîne systématiquement un changement majeur des pratiques de déplacement. Le succès d'une nouvelle technologie dépend de la manière dont elle s'associe à des innovations organisationnelles qui assurent son succès économique et culturel (Lash & Urry, 1994)²².

Le deuxième aspect concerne les décalages entre la reconnaissance d'un droit universel à la mobilité et les inégalités observées historiquement dans son application, qui soulignent l'importance des facteurs sociaux et politiques dans la construction de la mobilité spatiale. Comme le rappelle Cresswell (2004) en s'appuyant sur l'analyse de Langan (2001) sur les handicaps de mobilité : « si l'on part de la constatation que tous les hommes sont nés incapables de se déplacer, nous nous éloignons de la mobilité construite comme un droit naturel et universel pour en arriver à une mobilité qui se construit socialement en fonction de relations de pouvoir par nature asymétrique ». La construction sociale du droit à la mobilité passe en particulier par la production d'actions collectives, notamment de politiques publiques, visant à sa mise en œuvre. Cette régulation institutionnelle, qui répond à des objectifs variés et potentiellement contradictoires de développement des échanges, d'augmentation des rentrées fiscales, de contrôle social, de mobilité de la main d'œuvre se traduit par l'élaboration de normes, de frontières, de réglementations, de dispositifs qui définissent les territoires et les groupes de population autorisés à se déplacer, qui par leur existence même nient la possibilité d'un droit universel. L'une des tendances qui se dégage de l'observation historique est celle du changement d'échelle de la régulation institutionnelle. A partir de la période révolutionnaire, la régulation des circulations et le contrôle des personnes mobiles deviennent une prérogative des Etats-Nations. Afin de garantir

²² « Transportation technologies (...) necessitate corresponding organizational transformations in order to be successful and to become dominant within a given historical period » (Lash & Urry, 1994, 253).

l'égalité des droits de circulation des citoyens français au sein du périmètre national, ces systèmes de normes tendaient à lutter contre les spécificités locales. Si l'Etat a conservé certaines compétences dans la réglementation des mobilités individuelles, l'époque contemporaine se caractérise par une multiplication de l'intervention d'autres acteurs publics ou privés, chargés d'organiser les déplacements à l'échelle locale. Il est probable que cette complexification du système d'action multiplie les occasions de tension entre droit universel et régulations de la mobilité, dans la mesure où elle donne lieu à la production de frontières, de réglementations, de normes différenciées susceptibles de se contredire dans la possibilité d'une continuité spatiale et temporelle des déplacements.

Enfin, le troisième aspect porte sur le caractère ambivalent du sens donné à la mobilité. Cette ambivalence ressort tout particulièrement de la difficulté à interpréter la portée sociale des déplacements à partir de la seule observation des pratiques individuelles, comme le soulignent les controverses entre les historiens à propos des déplacements internes au monde rural entre le XVIe et le XVIIIe siècles. L'opposition entre mouvement et sédentarité, à laquelle se superpose souvent et plus ou moins explicitement l'opposition entre changement et stabilité, traverse l'ensemble des débats contemporains sur la mobilité et son rôle dans les dynamiques sociales. Or, comme le montre Daniel Roche (2003), cette opposition entre les visions et les cultures de la sédentarité et de la mobilité apparaît comme un enjeu essentiel de la culture occidentale dès l'époque moderne pour s'exprimer de façon plus importante et plus formalisée à l'époque contemporaine. Les rapports à l'espace, au temps, à l'acculturation, aux autres, constituent selon l'historien les paramètres essentiels à travers lesquels peut se comprendre « l'opposition majeure entre des sociétés qui se voient stables dans le temps long et perçoivent les mouvements dans leur dangerosité souvent liée aux crises et aux guerres (...) et les sociétés mobiles (...) qui entretiennent relations nouvelles et souvent perceptions novatrices par la remise en question de l'immobilité » (Roche, 2006, 514). Ces tensions s'expriment de manière exacerbée dans nos sociétés contemporaines, caractérisées par une augmentation forte et une diversification des mobilités individuelles, ainsi que par l'évolution des enjeux sociaux et politiques associés à la mobilité et à ses régulations.

Ainsi, la mobilité comme construction sociale apparaît-elle dépendante non seulement des conditions matérielles, techniques et technologiques qui s'adaptent à l'évolution des pratiques sociales et les modifient en retour, d'une pluralité enjeux (économiques, de sécurité des personnes et des territoires, de cohésion sociale, d'attractivité des territoires, de protection de l'environnement) dont la prise en compte suscite des mesures de régulation à différentes échelles mais également d'un imaginaire complexe qui ajoute aux représentations sociales dominantes les projections différenciées que suscitent les expériences individuelles et le regard culturel, artistique porté sur un phénomène qui mêle étroitement les dimensions du mouvement et du changement²³.

Ces dimensions techniques, politiques et imaginaires interviennent de manière concomitante dans les manières d'interpréter les évolutions récentes des mobilités et leur portée

²³ Selon Barrère et Martucelli (2005), la notion d'imaginaire « renvoie à la fois aux significations communes propres à un collectif social et à la capacité créatrice des sociétés et des hommes ».

sociale, comme en témoignent les réflexions qui se sont développées dans le champ des sciences sociales au cours des deux dernières décennies.

2. Une modernité contemporaine ambiguë

Dans les années 1990, la mobilité devient un objet de recherche central des sciences sociales, au point que certains auteurs évoquent l'idée d'un « tournant de la mobilité » (*mobility turn*), en arguant des changements que ce phénomène implique dans la manière d'appréhender le social et son évolution. Selon Hannam, Scheller et Urry (2006), la mobilité transforme les sciences sociales, en favorisant l'émergence de nouveaux enjeux, en transgressant les frontières disciplinaires, en questionnant la pertinence de certains principes fondateurs²⁴. La mobilité se trouve au cœur des interrogations sur les dynamiques contemporaines, marquées par la globalisation, l'émancipation individuelle, l'accroissement des inégalités, la métropolisation et les risques écologiques et son rôle dans la mutation des structures sociales soulève diverses controverses. Ces controverses portent sur le sens même de la mobilité, sur l'interprétation des changements que son augmentation traduit ou induit, ou encore sur la capacité à généraliser les tendances observées dans les sociétés occidentales à l'ensemble des aires géographiques ou des groupes sociaux.

Nous les aborderons ici à travers deux courants de recherche, fortement inspirés par la sociologie. Le premier interroge le rôle de la mobilité dans les mutations de la modernité. Dans ces travaux, la mobilité n'est pas l'objet central, elle sert d'« analyseur » de la transformation des rapports sociaux à l'espace et au temps, présentée comme l'une des caractéristiques majeures des sociétés modernes et post- (ou hyper-)modernes. Le second courant se concentre à la fois sur la mobilité en tant qu'objet, dans l'étude des pratiques ou des expériences individuelles, dans la construction des représentations sociales ou des imaginaires, mais également en tant que variable d'analyse des modes de vie et d'interactions sociales. Ce courant de recherche prolifique, difficile à situer disciplinairement, même si la sociologie, l'ethnologie et la géographie sociale y sont représentées de façon dominante, sera illustré ici à travers les travaux du sociologue anglais John Urry et les critiques suscitées par sa thèse de la « mobilité généralisée ». Nous verrons notamment que ces débats, qui interrogent le sens et les valeurs de la mobilité à l'aune de la diversité des pratiques individuelles, soulignent les contradictions d'une ressource socialement valorisée, support indispensable des interactions sociales, qui reste néanmoins très inégalement répartie et s'impose parfois comme une contrainte individuelle ou un coût collectif.

2.1 La mobilité dans la modernité et au-delà

La mobilité, qui associe les dimensions de mouvement et de changement, est étroitement liée à l'idée de modernité (Giddens, 1994 ; Lash & Urry, 1994 ; Ascher, 2006), entendue comme un mode de civilisation associé aux sociétés occidentales qui s'oppose au mode de la tradition, c'est-à-dire aux cultures antérieures ou dites traditionnelles²⁵. Une grande partie du débat qui anime les théoriciens de la modernité et de ses mutations porte sur la nature (rupture ou accélération du changement) et la portée sociale de ces évolutions, dont l'accroissement des mobilités est l'un des indices.

²⁴ « (...) A 'mobility turn' is spreading into and transforming the social sciences, not only placing new issues on table, but also transcending disciplinary boundaries and putting into question the fundamental 'territorial' and 'sedentary' precepts of twentieth-century social science » (Hannam, Scheller et Urry, 2006).

²⁵ Cf. Baudrillard, Modernité, Encyclopedia Universalis [en ligne] : <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/modernite>, consultation juillet 2013.

L'importance de la mobilité ne doit pas tant au développement des nouvelles technologies de transport et de télécommunication qu'à une évolution profonde des rapports sociaux au temps et à l'espace qui précède ces évolutions techniques. La temporalité moderne se caractérise ainsi par deux changements majeurs. Le premier, décisif, concerne l'apparition d'un *temps chronométrique*, c'est-à-dire d'un temps mesuré et universel. Cette conception du temps se distingue nettement de celle des sociétés médiévales, où prédominent un temps cyclique lié à la nature et aux activités agricoles²⁶ et, dans la société chrétienne, un temps liturgique, soumis au contrôle de l'Eglise. Le second est la naissance d'un *temps historique*, marqué par la dissociation progressive entre ce que Koselleck (1990) appelle le *champ d'expérience* (c'est-à-dire le « passé actuel », ou la vision complète du passé dans le présent) et *l'horizon d'attente* (c'est-à-dire le futur actualisé, ou la manière d'appréhender le futur à partir du présent). Dans la société médiévale, l'horizon d'attente est entièrement projeté dans l'au-delà, associé à la préoccupation du destin dans l'autre monde, dans une « linéarité écrasante », tandis que le champ d'expérience continue d'être marqué par la domination d'un temps cyclique, caractéristique des sociétés rurales (Baschet, 2006). Le XVIII^e siècle, avec l'émergence de la notion de progrès porté par la science et par la philosophie des Lumières, introduit une rupture, une dissociation entre champ d'expérience et horizon d'attente. Le rapport au temps n'est plus limité au regard présent sur le passé, il peut désormais intégrer l'interrogation du futur (Baschet, 2006)²⁷. Le développement de la mobilité, à travers les voyages et les explorations, a tendance à favoriser cette prise de conscience d'un changement du *régime d'historicité* (Hartog, 2003), par le dé-centrement que suscite la confrontation à d'autres modes d'interaction et de structures sociales et politiques. Ainsi les voyageurs rapportent dans leurs récits du nouveau monde une nouvelle figure, celle du « Sauvage », qui introduit un élément perturbateur dans le couple Anciens/Modernes ; désormais, les Modernes font face aux Anciens et aux Sauvages (Hartog, 2003)²⁸.

Selon Giddens (1994), l'apparition d'un temps universel et standardisé est une des conditions majeures de la dissociation entre le temps et l'espace et du degré de *distanciation spatio-temporelle*, qui atteint dans les sociétés modernes un niveau jamais égalé auparavant. Alors que dans les sociétés pré-modernes, temps et espace étaient intimement liés, associés aux activités sociales pratiquées en un lieu, l'invention de l'horloge et des calendriers et la généralisation de la mesure chronométrique tendent à vider le temps de toute substance sociale. La découverte de régions éloignées et la reconnaissance progressive du globe contribuent par ailleurs à la

²⁶ Même si le temps urbain est « plus complexe et plus raffiné que le temps simple des campagnes » comme l'écrit Le Goff à propos du temps des marchands (1960, 425). Or, malgré les rythmes scandés par l'Eglise (repos dominical, cycle annuel de la liturgie), le temps n'impose qu'une contrainte relative et « la plupart des villageois ignorent sans doute quel jour ils vivent » et « ni le moment précis de la journée (...) ni l'année ne sont mieux connus » (Baschet, 2006, 473).

²⁷ Koselleck (1990) a décrit la formation du concept moderne d'histoire (die Geschichte) en Allemagne, « vidant de sa substance une conception de l'histoire qui conjugait exemplarité et répétition (...) alors que « l'Histoire au singulier (die Geschichte), qui s'entend comme processus et se conçoit comme histoire en soi, avec son temps propre, abandonne l'*exemplum* et s'attache au caractère unique de l'événement ». (Hartog, 2003, 85).

²⁸ Hartog décrit à travers trois voyages en Amérique, ceux de Volney, de Chateaubriand et de Tocqueville trois expériences du temps, qui sont trois témoignages d'une profonde remise en question de l'ordre du temps : « Volney, Chateaubriand, Tocqueville ont su, chacun à sa façon, que l'ancien régime d'historicité, si longtemps porté par le modèle de l'*historia magistra*, n'était plus opératoire. L'intelligibilité de ce qui advenait impliquait d'articuler autrement les catégories du passé et du futur, faute de quoi l'esprit marcherait « dans les ténèbres ». (Hartog, 2003, 111).

construction d'un espace « vide », à travers le développement de représentations de l'espace sans référence à un site privilégié, où les entités spatiales deviennent interchangeables. L'espace devient indépendant du lieu, ou de toute région particulière.

L'importance de la séparation de l'espace et du temps dans le dynamisme de la modernité tient au fait qu'elle constitue une des conditions de la *dé-localisation*, qui constitue un des traits majeurs de la modernité et de sa dynamique. Par dé-localisation, Giddens entend « 'l'extraction' des relations sociales des contextes locaux d'interaction, puis leur reconstruction dans des champs spatio-temporels indéfinis » (Giddens, 1994, 30). C'est la dissociation du temps et de l'espace qui permet ce « désenchâssement » (*diseembedding*) des relations sociales, c'est-à-dire leur détachement par rapport aux lieux où se déroulent ces interactions : « la dissociation du temps et de l'espace, et leur transformation en dimensions 'vides' et standardisées, casse le lien entre l'activité sociale et sa 'localisation' dans des contextes particuliers de présence » (Giddens, 1994, 28).

Pour les théoriciens de la modernité, cette transformation des rapports à l'espace et au temps, qu'elle soit désignée sous le terme de *distanciation spatio-temporelle* (Giddens, 1994) ou de *compression de l'espace-temps* (Harvey, 1989 ; Bauman, 2000), constitue un déterminant essentiel de l'organisation et des dynamiques sociales. Selon Giddens (1994), les sociétés se distinguent davantage selon leurs modes de structuration spatio-temporelle que par rapport à des frontières ou des critères d'unité interne²⁹. Plus spécifiquement, ce cadre conceptuel invite à prendre en compte et à questionner les relations complexes qui s'établissent entre les interactions locales (dans des situations de co-présence) et les interactions à distance. Avec l'évolution de la mobilité, les relations entre ce qui est lointain et étrange(r) et ce qui est proche et familier deviennent ambivalentes, le fait que le lointain ne soit pas nécessairement étrange questionnant le caractère « sacré » de la présence (Allen, 2000 ; Shields, 1992).

(ii) *Mobilité et mutations de la modernité*

De nombreux praticiens des sciences sociales interprètent l'ampleur et la rapidité des changements technologiques, économiques, sociaux, politiques, culturels qui caractérisent les sociétés occidentales depuis la fin des années 1950 et s'étendent à l'ensemble du monde sous l'effet de la globalisation comme l'avènement d'une nouvelle phase dans le processus de modernisation. Qualifiée selon les auteurs de *postindustrielle* (Touraine, 1969 ; Bell, 1973) ou *postmoderne* (Lyotard, 1979 ; Lipovetsky, 1983), cette évolution est interprétée par d'autres non pas comme une rupture, mais comme une accélération des transformations de la modernité, appelée *seconde modernité* ou de *modernité réflexive* (Beck, Giddens and Lash, 1994), ou *hypermodernité* (Ascher, 2000 ; Lipovetsky & Charles, 2004). Au-delà d'un consensus autour d'un constat d'un changement, les débats relatifs à son interprétation et à ses conséquences, notamment en termes de dynamiques sociales, révèlent des divergences importantes, dont certaines portent plus spécifiquement sur le rôle et les effets du développement des mobilités.

²⁹ « Au lieu d'accorder, comme le font les sociologues, une confiance aveugle au concept de 'société', dans le sens d'un système fini, il conviendrait d'étudier en premier lieu la manière dont la vie sociale s'organise dans le temps et dans l'espace – la problématique de la distanciation spatio-temporelle » (Giddens, 1994, 70).

Le sociologue Zygmunt Bauman (2000) évoque l'avènement d'une *modernité liquide*, caractérisée par l'instabilité des comportements individuels et des relations entre les individus. Autrefois encadrés, soutenus dans leur construction identitaire et protégés par une diversité d'institutions sociales (famille, religion, école, partis politiques, etc.), les individus, sous l'effet d'une pluralité de facteurs (flexibilité du marché du travail, globalisation, développement des univers de choix de consommation, augmentation des risques, etc.) seraient désormais contraints à des changements constants, obligés de choisir, de s'adapter, de négocier. Selon Bauman, le processus d'émancipation individuelle rend chaque individu responsable de son autodétermination tout en le forçant à une quête permanente de sécurité dans un monde marqué par de grandes incertitudes, sans qu'il puisse bénéficier du soutien traditionnel d'une structure collective. Le sociologue décrit un processus de désengagement radical des individus vis-à-vis du système, de libération des choix individuels vis-à-vis de contraintes qui découleraient de projets ou d'actions collectives (Gane, 2001). La société, qui ne se construit plus à travers les projets partagés des individus qui la constituent, tend dès lors à perdre son autonomie.

Au-delà des aspects liés à l'émancipation et à l'individualisme, la compression de l'espace-temps constitue un facteur essentiel de la modernité liquide. L'avènement des modes de transport rapides, dans un premier temps, a offert à la première modernité, que Bauman qualifie de « lourde » (*heavy*) ou de solide, les moyens de contrôler l'espace et de conquérir de nouveaux territoires ; dans ce contexte, la richesse comme le pouvoir se constituent sur des bases fortement ancrées spatialement. C'est avec l'apparition de moyens de communication instantanés, dans la seconde phase de la modernité, dite « légère » (*light*) ou liquide, qu'un changement s'opère. Le temps instantané, ou l'annihilation du temps, selon Bauman, vide l'espace de son sens et de sa valeur. Les rapports de domination, autrefois fortement ancrés, s'ordonnent désormais selon la capacité à être mobile, les plus mobiles, ceux qui bougent le plus vite, étant désormais ceux qui imposent leurs règles aux autres, ceux qui ne peuvent pas bouger rapidement ou sont dans l'incapacité de quitter un lieu³⁰. Ainsi, la vitesse de circulation conduit à l'affaiblissement progressif de la structure sociale et de ses catégories en faveur d'un monde organisé autour de la mobilité (Nowicka, 2006).

D'autres auteurs proposent des interprétations divergentes, moins pessimistes des changements à l'œuvre. Giddens (1994), qui défend l'idée d'une *seconde modernité*, ou *modernité réflexive*, insiste sur la radicalisation des facteurs de discontinuité entre sociétés traditionnelles et institutions sociales modernes, dont la vitesse du changement, particulièrement importante dans le domaine technologique et sa portée, qui devient mondiale avec le développement des interconnexions. Au postulat postmoderne classique selon lequel la fin des certitudes remettrait en cause la possibilité d'une connaissance systématique de l'action humaine ou des tendances du développement social, Giddens oppose une autre vision, celle d'une société moderne qui prend conscience de la circularité du savoir social, c'est-à-dire du fait que « les nouvelles connaissances

³⁰ « People who move and act faster, who come nearest to the momentariness of movement, are now people who rule. And it is the people who cannot move as quickly, and more conspicuously yet the category of people who cannot leave their place at all, who are ruled. Domination consists in one's own capacity to escape, to disengage, to 'be elsewhere' and the right to decide the spread with which all that is done – while simultaneously stripping the people on the dominated side of their ability to arrest and constrain their moves or slow them down. The contemporary battle of domination is waged between forces armed, respectively, with the weapons of acceleration and procrastination » (Bauman, 2000, 119-120).

(...) ne se contentent pas d'accroître la transparence du monde moderne, mais elles altèrent sa nature, en le dispersant vers des directions nouvelles » (Giddens, 1994, 159). Cette réflexivité, caractéristique d'une société qui améliore la connaissance qu'elle a d'elle-même, a un effet déterminant sur « l'emballage » de la modernité, car le savoir circulaire, à travers l'incorporation permanente de nouveaux savoirs, « affecte la nature socialisée aussi bien que les institutions sociales elles-mêmes ». Cette idée rejoint celle qu'a développée Ulrich Beck dès la fin des années 1980 dans *La société du risque* (2001 [1986]) à propos de la prise de conscience par les sociétés que leurs problèmes viennent d'elles-mêmes. Paradoxalement, les progrès scientifiques et techniques ne diminuent pas les risques (industriels, technologiques, écologiques) mais ils en aiguissent la conscience ; en permettant la découverte de nouveaux aléas, science et technique produisent de nouveaux risques. Pour Beck, la modernité réflexive naît du décalage entre l'émergence des risques produits par le processus de modernisation et l'incapacité pour les institutions de la modernité industrielle à prendre en charge de tels risques.

Ascher s'inscrit dans cette réflexion en adoptant une posture critique vis-à-vis de la post-modernité et en proposant la notion d'*hypermodernité*, qu'il définit en référence à celle d'hypertexte afin de caractériser la multi-appartenance sociale des individus³¹ (Ascher, 2000). Se plaçant dans la continuité des analyses de Simmel sur la multiplicité des cercles sociaux, Ascher note que les individus participent à une variété de milieux sociaux distincts (familial, professionnel, amical, associatif, de voisinage, etc.) qu'ils articulent dans le temps et dans l'espace. La mobilité spatiale, qui permet de se déplacer d'un lieu d'activité à un autre, joue un rôle central dans le processus de « dé-placement », « re-placement », « re-synchronisation » ou « dé-synchronisation » à travers lequel les individus cherchent à maîtriser des espaces-temps de plus en plus complexes. Selon Ascher (2006), « l'individu hypermoderne ne se situe plus dans une temporalité et une spatialité uniques, mais dans un espace-temps à n dimensions » au sein duquel il navigue en permanence, grâce à l'utilisation d'outils multiples (transports, communication) en « s'efforçant d'atteindre sous une forme ou sous une autre l'ubiquité et la simultanéité qui d'une certaine manière pseudo-réunifient un soi de plus en plus éclaté ».

Les interrogations formulées par les théoriciens de la modernité et de ses mutations constituent une source d'inspiration pour les travaux qui se développent dans le champ des sciences sociales à partir des années 1990 et se focalisent sur les mobilités en tant que phénomène social à mesurer, observer, comprendre et interpréter. Pour le sociologue anglais John Urry (2000), qui défend la thèse de la *mobilité généralisée*, les changements que traduit et qu'implique l'explosion des mouvements et des circulations de toutes natures impose un changement de paradigme de la sociologie.

³¹ « Dans un hypertexte, chaque mot appartient donc simultanément à plusieurs textes ; dans chacun d'eux, il participe à la production de sens différents en interagissant avec d'autres mots du texte, mais selon des syntaxes éventuellement variées d'un texte à un autre ; et les productions hypertextuelles diffèrent selon les mots retenus. On peut considérer métaphoriquement que les individus sont simultanément ou successivement dans des champs sociaux distincts comme les mots le sont dans les différents documents d'un hypertexte. » (Ascher, 2006).

2.2. Un monde en mouvement ? La mobilité généralisée et ses controverses

En 2000, John Urry publie un ouvrage intitulé *Sociology Beyond Mobilities*, dans lequel il propose de refonder la sociologie classique et ses concepts, qui selon lui mettent l'accent sur la stabilité des institutions et des structures sociales et supposent l'endogénéité de leur reproduction³². Les approches sociologiques traditionnelles, en privilégiant les théories de la sédentarité et de la stabilité, auraient ainsi contribué à construire une « métaphysique de la présence », au sens où c'est la co-présence des individus qui se trouve au fondement de la vie sociale³³ (Scheller et Urry, 2006 ; Urry, 2007). Or le fait que de nombreuses interactions ne dépendent plus, pour s'accomplir, de la proximité, mais reposent sur d'autres formes de connexion qui impliquent différents types de mobilités corporelles, physiques, virtuelles, imaginaires, constitue l'argument premier pour justifier un renouvellement paradigmatique et conceptuel des sciences sociales.

(i) De la tradition sociologique au « paradigme mobilitaire »

Dans la tradition sociologique, la mobilité n'a été abordée que sous deux aspects, celui des *migrations géographiques*, appliquées aux populations nomades puis aux mouvements de population à l'échelle internationale ; et celui de la *mobilité sociale*, entendue comme un déplacement des individus dans l'espace social (Bourdin, 2005). Dans les deux cas, l'approche du mouvement est d'abord considérée à partir de ce qui fait la stabilité des groupes sociaux. Pour les migrations, il s'agit d'analyser les mouvements à partir d'un espace clos de départ vers un espace clos de destination, les deux étant caractérisés par une culture, une organisation sociale, un système productif spécifiques. Pour la mobilité sociale, théorisée par Sorokin en 1927, il s'agit de décrire un mouvement au sein d'une échelle sociale, le plus souvent qualifié selon une dimension verticale (ascendante ou descendante) en supposant donc l'existence d'une stratification. La dimension spatiale reste par ailleurs peu explorée³⁴ et c'est la dimension temporelle, associée au changement, mesurée dans l'horizon du cycle de vie ou dans une perspective intergénérationnelle, qui apparaît dominante (Gallez et Kaufmann, 2009).

³² « Je veux présenter ici le manifeste d'une sociologie qui examinera les diverses mobilités des peuples, des objets, des images, des informations et des déchets ; une sociologie de l'interdépendance complexe de ces diverses mobilités et de leurs conséquences sociales. (...) Ces mobilités opèrent la transformation des objets de l'étude sociologique en 'Occident', qui jusqu'ici mettait l'accent sur les sociétés individuelles et leur caractère générique. Le développement des différents 'réseaux et flux' mondiaux mine les structures sociales endogènes auxquelles le discours sociologique attribuait généralement le pouvoir de se reproduire. Je remets en question l'idée selon laquelle 'société' coïncide avec 'social'. (...) Je cherche à bâtir un nouveau projet pour la sociologie, à proposer le manifeste d'une reformulation de celle-ci dans sa phase 'post-sociétale' » (extrait de « Sociologie des Mobilités », traduction française de *Sociology Beyond Societies*, début du chapitre 1 « Société », Urry, 2005, 15).

³³ "Historically, the social sciences have overly focused upon ongoing geographically propinquitous communities based on more or less face-to-face social interactions with those presents. Social science presumes a 'metaphysics of presence', that it is the immediate presence with others that is the basis of social existence" (Urry, 2007, 47).

³⁴ Le peu d'importance accordé à la dimension spatiale des migrations ne concerne pas seulement les approches sociologiques, mais plus globalement la géographie et, de manière moins surprenante, les approches statistiques et économiques des flux migratoires. Paradoxalement et malgré tout l'intérêt à décomposer les flux, les formalisations spatiales des migrations vont rester une exception parmi les géographes (Rosental, 1997). La gestion statistique des mobilités, qui se renforce après la seconde guerre mondiale dans un contexte de forte augmentation des flux migratoires, accorde un primat à l'explication économique des flux et à la dimension nationale dans la qualification des migrants et donc dans la comptabilisation des migrations (Noiriel, 1998).

Selon Urry (2000), le développement des mobilités spatiales et la mondialisation des échanges tendent à faire de l'espace une dimension fondamentale pour l'appréhension des pratiques sociales et de leurs transformations. Alors que les travaux qui ont tenté de mettre en relation mobilité sociale et mobilité spatiale font figure d'exception (Savage, 1988) et que la sociologie s'est avant tout intéressée aux mobilités (sociales) verticales, Urry insiste sur la nécessité de développer les analyses sur les mobilités horizontales. La mobilité horizontale est entendue dans un sens à la fois social et spatial, à la différence de la conception de Sorokin (1927), qui opposait la mobilité horizontale à la mobilité verticale, considérant que la première n'entraînait aucune évolution de la position relative dans l'échelle sociale.

Dans un autre ouvrage intitulé *Mobilities*, publié en 2007, Urry complète et approfondit la thèse du nouveau « paradigme mobilitaire », en identifiant les caractéristiques qui doivent permettre de définir des catégories pertinentes pour l'analyse du social. Il avance l'idée selon laquelle un grand nombre d'interactions sociales se construisent désormais à distance (*at-a-distance*). Ces interactions ne sont possibles qu'à travers différents types de connexion, que le sociologue associe à cinq formes de mobilités :

- les déplacements corporels des personnes (*corporeal travel of people*) pour accomplir toutes sortes d'activités situées dans des lieux distants ;
- les mouvements physiques des objets (*physical movements of objects*) liés aux activités productives et commerciales, d'échange, de don ;
- le voyage imaginaire (*imaginative travel*), qui se produit à partir de la visualisation des images de lieux et de personnes véhiculées par différents supports écrits et médias visuels ;
- le voyage virtuel (*virtual travel*), lié à l'utilisation d'internet, s'effectue le plus souvent en temps réel et transcende la distance géographique comme la distance sociale ;
- la mobilité de communication (*communicative travel*), qui se réalise à travers les messages interpersonnels échangés via des lettres, des télégrammes, le téléphone, le fax, les mobiles.

Ces mobilités contribuent à la construction d'une vie sociale marquée par la dispersion des individus et des activités. Cette forme de vie sociale « à distance », pour se maintenir dans la durée, nécessite des rencontres intermittentes en face-à-face, liées à des obligations familiales, professionnelles, légales, économiques. Afin de rendre compte de la manière dont chaque individu construit ses relations sociales « à distance » et quelles sont les incidences de ces nouvelles formes de vie sociale, notamment en termes d'inégalités entre les individus, Urry (2007) définit la notion de « capital en réseau » (*network capital*), construite en référence au concept de « capital » développé par Bourdieu (1979) et à celui de « réseau » tel qu'envisagé par Castells³⁵ (1996). Partant de l'hypothèse que les relations sociales dépendent de plus en plus des communications et des déplacements occasionnels, le capital en réseau est défini à partir de l'accès des individus aux technologies de communication, aux transports, aux lieux de rencontre ainsi que de compétences (*skills*) sociales et techniques. Plus importants seront l'échelle et la portée des circulations dans une société, plus le « capital en réseau » (*network capital*) sera élevé, mais plus élevé également sera le poids de la mobilité dans les modes de vie individuels,

³⁵ Urry prolonge la notion de Castells de société en réseau en l'abordant sous un angle plus micro que macro, et en l'associant à l'idée de réseaux sociaux, que n'a pas du tout développée Castells (Larsen et Jacobsen, 2009).

notamment la probabilité que cette mobilité soit contrainte ou forcée. Si Urry reconnaît que le capital en réseau joue un rôle important dans la stratification sociale, il souligne que ce capital n'est pas directement proportionnel au capital économique : ainsi les migrants pauvres comptent parmi les individus qui maintiennent le plus grand nombre de relations à distance.

La représentation de la société en mouvement de John Urry (2000 ; 2007) se distingue singulièrement de la vision de dilution sociale décrite par Zygmunt Bauman (2000). Ce dernier, adoptant un point de vue moral et pessimiste, considère que la mobilité, qui permet et facilite l'évitement des rencontres et le désengagement vis-à-vis des contraintes collectives, fragilise les liens sociaux. Elle hiérarchise la société en différenciant d'un côté les « touristes », qui sont capables de décider pourquoi, quand où et comment ils bougent et de l'autre les « vagabonds », qui sont dans l'incapacité de se mouvoir où (comme) ils le souhaitent ou se déplacent par obligation (Larsen et Jacobsen, 2011). Urry insiste pour sa part sur le rôle majeur des mobilités dans la construction des relations sociales « à distance », en soulignant l'importance des rencontres en face-à-face qui permettent de maintenir ces liens sociaux dans la durée. L'avènement d'une société en réseau ne conduit pas, selon Urry, à la disparition des relations de proximité annoncée par Bauman. Par ailleurs, en accord avec l'idée de Bauman selon laquelle la mobilité est un facteur majeur de stratification sociale, Urry avance l'idée selon laquelle les disparités sociales sont liées à l'inégale distribution des capitaux en réseaux selon les groupes sociaux ou les territoires.

(iii) Controverses autour de la mobilité généralisée

La thèse de la mobilité généralisée a soulevé de nombreuses critiques, notamment parmi les sociologues, qui tout en adhérant à la proposition de radicaliser et de complexifier l'approche des mobilités, s'opposent à l'idée de construire une sociologie « spécialisée » des mobilités (Bourdin, 2005). Nous insisterons plus particulièrement ici sur deux catégories de critiques, qui concernent respectivement la difficulté à intégrer dans une perspective collective un changement social résultant d'une pluralité de comportements individuels, différenciés et inégaux et l'importance accordée à la mobilité plutôt qu'à d'autres processus (en particulier l'ancrage) dans l'appréhension des pratiques individuelles.

Pour de nombreux chercheurs impliqués dans l'observation et l'analyse des mobilités spatiales, les écrits de John Urry, en dépit de leur caractère stimulant, restent insuffisamment étayés par des observations empiriques³⁶. L'une des principales limites opposée à la thèse avancée par Urry et ses collègues porte sur la persistance d'importantes inégalités territoriales et sociales en termes d'accès à la mobilité, de pratiques et d'expériences de mobilité. Pierre Veltz (2004) insiste sur l'absence de linéarité historique dans le développement de la mondialisation et des mobilités (en témoigne la relative faiblesse des mouvements de personnes face aux vastes migrations du XIXe siècle) et aux inégalités sociales face à la mobilité (entre ceux qui profitent de – ou participent pleinement à – la mondialisation des échanges et ceux qui sont immobiles ou au contraire soumis à des mobilités forcées). Il souligne par ailleurs la polarisation géographique croissante (des ressources, de certains flux financiers ou commerciaux) qui accompagne le

³⁶ Voir notamment le commentaire de Patrick Le Galès dans l'introduction de « Sociologie des mobilités » (Le Galès, 2005) ou la note de lecture rédigée par Frédéric de Coninck dans la revue Flux à propos de ce même ouvrage (De Coninck, 2007).

développement de la mobilité des facteurs. Pour Eric Lebreton (2004), l'augmentation des mobilités, liée à une dispersion croissante des lieux dans lesquels se situent activités quotidiennes, appartenances sociales et dimensions de l'identité des individus, ne peut nullement se résumer à la formule du « toujours plus vite, toujours plus loin » qui pourrait découler des observations statistiques des déplacements quotidiens ou des mobilités de loisirs. Certains individus hypermobiles durant la semaine (les cadres d'entreprises, les habitants du périurbain) se révèlent plus sédentaires que les autres pendant leurs loisirs, dans le cadre familial. Une femme au foyer, une personne en recherche d'emploi, bien que se déplaçant moins pendant la semaine que les personnes actives, peuvent être beaucoup plus mobiles virtuellement, à travers l'usage du téléphone ou de l'internet. Le développement des réseaux de transport et de communication a des effets divers et contradictoires sur l'insertion sociale et sur les rapports au temps et à l'espace, selon l'usage qu'en font les individus.

Le constat du maintien d'inégalités sociales ou territoriales apparaît néanmoins insuffisant pour réfuter la thèse de la mobilité généralisée. Dans l'acception de Hannam, Scheller et Urry (2006), le terme « généralisé » renvoie moins, en effet, à l'idée que les individus seraient désormais tous mobiles qu'au fait que plus la mobilité se développe et permet de maintenir des relations dans une société de plus en plus dispersée, moins les individus peuvent rester « facilement » à l'écart de ce mouvement. En d'autres termes et en transposant la métaphore de la dépendance automobile développée par Gabriel Dupuy (1999) à l'accès à la mobilité en général, les individus, qu'ils soient peu ou très mobiles, sont devenus dépendants, dans leurs modes de vie, de leur accès à la mobilité. Probablement parce qu'il insiste davantage sur les valeurs positives de la mobilité³⁷, Urry s'interroge peu, en revanche, sur les conséquences en termes d'émergence ou d'aggravation des inégalités sociales de la diffusion de la mobilité en tant que norme sociale. Par exemple, tout en arguant du fait que les migrants pauvres peuvent être dotés d'un capital en réseau important, Urry ne questionne pas l'impact de leur forte dépendance à l'égard de la mobilité (Larsen et Jacobsen, 2001).

Le deuxième ensemble de critiques porte sur l'opposition implicite et souvent simpliste entre mobilité et ancrage, ou mobilité et sédentarité qui résulte de l'importance centrale accordée au mouvement et au changement. Le nouveau paradigme des mobilités remet en cause les « théories de la sédentarité » (*sedentary theories*) présentes dans de nombreux travaux de géographie, d'anthropologie et de sociologie (Scheller et Urry, 2006). Ces théories font des territoires limités par des frontières (villes, régions, nations) la base de l'identité et de l'expérience humaines et, partant, les unités d'étude élémentaires des recherches en sciences sociales (Cresswell, 2002). Pourtant, ce que montrent les travaux de plusieurs auteurs qui se sont intéressés de façon détaillée aux intentions des individus mobiles, c'est qu'il n'existe pas d'opposition simple, ou radicale, en dehors du registre des représentations symboliques, entre mobilité et ancrage, mais une articulation, une combinaison qui se produit tant à l'échelle des individus qu'à celle des territoires. L'analyse des parcours des migrants oblige tout particulièrement à une réflexion sur les couples mobilité/sédentarité, fixité/errance (selon les termes employés par Simmel), identité/altérité. Pour Alain Tarrius (1993, 51), « le migrant, être de mobilité, remet sans cesse en question les certitudes indigènes. Son espace est celui du

³⁷ Que Larsen et Jacobsen (2009), appellent le « côté lumineux » (*sunny side*) de la mobilité par rapport à son côté sombre (*dark side*).

mouvement qui suggère d'envisager la ville non pas comme lieu des sédentarités mais comme carrefour des mobilités ». L'identité d'un territoire ne se construit pas uniquement à partir des populations indigènes ou sédentarisées. Le sociologue introduit la notion de *territoire circulatoire*, fréquenté, habité, traversé, produit « de mémoires collectives et de pratiques d'échanges sans cesse plus amples » (Tarrius, 1993, 53). S'interrogeant sur les effets sociaux produits par la compression des espaces temps, Kaufmann (2005) souligne quant à lui la nécessité d'aller au-delà de la seule mesure des flux pour prendre en compte l'intentionnalité des déplacements, il plaide pour une appréhension individuelle des modes d'appropriation des potentialités de mouvement et de connexion. De fait, l'amélioration des performances des systèmes techniques de transport et de télécommunication permet une réversibilité croissante des mobilités, c'est-à-dire de la capacité des individus à substituer les formes de mobilité les plus irréversibles (migration, mobilité résidentielle) par des formes plus réversibles (multi-résidence, mobilités quotidiennes, voyages), de maintenir des liens et des réseaux sociaux y compris dans des situations de migration, de développer les formes de mobilités à distance de courte durée (tourisme urbain, voyages d'affaires). Or cette augmentation de la réversibilité des mobilités permise par l'amélioration des conditions de transport et de connexion ne dit rien de la manière dont les individus décident ou non de s'approprier ces potentiels. Ainsi pour certains individus, la combinaison entre différentes formes de mobilité spatiale et virtuelle permet d'éviter les irréversibilités ; tel est le cas par exemple des grands pendulaires en Suisse, pour qui « la mobilité apparaît secondaire [en termes de contrainte] par rapport à la volonté de réalisation des activités ou l'ancrage résidentiel » (Kaufmann, 2005, 129). Le développement des moyens de transport et de communication permettrait ainsi d'atténuer les effets de la distance spatiale sur les réseaux et les ancrages sociaux ou territoriaux (Kaufmann, 2008). Cette analyse rejoint la perspective ouverte par Jean Rémy (1996, 135), selon lequel les relations entre mobilité et ancrage peuvent se concevoir de deux manières différentes : pour certaines personnes, l'ancrage peut être le point de référence à partir duquel les explorations extérieures se font ; pour d'autres au contraire, appartenant à plusieurs lieux, « le fait de se sentir soi-même en changeant d'espace peut constituer l'élément fondateur qui permet de s'investir en un lieu, même provisoirement ». Ces positions, ainsi que le souligne Rémy, caractérisent des stratégies sociales et des groupes sociaux différents, dans un objectif qui tente d'articuler sédentarité et nomadisme. Les relations entre ancrage et mobilité apparaissent donc complexes, dépendantes des contraintes et des ressources des individus, comme le soulignent également les analyses de Sylvie Fol (2009, 2010) sur la mobilité des pauvres. En s'appuyant sur un état de l'art de la littérature et sur des enquêtes réalisées en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, l'auteure montre que les ménages qui disposent de ressources en capital économique, social et « en réseau » limitées cherchent à articuler au mieux les ressources de proximité et de mobilité, en fonction de leur position et de leur trajectoire sociales. Pour ces ménages, le coût de la mobilité est d'abord financier, l'accès aux transports, en particulier à l'automobile étant souvent trop élevé par rapport à leur budget ; mais il peut également être social, lorsqu'une mobilité contrainte, lorsqu'elle est liée à un déménagement ou à des déplacements vers le travail très contraignant, bouleversent l'équilibre familial ou forcent à renoncer à des ressources centrées sur le territoire local (Fol, 2010, 43).

Les débats autour du renouvellement conceptuel de l'analyse de la mobilité ne sont pas sans incidence dans le champ de la socio-économie des transports, qui concentre depuis les années 1970 les études consacrées à l'analyse des déplacements du quotidien. Bien que la notion

de mobilité quotidienne se généralise dans ce domaine à partir de la fin des années 1980, son acception reste fondamentalement différente de celle qui est développée dans les travaux de sciences sociales, suscitant critiques et remises en cause des catégories d'analyse traditionnelles.

2.3 Socio-économie des transports : la mobilité comme déplacement

En France, le domaine spécialisé au sein duquel se développent l'essentiel des études et des recherches consacrées aux déplacements quotidiens, c'est-à-dire aux déplacements correspondant à la réalisation des activités habituelles des individus, est désigné sous le terme de « socio-économie des transports ». Dans une thèse récente consacrée à l'épistémologie de la mobilité quotidienne, Hadrien Commenges (2013b) souligne la transformation de ce domaine au début des années 1970, qui passe d'un champ d'expertise, essentiellement associé à la production d'aide à la décision publique à un champ scientifique, ouvert au monde académique³⁸. Le terme de « mobilité », peu employé avant les années 1980, apparaît pourtant dès les années 1970, dans le cadre des réflexions qui croisent l'évolution de la technique transport et la transformation des modes de vie urbains.

(i) La constitution d'un champ de recherche hybride : la socio-économie des transports

Dans les années 1950 et 1960, face à l'augmentation rapide de la motorisation individuelle et des circulations automobiles, les priorités des politiques nationales portent sur la prévision de la demande de déplacements et l'évaluation des besoins en infrastructures de transport routières. L'expertise, concentrée dans les services de l'administration centrale³⁹, est alors principalement dispensée par les ingénieurs des Ponts et Chaussées et de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) (Debizet, 2004 ; Commenges, 2013a). Ces ingénieurs importent les savoir-faire et les méthodes américaines et contribuent au développement de plusieurs modèles originaux de prévision des déplacements appliqués au terrain français (Chatzis, 2012, 2013).

Les années 1970 révèlent les premières brèches dans la logique « tout automobile » qui prévalait dans les décennies précédentes. Les doutes et les remises en cause de la viabilité du fonctionnement du système automobile entraînent l'abandon progressif d'une approche purement mécaniste des trafics routiers et l'ouverture aux disciplines des sciences sociales, afin de favoriser une appréhension plus globale des problèmes. Dans le champ de l'aménagement et des transports, l'horizon de la réflexion est devenu urbain. Alors que les mouvements sociaux et la critique des modes d'intervention de l'État remettent en cause le mouvement de modernisation engagé dans les années 1960, une partie des représentants de l'administration centrale, dont les certitudes vacillent, cherche à favoriser l'hybridation des réflexions techniques et sociologiques (Lassave, 2005). Ce positionnement est particulièrement influent dans le mouvement de

³⁸ Hadrien Commenges fait référence à la définition de champ scientifique donnée par Bourdieu (1992) : « Un champ scientifique authentique est un espace où les chercheurs s'accordent sur les terrains de désaccord ». L'expression des accords ou des désaccords suppose une ouverture de la discussion entre les chercheurs – notamment dans des revues ou dans le cadre de colloques. Lorsque le domaine est au contraire entièrement dédié à l'expertise et peu ouvert au monde universitaire, les points d'accord ou de désaccords ne sont ni explicites, ni ouverts à la controverse.

³⁹ Notamment au sein du SERC (Service d'études et de recherches de la circulation routière) et du SETRA (Service d'études techniques des routes et autoroutes), qui s'appuie sur plusieurs antennes locales, les Centres d'études techniques de l'Équipement (CETE).

structuration de la recherche en socio-économie transports : l'importance des questions soulevées par l'urbain à partir des années 1960 conduit en effet à la constitution d'un ensemble hybride, associant ingénieurs, économistes, sociologues et même quelques anthropologues, les chercheurs issus de ces deux dernières disciplines étant sollicités pour apporter un regard critique sur les approches fonctionnelles dominantes, mais également se mettre au service d'une analyse compréhensive des comportements individuels de déplacement (Geffrin, 1999).

Plusieurs centres publics de recherche ou d'études sont créés (L'Organisme National de Sécurité Routière, en 1962 ; l'Institut de Recherche sur les Transports, en 1970 ; le Centre d'Etudes des Transports URbains, en 1976), qui regroupent des ingénieurs (principalement issus des Ponts et Chaussées et de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat), des économistes et des sociologues. En 1973, le lancement de l'Action Thématique Programmée (ATP) socio-économie des transports par le Ministère de la Recherche incarne l'ambition du renouvellement de la recherche publique sur les transports, dépassant le double écueil de l'académisme, « dont la logique fait davantage référence à des préoccupations théoriques ou disciplinaires plutôt qu'à une confrontation à la réalité sociale » et de l'utilitarisme, où « la tentation des utilisateurs de la recherche est de lui demander d'apporter des réponses directes aux problèmes de l'action et d'éclairer leurs décisions à court terme »⁴⁰. Le thème retenu pour le colloque de l'ATP, en 1978, « Transport et Société » affirme la volonté d'ouvrir le champ des transports au-delà du seul domaine technique et de poser la question de l'action publique en tenant compte des transformations économiques, sociales et environnementales qui affectent les problématiques de transport⁴¹.

(ii) *Des déplacements quotidiens à la mobilité quotidienne*

A cette époque, la thématique « transport » délimite encore, pour l'essentiel, le champ de recherche en émergence. En attestent les intitulés du programme de recherche lancé en 1973 (ATP socio-économie des transports), des principaux colloques organisés à cette époque (cf. le colloque de Royaumont en 1978 : « Transport et Société ») ainsi que de nombreux travaux publiés dans les années 1970. Lorsqu'il est utilisé, le terme de mobilité renvoie aux déplacements habituels des personnes⁴².

C'est autour de la notion de *déplacement*, créée par les ingénieurs de trafic américains dans les années 1950 (Chatzis, 2013), que s'accordent les approches modélisatrices et les analyses des pratiques individuelles qui se développent conjointement dans ce champ de recherche. Le

⁴⁰ Boulay M.-F. et Guieysse L., Avant-propos aux actes du colloque de Royaumont, « Transport et Société », ATP Socio-économie des Transports, 26-27 avril 1978.

⁴¹ « Le thème retenu 'Transport et Société' aurait pu, voici une douzaine d'années, surprendre ceux pour qui les transports étaient un domaine technique réservé aux seuls spécialistes. Depuis les années 1970 cependant, les responsables des transports tant au niveau local qu'au niveau national posaient la question de la place de l'automobile dans les transports urbains, et plus largement des transformations à venir dans les modèles de consommation et les modes de vie : les réflexions ont cheminé depuis plusieurs quelques années, tandis que les problèmes de mobilité dépassaient le seul cadre urbain en s'inscrivant au plan des préoccupations régionales ; de plus l'aggravation du contexte économique et énergétique posait en termes nouveaux la question des transports. » (Dobias G., Ouverture du Colloque de Royaumont, « Transport et Société », ATP Socio-économie des Transports, 26-27 avril 1978).

⁴² En témoignent notamment les titres et contenus de plusieurs interventions au colloque de Royaumont : « Recherche sur la mobilité des personnes âgées », « Mobilité, usage de la voiture et structures urbaines », « La mobilité et les modes de vie des citoyens » ou des synthèses des débats : « Les modèles culturels de la mobilité », « La mobilité dans le mode de vie »...

déplacement est défini comme un mouvement entre un lieu d'origine et un lieu de destination associé à un *motif* : se rendre au travail, faire des achats, rendre visite à des amis, etc. Dans cette conception, c'est bien l'accomplissement d'une activité en lieu donné et la nécessité de changer de lieu pour changer d'activité qui sert de base à la comptabilisation des mouvements et non le changement du mode de transport : pour un même motif, on peut faire usage de plusieurs modes successifs (par exemple la marche, le bus puis à nouveau la marche), mais on ne dénombre qu'un seul déplacement.

Les données individuelles recueillies dans les enquêtes-ménages déplacements aux échelles nationale et locales sont utilisées dans de nombreuses études et recherches. D'une part, elles alimentent une nouvelle génération de modèles qui émergent au milieu des années 1970, en réaction critique à l'approche classique utilisée dans la prévision de trafic. Ces modèles dits « désagrégés » s'appuient sur les fondements théoriques de la micro-économie des choix discrets (Mac Fadden, 1974) pour apporter un éclairage sur les paramètres des choix individuels d'équipement automobile, des itinéraires et surtout du mode de transport (dit *choix modal*). Les données des enquêtes-ménages sont par ailleurs mobilisées dans des études statistiques macroscopiques qui rendent compte de l'évolution de l'équipement des ménages en automobile ou du partage modal mais aussi dans le cadre d'études plus fines qui cherchent à caractériser les pratiques de déplacements quotidiens en fonction des caractéristiques des individus et du lieu de résidence (Orfeuil, 2000).

Se démarquant des approches de l'ingénierie du trafic qui se focalisent sur la reconstitution des flux, tous ces travaux ont pour ambition de replacer l'individu et ses décisions au centre des méthodes d'analyse. Ils participent d'une ouverture de la réflexion sur les transports à l'analyse des modes de vie urbains. Pour Lannoy (1999), la généralisation de la thématique du choix modal durant les années 1970 et 1980 accroît le « processus de comportementalisation (...) du phénomène automobile, en insistant sur les déterminants sociaux de l'automobilité : modes et rythmes de vie, normes sociales, imaginaires et symbolismes, structure des rapports sociaux et division du travail, ségrégations spatiales, apprentissages culturels, etc. ». Cette manière d'analyser le phénomène automobile comme un système, « qui a une influence sur et qui est lui-même influencé par le comportement de ses parties » participe de la formulation du problème automobile comme un problème social. Lannoy parle à ce propos d'une « problématisation éthologique » de la question routière.

L'élargissement des problématiques abordées par la socio-économie des transports ne conduit pourtant pas à l'abandon des méthodes traditionnelles, dont la résistance tient à d'autres facteurs que leur seule pertinence scientifique, allant d'une forme de sentier de dépendance technique à l'interdépendance des dispositifs de mesure, de prévision et d'évaluation constitutifs, selon Commenges (2013b), d'une véritable « matrice technique ». Cette résistance s'explique également, comme nous le verrons dans la section suivante, par le maintien, jusqu'aux années 1990, d'une croyance partagée dans le caractère inéluctable de la croissance des déplacements automobiles. Mais l'élément le plus important à noter ici concerne le glissement sémantique qui accompagne la diversification des approches et qui se caractérise par le recours de plus en plus systématique à la notion de mobilité. Dans les années 1980, l'expression *mobilité quotidienne* se généralise en effet, pour désigner l'ensemble des déplacements effectués par les résidents d'une

agglomération, centrés sur leur domicile (c'est-à-dire donnant lieu à un retour au domicile le jour même).

(iii) *Critiques : « la mobilité, ce n'est pas seulement le déplacement »*

Cette notion de mobilité quotidienne se démarque toutefois de l'acception très large la mobilité qui se développe dans les sciences sociales dans les années 1990. Dès le début des années 1980, Bassand et Brulhard (1980) élaborent une critique à l'encontre de la forte segmentation des catégories d'analyse de la mobilité spatiale (migrations, mobilités résidentielles, migrations pendulaires, mobilités de loisirs), qui ne permettent pas d'appréhender leurs interactions multiples ni leur fonctionnement en « système ». Cette segmentation, qui s'explique par la sectorisation de l'action publique, se maintient néanmoins, y compris dans le champ de la recherche, où les efforts pour rapprocher les problèmes de mobilité quotidienne et de mobilité résidentielle sont jugés très modérés (Lévy et Dureau, 2002).

Dans les années 1990, l'approche dominante de la recherche en socio-économie des transports reste d'inspiration fonctionnelle. Tout en reconnaissant l'intérêt de ces travaux, dont le questionnement ne cesse d'être réactualisé par les transformations des formes urbaines, les enjeux du développement durable ou le droit au transport, certains auteurs doutent de la capacité de ces approches, plus centrées sur les dynamiques territoriales que sur la compréhension de l'homme contemporain, à rendre compte de « l'importance croissante de la mobilité, dans toute son extension, au sein des sociétés contemporaines » (Le Breton, 2004). Pour Le Breton (2006), les problématiques de recherche ont évolué : « la question n'est plus 'quelles sont les pratiques de déplacement des individus ?', mais 'comment les individus construisent-ils leurs identités à travers les rapports qu'ils entretiennent à différents territoires ? ». Plus spécifiquement, les critiques adressées par les sociologues ou les géographes du social à l'usage du terme « mobilité quotidienne » est qu'il tend à réduire la mobilité spatiale à sa dimension effective, négligeant non seulement la dimension imaginaire, rêvée, non accomplie de la mobilité mais également sa dimension sociale. Selon Jacques Lévy (2004), « la mobilité, ce n'est pas seulement le déplacement, c'est aussi la possibilité, la potentialité, la virtualité de déplacement. Nous sommes impliqués dans le mouvement même lorsque nous sommes arrêtés ». Michel Bassand (1986) insiste quant à lui sur la dimension sociale indissociable du mouvement. Selon lui, la mobilité spatiale doit être appréhendée comme un *fait social total* au sens de Marcel Mauss, c'est-à-dire comme un phénomène banalisé par les habitudes, au point où il devient une partie intégrante des identités, des mœurs mais aussi du savoir-faire quotidien (Dietrich, 1990).

La différence entre l'approche de la socio-économie des transports et celles qui se réclament d'une sociologie ou d'une anthropologie de la mobilité (Urry, 2000 ; Le Breton, 2004) se révèle également dans la valorisation associée au mouvement. Dans la définition classique du déplacement, le postulat sous-jacent est que la demande de transport est une *demande dérivée* : le transport n'est pas consommé pour lui-même, mais pour permettre la réalisation d'une activité. Ce faisant, le déplacement est appréhendé en termes de coût pour l'individu, estimé en termes financier, temporel, voire d'effort physique. Le concept de *coût généralisé* qui correspond à la somme du coût monétaire et du coût temporel nécessaire à la réalisation du déplacement, constitue ainsi le paramètre central et conjoint des modèles de trafic et des méthodes d'évaluation des infrastructures routières (Commenges, 2013a). Même dans les travaux critiques, qui cherchent

à relativiser ces approches dominantes, la vision du déplacement reste largement influencée par la question du domicile-travail, que l'on désigne en termes de déplacement contraint : « se déplacer, ce n'est pas être mobile, c'est être contraint » (May, 2009). Appréhendée dans un sens plus global, comme un phénomène caractéristique des dynamiques d'interaction et de structuration sociales contemporaines, le sens de la mobilité s'énonce au contraire à partir des valeurs positives qu'elle engendre. De fait, comme le souligne Jean Rémy (1996), « si la mobilité prend de l'ampleur, ce n'est pas seulement parce qu'elle est techniquement possible, mais aussi parce qu'elle est socialement favorisée ».

Or cette croissance de la mobilité n'est pas sans soulever d'interrogations quant à ses impacts en termes de dynamiques sociales, spatiales, économiques ou environnementales. Pour Tim Cresswell (2004, 2006a), la mobilité est une notion fondamentalement idéologique et ambivalente, qui véhicule des valeurs alternativement positives et négatives, selon les époques ou les groupes sociaux considérés (Cresswell, 2006a, 2004). Jean Rémy (1996) associe cette ambiguïté essentielle au double aspect positif et négatif de la mobilité : positif car elle produit une utilité, celle du soutien qu'elle apporte à l'individuation, en tant que support des projets individuels et de la capacité des individus à maîtriser un réseau d'échanges ; négatif, car la mobilité engendre également des coûts (financier, environnemental, social).

Ainsi, même si le sens de la mobilité s'entend généralement à partir des valeurs positives qu'elle engendre, force est de constater également que son développement s'accompagne de la production de coûts et de nuisances de différentes natures qui peuvent, à l'échelle individuelle comme à l'échelle collective, l'emporter sur l'utilité dont elle est porteuse. Ces contradictions ressortent avec une acuité particulière lorsque l'on considère les débats autour des problèmes publics relatifs à la régulation de la mobilité quotidienne.

3. Satisfaire ou gérer la demande de déplacement ?

En relation avec les transformations qui accompagnent le développement des mobilités et l'émergence de nouveaux enjeux, les problèmes publics relatifs à la régulation des déplacements quotidiens ont sensiblement évolué au cours des deux dernières décennies. Ce processus d'énonciation des problèmes publics⁴³ s'accompagne de controverses parfois violentes, où l'opposition entre les valeurs positives et négatives de la mobilité quotidienne apparaît exacerbée du fait de la contradiction des objectifs assignés à sa régulation. Ces controverses, qui portent tant sur les concepts, les outils de mesure que sur les problèmes formulés apparaissent caractéristique d'un état perturbé des manières de voir et d'agir sur les mobilités quotidiennes, dans lequel les savoirs et les rapports de pouvoir institués sont remis en cause (Lemieux, 2007 ; Latour, 2008).

Nous nous focalisons ici sur l'évolution des problèmes publics qui se produit au tournant des années 1990. Nous montrons que ce processus de problématisation engage des débats autour des valeurs de la mobilité et des enjeux de sa régulation dont la portée dépasse largement le champ spécialisé des transports. Plus spécifiquement, nous nous intéressons aux controverses qui se déploient dans le champ scientifique autour de deux problèmes publics : le premier concerne la lutte contre les nuisances associées à l'augmentation des circulations motorisées en milieu urbain et le second porte sur la lutte contre l'exclusion sociale liée au manque d'accès à la mobilité des personnes en situation de précarité. Notre hypothèse est que l'impératif environnemental et la priorité accordée à la lutte contre l'exclusion sociale, qui émergent de façon quasi concomitante, constituent les principaux « éléments perturbateurs » des problèmes traditionnellement associés à l'organisation et à la régulation des déplacements quotidiens (Gallez, 2014a).

3.1 Derrière le consensus de la mobilité durable

« La pollution de l'air tue plus que le tabac », titre un article publié dans le journal le Monde en date du 26 mars 2014. Le journaliste fait état de la mortalité et de la surmortalité attribuées selon des estimations issues d'études scientifiques à la pollution atmosphérique, notamment à l'exposition des populations urbaines à des taux élevés de particules fines (PM_{2,5}), principalement émises par les véhicules diesels. Le dépassement des seuils d'alerte a donné lieu quelques jours plus tôt à des mesures exceptionnelles de circulation automobile alternée et de gratuité des transports publics pendant quatre jours consécutifs.

Depuis le début des années 1990, la lutte contre la pollution atmosphérique a fait de la réduction des circulations automobiles un objectif central des politiques de transports urbains. Si les questions environnementales (notamment énergétiques) ont déjà été débattues dans le champ des transports, la manière dont elles s'expriment à des échelles à la fois globales et locales et le

⁴³ Par problème public, nous entendons le produit d'un processus de problématisation auquel contribuent les différents acteurs qui évoluent dans les sphères scientifique, technique et politique et qui s'intéressent aux questions de déplacements du quotidien. Une condition ou un fait objectif (par exemple l'augmentation de la congestion des réseaux routiers) ne devient un problème que lorsqu'un certain nombre d'acteurs se mobilisent pour dénoncer les effets négatifs de ce problème (par exemple pour certains groupes sociaux, pour le fonctionnement économique ou pour l'environnement), appellent à un débat public sur ce thème ou réclament l'intervention de la puissance publique pour le résoudre (Padioleau, 1982 ; Cefaï, 1996).

fait qu'elles s'ajoutent à une conviction de plus en plus partagée selon laquelle le développement des capacités routières ne permet plus de répondre à la demande de déplacement en automobile contribuent toutefois à une évolution de l'ancien paradigme dominant. La gestion de la demande de déplacements, associée à la notion de mobilité durable, s'impose comme le nouveau cadre normatif des politiques de transport en milieu urbain. Cet objectif, pour consensuel puisse-t-il paraître, suscite pourtant d'importantes controverses.

(i) Pollution atmosphérique, risques climatiques et diminution des circulations automobiles

La lutte contre la pollution atmosphérique résulte d'une construction progressive, tributaire à la fois de l'évolution des connaissances scientifiques et des rapports de force entre les acteurs directement impliqués par la gestion publique du problème ou par ses retombées économiques. Si l'association entre pollution atmosphérique et circulation automobile est institutionnalisée tardivement en France, à travers la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) de 1996, les problèmes de bruit, de fumée et d'odeurs inconfortables « dont se plaint fréquemment le public » à propos des automobiles sont évoqués dès 1903 dans un rapport du ministère de l'Intérieur (Vlassopoulou, 2003). Instituée en problème public dès le milieu du XIXe siècle, la lutte contre la pollution de l'air fut d'abord associée aux dommages causés à la propriété privée (en raison des odeurs « inconfortables et insalubres » en provenance des manufactures qui portent atteinte aux intérêts des propriétaires agricoles ou d'immeubles locatifs) puis à la santé publique, en relation avec les sources de pollution industrielle (Lascoumes et Vlassopoulou, 1998). La priorité accordée à la maîtrise des circulations automobiles, à partir des années 1990, s'explique en partie par le différentiel d'évolution des sources de pollution atmosphérique au cours des deux décennies précédentes : alors que les circulations automobiles n'ont cessé d'augmenter, la pollution d'origine industrielle a quant à elle sensiblement diminué. La sectorisation du problème s'inscrit par ailleurs dans la continuité d'un système d'acteurs qui, dès l'origine, a isolé d'un côté les ingénieurs des Mines et les représentants de l'industrie chargés de la lutte antipollution émises par des sources fixes (usines, centrales) et de l'autre les fonctionnaires chargés des transports (dont les ingénieurs des Ponts et Chaussées) et les constructeurs automobiles, contribuant ainsi à la fragmentation de la question de la pollution de l'air en France (Vlassopoulou, 2003).

La LAURE est élaborée dans le contexte d'un renforcement de la réglementation européenne relative à l'harmonisation des législations des Etats membres en faveur des mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions de véhicules à moteur et de la mise en place de seuils d'alerte en cas de pics de pollution dans les espaces urbanisés⁴⁴. Le projet de loi fait

⁴⁴ En Europe, la lutte contre la pollution atmosphérique d'origine routière a entraîné, dès 1970, la production de normes d'émissions maximales pour tous les véhicules neufs construits dans l'Union Européenne et par type de polluant (Hugrel et Joumard, 2006). Ces normes, qui ont suscité des oppositions importantes de la part des constructeurs automobiles, n'ont cessé d'être renforcées au cours du temps, sous l'effet conjoint de différents facteurs. D'un côté, l'action des représentants des pays du nord de l'Europe, cherchant à imposer les normes les plus exigeantes en s'appuyant sur l'exemple nord-américain (dont certains Etats, notamment la Californie, ont mis en place des normes drastiques anti-pollution et qui sont les premiers à développer le pot catalytique et le carburant sans plomb dans la réglementation), finit par rencontrer l'intérêt de certains constructeurs, notamment des constructeurs allemands, qui cherchent à pénétrer le marché américain et se plient donc aux normes en vigueur aux Etats-Unis. De l'autre, l'opinion publique qui apparaît de plus en plus sensibilisée aux problèmes de pollution atmosphérique et à ses conséquences sanitaires est relayée par un certain nombre de députés écologistes au Parlement européen (Moguen-Toursel, 2009).

notamment référence à la directive de 1992 sur la pollution de l'air par l'ozone, qui rend obligatoire la mesure dans l'air de teneurs en ozone et la mise en place par les pouvoirs publics, lors des pics de pollution, de mesures d'information de la population et d'actions visant à réduire les émissions de polluants⁴⁵.

Par ailleurs à l'échelle internationale, une autre question a émergé à la fin des années 1980, qui ajoute au problème de la pollution atmosphérique celui des risques climatiques liés à l'aggravation de l'effet de serre. En 1990, le premier rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC)⁴⁶ alerte l'opinion internationale sur les causes et les conséquences des émissions de gaz à effet de serre, dont le dioxyde de carbone (CO₂). Les rejets de CO₂ par les véhicules étant proportionnels à la masse de carbone contenue dans le carburant, la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre par le trafic routier passe par la baisse des consommations unitaires ou la réduction des circulations motorisées. Au regard des progrès accomplis en matière d'émissions unitaires de gaz polluants, la baisse des consommations unitaires apparaît plus difficile à atteindre et son efficacité est incertaine : d'une part, la résistance des constructeurs automobiles apparaît plus importante que dans le cas des normes européennes d'émissions, car la diminution des consommations unitaires passe par une baisse de la taille et de la puissance des véhicules, pénalisant ainsi des segments de marché rentables ; d'autre part, la diminution des consommations unitaires n'implique pas une baisse proportionnelle des consommations globales, les automobilistes préférant généralement augmenter leur kilométrage plutôt que de baisser leur budget de carburant⁴⁷. Dans ce contexte, la diminution du trafic automobile apparaît comme un objectif incontournable, notamment au regard des engagements signés à Kyoto en 1997 de diminution d'au moins 5% des émissions globales de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990.

La question environnementale n'est pas le seul facteur, même s'il apparaît central, de l'évolution des problèmes publics qui se produit dans le champ des transports au début des années 1990. De manière plus générale, l'augmentation continue des circulations automobiles et l'incapacité à répondre à cette croissance par le développement des infrastructures de transport conduisent à la remise en cause de la logique de satisfaction de la demande qui a prévalu depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

(ii) Gérer la demande de déplacement : le paradigme de la mobilité durable

Dès les années 1960, la stratégie dominante de soutien à la croissance de la motorisation des ménages et des déplacements en automobile soulève de nombreuses critiques, dont les plus radicales dénoncent les excès et les dérives de l'hégémonie automobile (Mumford, 1961 ; Sauvy, 1968 ; Illich, 1973). Les problèmes de circulation dus à la croissance rapide des trafics suscitent d'autres réflexions, plus « conciliatrices », telles que celle développée par Buchanan (1963) dans

⁴⁵ (directive 92/72/CEE du 21 septembre 1992 relative à la pollution de l'air par l'ozone ; en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31992L0072>, consultation mars 2014).

⁴⁶ Le GIEC a été créé en 1988 par l'Organisation Météorologique Mondiale et le Programme des Nations Unies sur l'Environnement afin d'assurer une veille scientifique sur les risques climatiques et de cerner d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation.

⁴⁷ Cet effet, qui souligne « l'addiction » (au sens de Becker) à l'usage de l'automobile a notamment été mis en évidence par des travaux sur la comparaison des usages des véhicules à essence et diesel en France (cf. Collet, de Lapparent et Hivert, 2010).

son fameux rapport *Traffic in Towns* (Lannoy, 1999). Préconisant une adaptation raisonnée de la ville à l'automobile, il recommande notamment l'usage d'indicateurs « environnementaux » dans le dimensionnement des voies de circulation⁴⁸. Le risque d'engorgement des réseaux routiers, qui se pose de manière récurrente, constitue de fait une limite objective à la logique automobile. Le premier choc pétrolier, en 1975, donnera par ailleurs lieu à des débats contradictoires à propos de l'évolution de la consommation des ressources pétrolières et des conséquences sociales et économiques du développement massif des infrastructures routières et de l'usage de l'automobile.

Durant toute cette période, les problèmes liés à la dépendance énergétique, à la gestion du trafic et du stationnement dans les agglomérations ne remettent pourtant pas en cause la croyance unanimement partagée du caractère inéluctable de la croissance des circulations automobiles⁴⁹ (Lannoy, 1999). Pour les ingénieurs transport et pour les décideurs, il ne s'agit pas de diminuer les circulations automobiles mais de trouver des solutions efficaces ou moins coûteuses pour gérer leur augmentation. Face aux problèmes de congestion qui se manifestent dans les grandes agglomérations françaises, des méthodes de régulation du trafic sont appliquées. Particulièrement efficaces, celles-ci permettent d'accroître de façon importante la performance des réseaux sans augmenter la capacité routière.

Le tournant des années 1990 marque un basculement des certitudes : pour la première fois, la gestion, sinon la réduction de la « demande » de déplacement est envisagée comme nécessaire, au-delà des efforts technologiques à poursuivre concernant les véhicules. La mise sur agenda d'une gestion de la demande de mobilité marque la fin du consensus jusque-là largement partagé à l'échelle internationale selon lequel l'amélioration de l'offre de transports et le développement des mobilités – en tant que facteurs de croissance économique et de progrès social – étaient a priori souhaitables (Greene et Wegener, 1997). En effet, au-delà des contraintes environnementales qui s'affirment comme un facteur limitant majeur, la conviction s'est peu à peu développée dans les travaux scientifiques et diffusée dans la sphère administrative et politique de l'inefficacité des stratégies d'augmentation de l'offre vis-à-vis de la diminution de la congestion des réseaux routiers.

La pertinence de l'ancien paradigme dominant de la planification des transports, le principe du *“predict and provide”* (prévoir et subvenir) est ainsi largement contesté par une majorité de chercheurs et experts du transport européens, qui diffusent leurs idées dans la sphère administrative aux échelles nationales et européenne (Goodwin et alii, 1991 ; Banister, 1994a ; CEMT, 1996). Au-delà de ce champ spécialisé, de multiples indices témoignent de la remise en cause globale, dans l'espace public, de la stratégie fondée sur le développement de l'offre : la multiplication des critiques et des mobilisations contre les projets d'infrastructures, une préoccupation croissante pour les liens établis entre pollution de l'air et risque sur la santé, et plus globalement la dénonciation des nuisances engendrées par l'augmentation des circulations automobiles dans les zones urbaines et la forte dépendance des modes de vie à l'égard de la mobilité (Owens, 1995). Selon Owens (1995), si la critique adressée aux politiques de transport et

⁴⁸ La capacité optimale d'une voie de circulation ne doit pas uniquement prendre en compte un objectif de maximisation du trafic écoulé, mais également la densité d'urbanisation à proximité immédiate.

⁴⁹ Selon Lannoy (1999), cette évidence représente un certain type de connaissance, un savoir direct, une certitude confirmée par l'expérience quotidienne et les nombreuses statistiques qui contribuent à la conforter. Elle constitue un cadre partagé au sein duquel les acteurs se positionnent et élaborent leur argumentation.

à la logique du « *predict and provide* » n'est pas nouvelle, la controverse a désormais atteint le stade où les enjeux locaux et globaux se renforcent mutuellement dans la contestation des fondements de la politique et dans la résistance à sa mise en œuvre⁵⁰. Pour Marvin et Guy (1999), l'évolution qui caractérise le secteur des transports est similaire à celle observée dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, qui sont passés d'une logique de développement de l'offre (*facilitating infrastructure supply*) à une logique de gestion de la demande (demand-side management).

Ce changement s'accompagne de la généralisation de la notion de *mobilité durable* (*sustainable mobility*), qui s'impose peu à peu dans le vocabulaire politique, technique, scientifique et citoyen (Bourdages et Champagne, 2012). Ce terme est utilisé pour la première fois dans un document officiel dans le Livre vert de la Commission européenne sur l'impact du transport sur l'environnement, du 20 février 1992 : "This green paper provides an assessment of the overall impact of transport on the environment and presents a Common strategy for '*sustainable mobility*' which should enable transport to fulfil its economic and social role while containing harmful effects on the environment" (CEE, 1992, 5). La réduction du trafic est d'abord envisagée une condition nécessaire à la diminution de la congestion, cause de surconsommation et de surémission de polluants. La planification urbaine et industrielle et le recours aux télécommunications sont évoqués parmi les leviers permettant un changement des comportements de déplacement, en favorisant notamment l'usage de modes « doux » (*soft means of transport*) tels que la marche ou la bicyclette. De même, l'amélioration de l'offre de transports publics et les politiques encourageant le report modal de la voiture vers les modes collectifs, les mesures favorisant le covoiturage et la tarification routière sont citées au nombre des moyens permettant la baisse de la congestion aux heures de pointe. Tout en rappelant les initiatives mises en œuvre pour la réduction des impacts environnementaux, les auteurs du livre vert soulignent que les efforts accomplis en matière de réduction des taux de d'émissions de polluants unitaires risquent d'être réduits à néant par l'augmentation globale de la mobilité liée à la croissance de l'activité économique. Pour être atteints, les objectifs de mobilité durable exigent l'adoption de mesures additionnelles, telles que l'orientation des investissements vers le développement des modes de transports collectifs et la mise en œuvre d'une planification urbaine et régionale permettant de limiter le besoin de mobilité : "In order to reinforce these initiatives public and private investment should be guided towards collective transport, whereas urban, industrial and commercial as well as regional development planning should be geared towards reducing the need for mobility" (CEE, 1992, 51).

L'idée selon laquelle les circulations automobiles ne peuvent continuer à augmenter au même rythme constitue désormais la nouvelle évidence, l'axiome tacitement partagé à partir duquel les acteurs vont déployer leurs discours et leurs stratégies. Cette nouvelle croyance, pourtant, ne s'oppose pas strictement à la précédente. Certes, les risques liés aux impacts environnementaux, qu'ils se traduisent sous la forme d'un épuisement programmé des ressources fossiles, des problèmes de santé publique liés aux émissions de micro particules ou d'aggravation des dérèglements climatiques, apparaissent suffisamment instruits pour questionner les conséquences d'une croissance continue des circulations motorisées. Pour autant, cette remise en cause concerne plus le rythme que la croissance elle-même. Ainsi, la nécessité de diminuer les

⁵⁰ Selon Owens (1995) ce phénomène a déjà été observé dans le champ de l'énergie dans les années 1980 (Owens, 1985 ; Peake and Hope, 1991).

circulations automobiles et, plus largement, de réguler les déplacements quotidiens, pourtant énoncée dans certains textes de lois ou documents officiels, reste controversée. Le terme de « mobilité durable », auquel la grande majorité des acteurs publics ou privés se réfère, sauvegarde les apparences du consensus tant que son contenu n'est pas explicité. Dans les faits, la régulation des déplacements quotidiens soulève de nombreuses controverses, qui s'inscrivent dans des débats plus larges sur la mobilité, considérée comme le fait social emblématique des sociétés modernes et post-modernes.

(iii) Controverses autour de la régulation des mobilités quotidiennes

Alors qu'une somme de travaux de plus en plus importante est consacrée à la quête de solutions favorisant des modes de vie urbains moins dépendants de l'automobile, de nombreux auteurs soulignent l'insuffisance accordée aux enjeux sociaux dans l'orientation « environnementaliste » des politiques de transport. Nous aborderons ici les principales critiques, qui portent sur l'énoncé des problèmes, les outils et les effets possibles d'une régulation visant explicitement la réduction de l'usage de l'automobile ou la mise en œuvre de politiques de mobilité durable.

Un premier ensemble de critiques souligne les risques potentiels associés à la primauté des enjeux environnementaux dans l'orientation des politiques publiques et plus généralement l'insuffisante prise en compte de la dimension sociale, pourtant présente dans la notion de développement durable. Plusieurs auteurs mettent ainsi l'accent sur les conséquences potentiellement négatives en termes d'inégalités sociales d'une régulation qui toucherait d'abord les populations les plus fragilisées (Orfeuill, 2004 ; Hine, 2007). Arguant d'un moindre accès à l'automobile des ménages écossais appartenant au décile inférieur de la distribution des revenus et de différences importantes des temps d'accès à différentes ressources urbaines en fonction de l'accès à la voiture d'une part, et du genre de l'autre (les temps d'accès étant plus élevés pour les femmes et pour les individus non motorisés), Hine (2007) en déduit que les politiques transports doivent viser un meilleur équilibre entre les objectifs de réduction de la congestion et ceux, tout aussi importants selon elle, de sécurité et d'inclusion sociale⁵¹. De son côté Jean-Pierre Orfeuill (2004) rappelle que la question de l'aptitude à la mobilité n'est que très peu présente dans le débat public ou dans l'agenda politique en France, et n'a fait l'objet que de rares travaux scientifiques, comparativement à certains pays anglo-saxons, particulièrement la Grande-Bretagne et les États-Unis. Dans un contexte où l'attention se focalise sur de l'excès de trafic et les problèmes liés à la congestion des réseaux, « il n'est pas surprenant », note-t-il, « que l'attention des responsables de transport n'ait pas été particulièrement attirée par ceux pour qui c'est la difficulté de se déplacer qui fait problème » (Orfeuill, 2004, 16).

Au défaut de problématisation de la question sociale liée à la mobilité s'ajoutent des critiques portant sur l'ambiguïté des objectifs visés par certains outils de régulation et sur leurs effets potentiellement négatifs sur le plan de l'équité sociale. L'objectif de réduction du trafic automobile, tel qu'inscrit dans le livre vert de la commission européenne de 1992, est d'abord envisagé comme un moyen de réduire la congestion automobile, source potentielle de surconsommation de carburant et de surémission de polluants. De très nombreux travaux,

⁵¹ "The dominance of mode-shift goals in transport policy requires a greater balance between congestion reduction objectives and the equally important policy objectives of safety and social inclusion." (Hine, 2007, 110).

développés principalement par des économistes, ont été consacrés à la tarification routière et à son efficacité potentielle. C'est probablement vis-à-vis de ces questions que les enjeux d'équité sociale ont suscité les recherches théoriques et empiriques les plus nombreuses, alors que les méthodes d'évaluation socio-économique des infrastructures (censées guider le choix ex-ante) n'intègrent pas la dimension sociale. Certains travaux ont notamment exploré la possibilité de tarifications efficaces du point de vue de la réduction des circulations et socialement équitables, au sens où elles tiennent compte des inégalités de ressources des usagers (Banister, 1994b ; Viegas et Macario, 2001). Les controverses autour du péage urbain ont été particulièrement vives, débordant souvent le champ scientifique pour s'inviter dans le débat public. En France, l'ouverture en 1997 d'un boulevard périphérique à péage au nord de Lyon (dénommé TEO dans sa version initiale) a suscité un mouvement de protestation de grande ampleur, dénonçant à la fois le coût élevé du péage et l'absence d'itinéraire alternatif. Les travaux de plusieurs chercheurs du laboratoire d'économie des transports, à Lyon, ont confirmé que l'équité sociale était « gravement mise en cause », en montrant que la distribution des avantages et des inconvénients liés à la nouvelle infrastructure se distribuaient inégalement entre les différentes zones de l'agglomération (Raux et Souche, 2004). D'autres questionnements portaient également sur la destination des recettes du péage, dont le caractère plus ou moins redistributif dépend de leur affectation éventuelle au développement de modes de transports alternatifs, notamment de transports collectifs (Rajé, 2003 ; Bureau et Glachant, 2007).

Enfin, d'autres auteurs se sont interrogés sur les intentions et les impacts sociaux des politiques visant le développement d'une offre de transports collectifs de qualité et l'aménagement de centres villes plus agréables à vivre. Plusieurs travaux se réclament des approches développées dans le champ de la géographie critique, qui dénoncent le modèle de la « safe city », une ville sûre, propre, durable (Helms, Atkinson & McLeod, 2007) et interrogent le caractère volontairement « excluant » de certains aménagements vis-à-vis de certaines populations particulièrement précaires ou défavorisées (SDF, individus à très faibles revenus) ou ressenties comme potentiellement dangereuses (jeunes des quartiers défavorisés, Roms, etc.). Ainsi l'aménagement piétonnier des centres villes relèverait d'une stratégie de mise en valeur de l'espace principalement orientée vers les catégories sociales aisées, et consommatrices, caractéristiques du tournant néo-entrepreneurial des politiques urbaines, dans un contexte de compétition accrue entre les villes (Brenac, Hernandez et Reigner, 2013). Ces auteurs dénoncent les intentions sécuritaires et commerciales de ces politiques qui accroissent les inégalités sociales, euphémisent les problèmes sociaux et dépolitisent les débats autour d'enjeux apparemment incontestables tels que la mobilité durable (Reigner, Hernandez et Brenac, 2009). Plusieurs analyses empiriques ont par ailleurs démontré les inégalités de distribution des avantages liés à l'amélioration de l'offre de transports publics, au détriment des plus modestes, ou les effets de gentrification dans les quartiers bien desservis en transports collectifs du développement de ligne de transports en site propre (Jemelin et alii, 2007 ; Pollack, Bluestone & Billingham, 2010). D'autres travaux enfin contestent la légitimité des politiques de limitation de l'accès automobile ou de développement de l'offre de transports collectifs en mettant en cause leur efficacité environnementale. Dans ce registre, les coûts financiers du développement du tramway, et plus généralement des transports publics dans de nombreuses agglomérations françaises ont été mis en cause au regard du faible impact de ces infrastructures sur le transfert modal de la voiture vers les transports collectifs d'une part, et de leur poids important dans les finances publiques locales, considéré comme peu

soutenables à long terme (Carmona, 2001). Orfeuil (2006) s'interroge par ailleurs sur les impacts financiers, sociaux et économiques d'un « modèle urbain d'offre abondante et sous-tarifée », fortement dépendant du développement de l'offre de transport (sollicitant en particulier de l'offre ferroviaire à l'échelle régionale), où les ménages modestes mais également ceux des couches moyennes sont contraints à l'éloignement des centres urbains pour trouver un logement abordable.

3.2. « Bouger pour s'en sortir »⁵²

Les critiques adressées à la régulation des déplacements quotidiens, et, plus spécifiquement, à la réduction de l'usage de l'automobile au profit de modes alternatifs mettent en avant la faiblesse de problématisation des enjeux sociaux de cette régulation et les impacts potentiellement négatifs de ces politiques sur les catégories de population les plus modestes. Or, à partir de la fin des années 1990, les enjeux relatifs aux inégalités sociales face à la mobilité commencent à être rediscutés en France, dans le contexte plus général d'une reformulation de la question sociale.

(i) L'exclusion, nouvelle question sociale

Depuis le début des années 1990, les thématiques de la lutte contre l'exclusion et la fracture sociale ont peu à peu remplacé, dans les débats politiques en Europe, celle de la réduction des inégalités sociales. Selon Pierre Strobel (1996), cette évolution se traduit par un « glissement progressif d'une problématique centrée sur les questions de distribution vers une approche plus relationnelle, centrée sur les liens sociaux et les questions d'intégration ». Plutôt que de rechercher les explications de la crise économique et sociale qui s'accroît depuis le milieu des années 1970 dans des événements conjoncturels tels que le soudain renchérissement du prix du pétrole en 1973, Castel (1999) évoque un changement de régime du capitalisme et des modes de régulation qui lui sont associés, entraînant une transformation profonde des formes de protection et d'intégration sociales. Face à la focalisation des débats politiques sur les questions de vulnérabilité et d'exclusion, certains auteurs mettent l'accent sur la question du rôle de l'Etat, en évoquant notamment la crise de l'Etat-providence (Rosanvallon, 1995). D'autres développent une réflexion critique sur la constitution du paradigme de l'exclusion et des conséquences de son utilisation dans le champ politique (Paugam, 1996). Serge Paugam explique ainsi le succès de la notion d'exclusion par le fait qu'elle est utilisée de manière consensuelle par la gauche et la droite. Opposant cette situation à celle des années 1970, il rappelle qu'à l'époque, « l'exclusion ne pouvait occuper une place importante dans le débat politique, tant celui-ci se nourrissait, de façon presque exclusive, de la question des inégalités et de leur reproduction (Paugam, 1996, p.15). Le glissement de la question des inégalités à celle de l'exclusion s'explique selon lui « non pas parce que les inégalités ont disparu (...) mais parce qu'elles ne suffisent plus, à elles seules, à expliquer les phénomènes de rupture et de crise identitaire qui caractérisent le processus d'exclusion ».

Au-delà des débats critiques autour de la notion, la plupart des chercheurs mettent l'accent sur la diversité des facteurs de l'exclusion, qui ne peut être réduite à une simple dimension monétaire (Strobel, 1996) et à l'importance de la dimension processuelle de

⁵² D'après le titre de l'ouvrage d'Eric Le Breton (2005).

l'exclusion. Selon Paugam (1996), « la difficulté consiste (...) à analyser les inégalités non plus de façon statique, c'est-à-dire en identifiant des groupes défavorisés et en essayant de comprendre pourquoi leur condition sociale n'évolue pas, mais (...) à repérer dans des trajectoires les processus qui conduisent certains individus à un cumul de handicaps et d'autres à un cumul d'avantages. L'historien Pierre Rosanvallon (1995) estime pour sa part que l'appréhension statistique traditionnelle des exclus en termes de population ou de catégories non seulement n'a pas de sens, mais surtout « ne permet pas de les constituer en objet d'action sociale (...). Alors que le social est positivement constitué par l'agrégation de l'activité des individus, la fusion de leurs traits individuels dans des caractéristiques moyennes, l'exclusion est le résultat d'un processus de désagrégation. Sous des modes extrêmement diversifiés, les phénomènes d'exclusion sont des manifestations de la différence et non pas de l'agglomération sociale ».

L'un des aspects essentiels de la transformation de la question sociale, dont témoigne le recours à la notion d'exclusion, concerne la *spatialisation* des problèmes sociaux. Selon Tissot et Poupeau (2005, 4), le registre spatial et les catégories territoriales sont devenues dominantes dans l'appréhension de la pauvreté : « on parle, en France, d'«exclus», d'«immigrés» ou encore de «jeunes», mais en les rapportant toujours à leur lieu d'habitation supposés, «banlieues», «cités» ou «quartiers d'exil» ; quant aux sans-logis, on déplore leur «errance urbaine» ». La politique de la ville, conçue pour administrer les quartiers dits « sensibles », est emblématique de cette spatialisation des problèmes. En 1991, le Conseil national du transport publie un rapport intitulé « Transports et exclusion sociale » qui s'appuie sur un diagnostic mené sur une quinzaine de quartiers en difficulté, soulignant les inégalités de desserte, les effets de coupure liés aux infrastructures de transport, la mauvaise qualité des liaisons entre ces quartiers et les zones d'emploi ou de commerces (Lelévrier, 2013). Dans les orientations des contrats de ville, qui se généralisent à la fin des années 1990, la lutte contre le désenclavement des quartiers de la politique de la ville est considérée comme prioritaire. La mise en œuvre de cet objectif passe par la requalification des voies d'accès mais également par l'amélioration de l'offre de transports en commun desservant ces quartiers (Harzo, 1998). Localement, les élus de plusieurs grandes agglomérations qui mettent en circulation de nouvelles lignes de transports collectifs et en particulier de tramway font le choix de desservir, parfois en priorité, les quartiers d'habitat social.

Au début des années, les priorités de l'action publique se focalisent sur le retour à l'emploi, renforçant encore le lien entre mobilité et exclusion.

(ii) *La mobilité comme condition de l'insertion sociale*

Les approches classiques de l'exclusion, principalement axées sur les aspects relatifs au logement, à la formation et à la santé, ont pendant longtemps ignoré la question de la mobilité (Lyons, 2003 ; Le Breton, 2005). Dans le champ des transports, les problèmes d'inégalités sociales sont relativement absents jusqu'au début des années 1990, faisant figure d'« impensé politique » face à la montée en puissance des préoccupations environnementales (Paulhiac, 2008).

Dans les années 2000, l'approche territoriale de l'exclusion cède le pas à « une approche plus individualisée des problèmes de mobilité, dans lesquelles les difficultés à se mouvoir apparaissent comme une barrière à l'insertion des individus » (Fol, 2009). La problématique de l'accès à l'emploi est devenue la question centrale et les politiques sociales sont de plus en plus

focalisées sur la réinsertion professionnelle des individus en difficulté : « il s'agit d'augmenter leur 'employabilité' en augmentant leur capacité à se déplacer ». Sylvie Fol (2009) souligne que ces tendances ne sont pas propres à la France, en évoquant les orientations des politiques urbaines aux Etats-Unis, qui sont passées d'objectifs de déségrégation à ceux la levée des barrières à l'emploi et privilégient en ce sens la mobilité (résidentielle ou quotidienne) comme solution au problème d'insertion des pauvres, ou encore les politiques de « Workfare » en Grande-Bretagne qui mettent également l'accent sur la mobilité. En Grande-Bretagne, la lutte contre l'exclusion sociale qui constitue une priorité de l'action gouvernementale à la suite de l'élection de Tony Blair en 1997 se concrétise à travers la création de la Social Exclusion Unit (SEU), sorte d'administration de mission destinée à favoriser une action interministérielle en faveur de la lutte contre l'exclusion sociale. Le rapport annuel de 2003 de la SEU identifie le défaut d'accès à certaines opportunités (emploi, éducation, santé) comme un facteur d'exclusion sociale et met notamment l'accent sur la nécessité de développer les services de transport en direction des personnes les plus défavorisées (SEU, 2003).

En France, la thématique de l'exclusion sociale s'accompagne d'un renouveau des recherches consacrées aux inégalités sociales dans le champ de la socio-économie des transports. En 1999, un programme de recherche « Déplacements et inégalités » est lancé sur une initiative conjointe du PUCA et du PREDIT. L'Institut pour la Ville en Mouvement (IVM), financé par le groupe automobile PSA, finance également plusieurs recherches consacrées à l'examen des relations entre pauvreté, précarité, mobilité et accès aux transports (Orfeuil, 2004 ; Le Breton, 2005). La plupart de ces travaux mettent l'accent sur les inégalités substantielles qui caractérisent l'accès aux modes de transports et les pratiques de mobilité de différents groupes sociaux. Même si les écarts relatifs aux distances parcourues quotidiennement par chaque individu et à l'accès à l'automobile entre catégories sociales, classes de revenu et entre hommes et femmes ont tendance à diminuer (Gallez, Orfeuil & Polacchini, 1997), elles restent significatives d'après les enquêtes déplacements menées dans plusieurs pays européens (Ohnmacht *et alii*, 2009). Plusieurs enquêtes qualitatives réalisées auprès de catégories précaires confirment le fait que la mobilité participe de la différenciation sociale des individus. Pour Jean-Pierre Orfeuil (2004), « l'aptitude à la mobilité, la capacité de se rendre dans divers types d'espace, parfois éloignés de son domicile ou de sa commune sont, aujourd'hui plus qu'hier, des conditions indispensables pour la construction de trajectoires de vie satisfaisantes et de liens sociaux diversifiés. La mobilité n'est plus seulement un choix, elle est une nécessité ». Le Breton (2004), sur la base d'une enquête réalisée auprès de salariés de structures d'insertion par l'activité économique, qualifie d'*insularité* l'assignation marquée des individus en situation de pauvreté et de disqualification sociale à des territoires géographiques restreints. Il en appelle à la mise en place d'un « service public à la mobilité », qui puisse substituer à l'offre de transports collectifs, lorsque celle-ci n'est pas efficace, « des stages de formation à la mobilité, des préparations au permis de conduire adaptées aux populations précarisées, le taxi social, le transport à la demande, les prêts et les locations de véhicules à bas prix » (Le Breton, 2005, p. 233). La question du droit au transport, instaurée par la LOTI et principalement traduite sous forme d'un objectif d'amélioration de l'offre de transport public, est adressée de manière plus globale. Dans un contexte d'urbanisation extensive et diffuse, les transports collectifs ne constituent pas la solution la plus efficace et plusieurs dispositifs d'aide à la mobilité cherchent à améliorer l'accès à la voiture individuelle (Fol, Coutard & Dupuy, 2007).

La priorité accordée à l'accès à la mobilité dans la lutte contre l'exclusion sociale suscite des critiques, qui portent à la fois sur les relations entre accès à la mobilité et exclusion et sur l'ambiguïté politique de la valorisation de la mobilité comme facteur d'insertion sociale.

En dépit des nombreux travaux empiriques développés depuis les années 1990, les relations entre exclusion sociale, mobilité et transports restent aujourd'hui encore mal identifiées. Plusieurs auteurs ont souligné le manque d'indicateurs pertinents pour analyser le lien entre exclusion sociale et transport. Selon Church *et alii* (2000) les indicateurs d'accès au transport (par exemple le taux de motorisation) sont plus souvent utilisés comme des variables de substitution pour mesurer la pauvreté que comme des facteurs susceptibles d'expliquer les processus d'exclusion. Certains auteurs ont montré que l'accès effectif à l'emploi ne pouvait se résumer à la facilité d'accéder au lieu d'emploi et que d'autres facteurs liés au genre, à l'origine sociale ou ethnique, jouaient un rôle déterminant dans les discriminations (Preston & Rajé, 2007). Sylvie Fol (2009) rappelle notamment que dans le débat américain autour de la thèse du « spatial mismatch », plusieurs auteurs ont insisté sur le poids décisif de ces facteurs individuels, et notamment raciaux, dans l'accès effectif aux emplois : selon Ellwood (1986), les caractéristiques raciales jouent un rôle plus discriminant que l'espace dans les processus d'exclusion.

Par ailleurs, alors même que la mobilité est un processus différenciateur socialement (ne serait-ce qu'à travers la différenciation de l'accès aux modes de transport) et que cette différenciation a été attestée par plusieurs travaux empiriques (Orfeuil, 2004 ; Le Breton, 2005), le principe d'une hiérarchisation sociale correspondant stricto sensu à une hiérarchisation des mobilités souffre de nombreuses exceptions (Le Breton, 2006). Les migrants, plutôt situés en bas de l'échelle sociale, sont parmi les personnes plus mobiles, à la fois à travers leurs déplacements à longue distance, et les communications qu'ils entretiennent avec leurs proches. De même, certains métiers peu valorisés socialement, femme de ménage, emplois de services à domicile, exigent des déplacements quotidiens souvent longs et complexes. A l'inverse, de nombreux individus appartenant aux catégories sociales aisées font le choix d'un quotidien peu mobile, le plus souvent favorisé par l'accès à un logement de centre ville. Une mobilité importante n'est plus le signe d'une situation sociale aisée et comme l'ont montré des analyses récentes (Wengleski, 2013), les distances parcourues en automobile par les différentes classes sociales tendent à s'homogénéiser, voire à devenir plus importantes pour les moins favorisés.

Découlant en partie des travaux empiriques qui nuancent la vision souvent globalisante véhiculée par la thèse de la mobilité généralisée, d'autres critiques portent plus spécifiquement sur les dérives possibles d'un droit à la mobilité vers une injonction à être mobile. Ainsi, au-delà de son engagement affirmé en faveur d'une mobilité devenue indispensable dans nos sociétés contemporaines, François Ascher (2006) rappelle que la capacité à se déplacer est également devenue une obligation pour les individus, de sorte que l'émergence d'un droit à la mobilité fait émerger en contrepartie un droit à l'immobilité, « dans une société où le mouvement est devenu une condition clef de tout échange, et parfois un dispositif de pouvoir ». De même, Bacqué et Fol (2007), rappellent que le constat des inégalités face à la mobilité a entraîné, dans un contexte de développement des politiques de retour à l'emploi, la mise en œuvre d'aide à la mobilité des personnes précaires ou en recherche d'emploi, afin de faciliter leur réinsertion professionnelle.

Aux Etats-Unis, l'incitation à la mobilité des pauvres a par ailleurs été mise en œuvre dans le champ du logement, afin de lutter contre la ségrégation et de permettre aux ménages qui en bénéficient « d'échapper à la pauvreté ». En s'appuyant sur un état de l'art des travaux empiriques qui tendent à nuancer à la fois les diagnostics (dont le fameux « effet de quartier ») et les effets des politiques mises en œuvre (Fol, 2009), elles soulignent le risque de dérive du discours académique, politique et médiatique dominant, qui opère « un glissement du droit à la mobilité à l'injonction à être mobile », interdisant de s'interroger tant sur les ressources de l'immobilité que sur les coûts de la mobilité (Bacqué & Fol, 2007, 92). En privilégiant des dispositifs centrés sur les individus au détriment d'action sur les causes structurelles des situations de pauvreté, les politiques actuelles présentent par ailleurs le risque de « négliger des stratégies qui seraient centrées sur le développement endogène des territoires afin de permettre que s'y déploient des trajectoires ascendantes » (Bacqué et Fol, 2007, 101).

Conclusion

A l'issue de cette mise en perspective historique des représentations sociales de la mobilité et de la construction des problèmes sociaux et publics contemporains qui lui sont associés, plusieurs points saillants apparaissent.

Le premier point porte sur la relation entre les dimensions spatiale et temporelle de la mobilité. De nos jours, la mobilité comme aptitude à se mouvoir, à se déplacer dans l'espace géographique est couramment reliée à la capacité à changer d'état ou de statut, à s'ouvrir vers l'extérieur, à s'adapter. De même que la mobilité est associée, voire assimilée au changement, à l'inverse l'immobilité apparaît synonyme de stabilité ou de permanence, dans une opposition terme à terme des deux couples. Au-delà des débats autour des valeurs positives ou négatives que ses différents sens véhiculent, cette association systématique (bien que parfois implicite) des dimensions spatiale et temporelle de la mobilité rappelle que son développement, loin de se limiter à une augmentation des déplacements ou des connexions découlant d'une évolution des conditions matérielles et techniques, correspond à un bouleversement profond des rapports à l'espace et au temps. L'analyse historique souligne bien l'imbrication des mutations techniques, politiques et sociales qui accompagnent ce processus. Ainsi durant la période moderne, l'émergence de la mobilité comme liberté individuelle fondamentale et comme valeur sociétale est associée à la capacité des individus à s'émanciper d'un contrôle social et institutionnel organisé autour de l'attachement à un seul lieu et à une aptitude nouvelle des sociétés à se projeter dans un nouvel horizon d'attente valorisé par l'idée de progrès scientifique et technique. Les réflexions contemporaines sur les mutations ou les accélérations de la modernité ont repris à leur compte cette relation entre mouvement et changement en interrogeant la portée des transformations sociales induites par l'augmentation des mobilités et de la mise en réseau des sociétés (Giddens, 1994 ; Bauman, 2000).

Le deuxième point concerne le caractère ambivalent de la mobilité. La valorisation positive de la mobilité et sa qualification en tant que bien social essentiel soulèvent en effet d'importantes controverses. Les débats portent en premier lieu sur les écarts entre l'affirmation d'un droit universel à circuler et sa mise en œuvre pratique. Comme le souligne Denis (2006), la mise en œuvre du droit social à se déplacer se différencie d'un droit universel, au sens où elle est indissociable des dispositifs et des pratiques de contrôle administratif et policier. La mobilité est construite comme une pratique des citoyens titulaires de droits, dans un processus de différenciation vis-à-vis des autres, non citoyens et dépourvus de droits (Cresswell, 2006b). Il en ressort une autre ligne de controverses à propos des inégalités produites par cette valorisation sociale de la mobilité. Pour John Urry (2007), l'utilité sociale essentielle de la mobilité tient au fait qu'elle rend possible des interactions et une vie sociale « à distance ». Si cette utilité permet d'expliquer le développement récent des diverses formes de mobilité, sa traduction en tant que norme sociale est néanmoins discutée à plusieurs titres. D'un côté, les conditions d'accès à la mobilité apparaissent très inégales d'un individu à l'autre, entraînant d'importantes disparités individuelles dans la distribution de ces bénéfices. De l'autre, c'est l'utilité sociale même de la mobilité qui est questionnée, face aux coûts individuels et collectifs que l'augmentation de cette mobilité entraîne et face au risque de transformation du droit à la mobilité en une obligation d'être mobile (Bacqué et Fol, 2007).

Dans ces controverses autour de l'utilité de la mobilité comme condition de la vie sociale à distance, les débats portant sur la mobilité quotidienne occupent une place particulière.

Cette spécificité tient au rapport particulier que la mobilité quotidienne entretient avec le territoire et ses transformations. L'approche historique montre que l'augmentation des mobilités quotidiennes, et notamment des déplacements entre domicile et travail, est associée aux politiques d'aménagement urbain et à l'évolution de l'organisation spatiale des fonctions urbaines. Au XIXe siècle, le déplacement de la main d'œuvre dans les villes et les agglomérations constitue un moyen de résoudre l'insuffisance de logement ouvrier à proximité des lieux de production industrielle. Au XXe siècle, l'appropriation par les individus de l'amélioration des conditions de déplacement accompagne le processus d'étalement résidentiel, qui permet, à budget temps constant, une distanciation toujours plus importante entre domicile et lieu de travail. L'un des corollaires les plus tangibles de la croissance des mobilités individuelles tient dans le double mouvement de métropolisation (concentration du développement urbain autour des pôles les plus attractifs) et de périurbanisation qu'elle rend possible. La mobilité quotidienne, et c'est bien là une de ses ambiguïtés majeures, crée à la fois des interdépendances et des degrés de liberté, elle contribue à faire et à défaire l'organisation spatiale urbaine. Plus elle prend d'importance, plus cette dynamique de spatialisation devient complexe, résultant de diverses formes d'articulation entre mobilité et ancrage, d'appartenance à des lieux multiples, d'imbrication entre proche et lointain (Rémy, 2000).

Le quatrième point, qui découle du précédent, concerne les disparités individuelles induites par l'augmentation des mobilités quotidiennes et les politiques de transport qui l'accompagnent. La mobilité quotidienne est un des vecteurs de l'appropriation individuelle des ressources d'un territoire, et contribue à l'inverse à la réorganisation spatiale constante des résidences et des activités. Or du fait d'une forte différenciation sociale de l'accès à la mobilité, au logement et plus globalement aux ressources urbaines, ce double processus d'appropriation-transformation participe du maintien voire de l'aggravation des inégalités socio-spatiales. Plus le développement des réseaux de transport contribue à la distanciation des ressources urbaines, plus la *dépendance à la mobilité*, mesurée à travers les contraintes imposées aux groupes sociaux les plus fragiles, s'accroît. Cet aspect est fondamental dans la compréhension de la contradiction intrinsèque entre les enjeux sociaux et environnementaux de la gestion des déplacements habituels : plus la mobilité devient indispensable du fait de la dissociation spatiale des activités, moins la gestion de la demande de déplacement pour des raisons de réduction des nuisances environnementales apparaît acceptable socialement.

Du fait de ces interactions complexes entre mobilité, transports et organisation des espaces urbanisés, nous pouvons faire l'hypothèse que la nature des problèmes posés par ces contradictions et plus généralement par la régulation de la mobilité quotidienne sont fortement dépendants des configurations géographiques, urbaines, sociales et économiques locales. Cette diversité justifie que l'on s'intéresse plus précisément aux manières de voir et d'agir locales, ce que nous allons faire dans les chapitres suivants, qui se focalisent sur l'analyse des politiques locales de mobilité et sur les stratégies d'articulation entre réseaux de transport et aménagement.

Chapitre 2

Des transports publics urbains à la fois pour et contre le territoire

Introduction

Depuis la seconde moitié des années 1990, de nombreuses villes européennes ont opté pour une politique volontariste de développement de l'offre en transports publics, présentée par les décideurs comme un moyen de prendre en compte la contrainte environnementale en offrant une alternative à la voiture individuelle. En France, ce renouveau s'est plus spécifiquement traduit par la mise en circulation de nombreuses lignes de tramway. Après les villes pionnières, Nantes et Grenoble, qui ont ouvert les premières lignes de « tramway moderne »⁵³ dès la seconde moitié des années 1980, Rouen, Strasbourg, Montpellier, Orléans, Lyon, Bordeaux, Marseille, Nice se sont à leur lancées dans des projets similaires, entraînant dans le mouvement des villes de taille plus modeste, convaincues par l'exemple d'Orléans : Mulhouse, le Mans, Dijon, Brest, Le Havre... En décembre 2012, vingt-cinq villes sont desservies par un tramway en France, trois autres (Tours, Aubagne, Besançon) ont des lignes en construction et plusieurs dizaines ont adopté des projets. Le renouveau du tramway, qui intervient moins de trente ans après la fermeture de la quasi-totalité des lignes anciennes, peut surprendre. Nombre d'observateurs affichent un scepticisme critique à l'égard de ce qu'ils présentent comme une mode coûteuse et peu efficace, tant en termes de progression des parts de marché des transports publics que du point de vue de la réduction des émissions de CO₂ (Carmona, 2001 ; Orselli, 2004). Au-delà d'un apparent mimétisme des politiques de transports urbains découlant de la collusion d'intérêts économiques et électoralistes, certaines analyses ont néanmoins démontré la complexité des processus décisionnels à l'origine du développement des lignes de tramway et l'importance de leur ancrage local (Demongeot, 2011).

De fait, l'engouement pour les modes ferroviaires au détriment de solutions plus légères (type bus) suggère que l'effet recherché n'est pas uniquement de prendre en compte la question environnementale ou d'améliorer la desserte fine du territoire urbain ni la qualité de service fournie aux habitants et aux usagers des villes. C'est également – et peut-être surtout – autour de la mise en valeur du territoire que se construisent les représentations qui orientent et légitiment les décisions locales. Le débat récent autour du Grand Paris Express, projet de métro automatique en rocade pour l'agglomération parisienne, illustre bien la force symbolique du réseau de transport dans sa qualité de lien, et dans l'image qu'il véhicule d'une métropole attractive, en mouvement. Au-delà des controverses partisans qui ont opposé l'Etat et la Région Ile-de-France, l'intérêt majeur exprimé par la très grande majorité des acteurs publics et privés

⁵³ Par tramway moderne, nous entendons ici les véhicules qui se sont développés en France à partir des années 1980, une trentaine d'années après la fermeture des dernières lignes de l'ancienne génération de tramways électriques. Ces tramways circulent sur voie réservée (site propre) et ont priorité, au croisement, sur les autres circulations ; ils sont le plus souvent à plancher bas (Stambouli, 2007).

vis-à-vis du métro souligne la force fédératrice d'un projet qui apparaît, selon les points de vue, comme un catalyseur du développement de la métropole francilienne ou comme un instrument de la solidarité régionale. Grâce à cette capacité fédératrice, l'élaboration et la mise en œuvre du projet sont l'occasion d'aborder de manière concrète la question de l'organisation territoriale de la région capitale et de sa gouvernance.

Autrefois dominée par des rationalités d'ordre technique ou fonctionnel, la gestion des transports urbains se caractérise aujourd'hui par la montée en puissance d'autres logiques, liées à la construction politique des territoires locaux, dans ses dimensions d'aménagement et de mise en valeur de l'espace comme dans celles de l'organisation ou du renforcement du pouvoir local. L'importance prise par le politique et par le territoire ne gomme pas les contraintes sectorielles et techniques : l'inertie propre au développement et à la gestion des services en réseau, les nécessités de répondre à des besoins de déplacement au sein d'espaces urbanisés en croissance extensive, le coût élevé et les contraintes techniques diverses qui pèsent sur le développement des infrastructures et l'exploitation de services de transport continuent de peser dans la formulation des problèmes publics comme dans l'éventail des solutions possibles.

L'analyse des politiques de transports collectifs urbains apparaît ainsi comme un objet particulièrement pertinent pour aborder les processus de *territorialisation* dans leurs dimensions spatiale, technique et politique. La territorialisation des transports urbains, entendue comme la manière dont les réseaux de transports collectifs participent à la production d'un territoire et à son évolution ou s'appuient sur ce territoire pour se transformer, croise en effet des aspects techniques, physiques ou spatiaux, liés aux infrastructures, aux techniques de transports, aux contraintes géographiques et aux modes d'organisation des activités dans l'espace et des aspects politiques, institutionnels, identitaires, renvoyant à l'évolution des interactions sociales localisées, aux instruments et aux contenus de l'action publique. Les politiques de transports sont élaborées à partir de questions et de contraintes concrètes, liées aux caractéristiques des territoires auxquels elles s'appliquent et elles produisent par ailleurs des effets concrets et physiques sur ces territoires à travers l'inscription physique des infrastructures et les usages que les acteurs font des réseaux et des services de transport. Elles participent par ailleurs d'un processus plus large de territorialisation de l'action publique, multidimensionnel et multisectoriel, dans lequel le territoire en tant qu'espace vécu, habité et surtout approprié par des acteurs, donc objet identitaire et de luttes de pouvoir, prend une place de plus en plus importante. Cette territorialisation, entendue au sens des relations entre l'action publique et le pouvoir local, ne se réduit pas à des enjeux électoraux, des questions institutionnelles, des mouvements identitaires ou à des interactions sociales localisées mais elle renvoie à une *question territoriale*, « qui combine dans une même équation ces différentes facettes de l'objet politique » (Faure, 2002, 7).

Nous aborderons dans ce chapitre l'analyse de la territorialisation de l'action publique locale dans le champ des transports collectifs urbains à travers trois entrées complémentaires. La première renvoie à la mise en place historique des éléments de l'organisation des transports urbains en France, qui présente plusieurs spécificités : un caractère très décentralisé, découlant d'une autonomisation des problèmes urbains et du renforcement du pouvoir communal ainsi qu'une stricte séparation des réseaux urbains et non urbains, qui se traduit aussi bien sur le plan juridique et institutionnel que sur le plan du financement. La deuxième entrée consiste à aborder les relations entre le pouvoir local et les politiques de transports publics à travers la question de la

coopération intercommunale et de ses transformations. L'histoire de l'intercommunalité, de manière générale, apparaît liée à celle des réseaux techniques urbains, le développement des réseaux s'étant accompagné, dans un grand nombre de cas, par la remise en cause des périmètres administratifs traditionnels, notamment de l'échelle communale (Dupuy, 1985). Nous nous intéresserons ici aux relations entre le développement de la coopération intercommunale dans le champ des transports urbains, qui apparaît comme une réponse pertinente aux problèmes de planification, de financement et d'exploitation des réseaux dans un contexte de fort morcellement communal et l'émergence d'une intercommunalité à vocation généraliste et de la construction politique de l'agglomération. Le troisième temps de l'analyse est consacré à la question de la construction d'un réseau de transports publics à l'échelle de la région urbaine, qui découle du débordement de la portée des déplacements quotidiens au-delà de la frontière des périmètres de transports urbains. Nous analyserons la manière dont les nécessités d'une coopération entre les trois autorités organisatrices urbaines, départementales et régionales entre ou non en conflit avec la hiérarchisation des problèmes de desserte et la légitimation politique de ces institutions à l'échelle de leur territoire.

1. Urbain/non urbain : une séparation constitutive

Dès ses prémisses, le développement des infrastructures et des services de transports collectifs urbains est soumis au jeu de facteurs contradictoires : opposition entre logiques économiques des entreprises privées et volonté de contrôle des pouvoirs publics, tensions entre les principes d'extension des réseaux et la défense des intérêts fonciers, compétition entre modes de transport. Nous reviendrons ici sur quelques moments clés de l'histoire des réseaux de transports urbains en France, afin d'identifier les conditions de leur développement et de caractériser la spécificité de l'organisation institutionnelle et financière très décentralisée qui se consolide durant la période des années 1950-1970.

1.1. L'autonomisation progressive des réseaux ferrés urbains

La première ligne française de tramway - alors appelé « chemin de fer américain » en raison de son origine outre-Atlantique - fait son apparition à Paris en 1855, entre le Pont de Sèvres et Concorde. Expérimentée avec succès aux Etats-Unis, l'innovation qui consiste dans la pose de rails dans la chaussée permettant de guider et de faciliter le roulement des véhicules hippomobiles a été importée en France par l'ingénieur Loubat. En raison de son emprise matérialisée sur la voirie et de la gêne concrète à la circulation qu'il est susceptible d'occasionner, ce nouveau mode de transport suscite une vigilance particulière de la part de l'Etat (Larroque, 1989).

Après une période de vide juridique, la loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local désigne sous le terme de tramway toute emprise ferroviaire sur route, associant dans cette définition les services départementaux et les lignes urbaines que pourtant tout sépare (Larroque, 1990). Les chemins de fer départementaux, qui servent au transport des marchandises autant que des personnes, entrent dans la catégorie de l'outillage économique national et bénéficient à ce titre des subventions de la part de l'Etat, des départements et des communes. Ce qui n'est pas le cas des compagnies de tramways urbains, dont une douzaine seulement sur la centaine recensée en France en 1912 ont pu profiter de crédits municipaux, la grande majorité fonctionnant donc à leurs risques et périls. Les municipalités disposent par ailleurs d'un pouvoir d'intervention très faible (Ribeill, 1988) : en attribuant aux acteurs publics le pouvoir de concession des lignes de tramway en fonction du statut juridique de la voirie empruntée et du territoire desservi, la loi accorde de fait à l'Etat et aux conseils généraux la primauté de la décision, y compris sur le territoire des communes urbaines⁵⁴. Jusqu'à la fin du XIXe siècle, les lignes urbaines de tramway sont davantage perçues comme « les ultimes ramifications en ville du réseau national » (Larroque, 1990, 135) que comme un mode de transport spécifiquement urbain.

Dans la dernière décennie du XIXe siècle, d'importantes contraintes techniques freinent par ailleurs le développement d'une offre de transports collectifs adaptée aux besoins. Alors que

⁵⁴ Lorsque le tramway emprunte une route nationale, il relève de l'Etat ; lorsqu'il emprunte une route départementale ou un chemin vicinal ou rural mais que son itinéraire s'étend sur plusieurs communes, il relève du département ; enfin, lorsqu'il est entièrement établi sur un chemin vicinal ou rural et circonscrit à une seule commune, il dépend du conseil municipal de cette commune. Les conseils généraux, qui disposent d'un patrimoine viaire particulièrement important, sont les principaux décisionnaires – et financeurs – du développement des lignes de tramway à vapeur (Menerault, 1991, pp.245-246).

les municipalités sont de plus en plus soucieuses de résoudre la pénurie de logement à proximité des usines et des ateliers par le développement de transports accessibles à la main d'œuvre ouvrière, ni les tramways à vapeur, ni les tramways à traction hippomobile ne sont en mesure d'assurer cette mutation souhaitée des transports collectifs urbains (Larroque, 1990). Les tramways à vapeur, malgré des innovations technologiques successives, restent polluants et peu adaptés à la desserte urbaine. Quant aux services de tramway hippomobiles, ils sont économiquement peu viables et incapables de répondre aux exigences d'un service public efficace et accessible, en raison de leur coût élevé et de leur vitesse insuffisante, tous deux incompatibles avec les ressources et les contraintes horaires de travail des ouvriers.

Le contexte législatif peu favorable n'empêche pas certaines communes de réclamer à l'Etat la concession des lignes urbaines, afin d'améliorer leur maîtrise du développement des réseaux sur leur territoire. Cette préoccupation politique, qui s'explique en partie par la volonté de limiter les nuisances liées à la circulation des tramways à vapeur, rencontre par ailleurs les intérêts des propriétaires fonciers et immobiliers, qui craignent que l'extension des tramways, en ouvrant de nouvelles opportunités foncières, n'occasionne une diminution de leur rente (Dupuy, 1991). Les compagnies privées de transport doivent alors faire preuve de stratégie face au positionnement hostile des autorités locales, comme en témoigne le cas du tramway stéphanois, où l'entreprise Mundel cherche à obtenir de l'Etat la concession des lignes suburbaines afin de se trouver en position favorable vis-à-vis de la municipalité au moment où cette dernière fera le choix d'un concessionnaire pour les lignes urbaines (encadré 1).

Encadré 1 – Le développement tramway stéphanois, histoire d'un contournement

Dès 1870, pour faire face à l'augmentation des besoins de déplacements de la main d'œuvre industrielle, la Préfecture de la Loire envisage la mise en place d'un réseau de tramways couvrant l'ensemble du bassin minier. L'administration préfectorale voit également dans ce projet « *le moyen de renforcer le rôle de Saint-Étienne pour qui l'absence de passé historique et de tradition administrative constituait un handicap sérieux* » (Rahon, 1981). L'année suivante, plusieurs demandes de concessions sont soumises au conseil municipal de Saint-Étienne, dont le point commun est de proposer le développement d'une ligne principale le long de l'axe principal (nord-sud) de la ville. Les élus municipaux expriment cependant une grande réticence, se montrant peu enclins à favoriser l'avènement de ce nouveau mode de transport. Ils réclament alors et obtiennent de la part de l'État la concession du réseau urbain, afin que la Ville puisse rester « *maîtresse du projet dans les limites de son pouvoir concessionnaire* » (Rahon, 1981).

Auguste Mundel, auteur de la proposition la plus ambitieuse, s'appuie sur la détermination du préfet pour contourner l'opposition de la municipalité stéphanoise. Dans un premier temps, il demande à l'État la concession des lignes suburbaines qui sont, dans son projet, organiquement liées au réseau urbain. Ayant obtenu la concession de deux lignes en 1877, Mundel se trouve dès en position de force vis-à-vis de la municipalité pour demander la rétrocession du réseau urbain. Après de nombreuses discussions entre le préfet et le conseil municipal, ce dernier accepte finalement de rétrocéder cinq lignes urbaines à la Compagnie d'Auguste Mundel en mai 1880. Dans le même temps, la municipalité autorise la mise en place d'un service d'omnibus à chevaux – les « *Cars Ripert* » - sur l'axe principal Bellevue-La Terrasse, qui concurrence directement les tramways et engendre de nombreux conflits entre la Ville et la compagnie Mundel.

Source : Gallez & Guerrinha, 2005, pp. 131-132

L'avènement des tramways électriques, dans les toutes dernières années du XIXe siècle, crée les conditions techniques favorables à un développement important des transports collectifs urbains (Larroque, 1990). Sur le plan technique, le tramway électrique, plus puissant et plus rapide, permet d'augmenter la quantité et d'améliorer la qualité des services offerts (notamment en termes de vitesse) de manière très substantielle. Sur le plan économique, le recours à l'énergie électrique, qui rend possible une exploitation intensive et se caractérise par des rendements croissants, permet aux compagnies de dégager des bénéfices qu'elles transposent en baisses tarifaires dans l'optique d'étendre la clientèle des transports urbains : « L'utilisateur paie en moyenne – France entière – un tarif moins élevé pour un parcours moyen toujours plus long. Le tramway enfin se démocratise » (Larroque, 1990, 140).

Malgré les progrès liés à l'électrification, le processus de diffusion du tramway en France reste complexe et inachevé : à la veille de la première guerre mondiale, le réseau français est beaucoup moins développé qu'en Grande Bretagne ou en Allemagne (Larroque, 1990). Ces difficultés s'expliquent tout d'abord par la dépendance des compagnies de tramway à l'égard d'entreprises de production électrique pour la plupart étrangères⁵⁵, dont les transports urbains ne constituent qu'un débouché parmi d'autres. Les conditions juridiques, techniques et financières imposées par les pouvoirs publics pour l'ouverture d'une nouvelle ligne ou une modification des services restent par ailleurs très contraignantes⁵⁶, maintenant les entreprises de tramway dans une situation économique souvent précaire en dépit de la meilleure rentabilité de la technologie électrique. Enfin, à Paris et dans une moindre mesure dans les villes de province, les pouvoirs municipaux s'opposent, souvent pour des raisons esthétiques, à la pose de fils aériens, dont l'efficacité tant technique qu'économique a pourtant été éprouvée. Ainsi le développement des réseaux de tramway électriques, qui apporte une réponse efficace au problème des déplacements urbains dans un contexte de forte croissance industrielle se heurte à divers obstacles qui contribuent à la fragilisation de la situation économique des entreprises exploitantes dès le début du XXe siècle, bien avant l'essor du moteur à combustion.

L'autonomisation des réseaux ferrés urbains est néanmoins engagée. Elle se caractérise en premier lieu par le développement d'une offre adaptée à des besoins spécifiques : occupation du sol et gestion des mobilités se présentent comme les deux facettes d'une question urbaine en émergence, relativement détachée des considérations d'aménagement du territoire qui avaient prévalu dans le développement du réseau ferroviaire national. Par ailleurs, le développement de dessertes urbaines indépendantes par rapport aux lignes suburbaines permet aux communes d'affirmer leur rôle politique face aux départements (Menerault, 1991). Cette évolution est prise en compte par la loi du 31 juillet 1913, qui abroge la loi du 11 juin 1880 et reconnaît le rôle des municipalités dans la concession des lignes de tramway urbain. L'article 7 de la loi stipule que si le ressort territorial d'une ligne ne dépasse pas le territoire communal, elle relève de l'autorité municipale et ce quel que soit le type de la ou des voie(s) empruntée(s). Lorsque la ligne s'étend

⁵⁵ Notamment les entreprises américaines, qui bénéficient de l'antériorité du développement de ce mode aux Etats-Unis (Larroque, 1990).

⁵⁶ L'ouverture de nouvelles lignes est soumise à des démarches administratives très lourdes (dont une déclaration d'utilité publique), réactivées en cas de toute modification, si anodine soit-elle. Par ailleurs, le fait que les infrastructures et le matériel d'exploitation reviennent de droit à l'Etat en fin de concession oblige notamment les compagnies à amortir leurs investissements avant l'échéance sur des périodes relativement courtes, au détriment de la transposition des bénéfices en baisses tarifaires pour les usagers (Larroque, 1990).

sur plusieurs communes, elle peut rester sous la maîtrise des communes si celles-ci décident de créer un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) (article 8) ou bien si une commune décide d'assumer seule la charge du prolongement d'une ligne sur la commune voisine lorsqu'elle juge que ce prolongement est nécessaire au bon fonctionnement de ce réseau et que l'autre commune refuse de participer aux frais d'établissement (article 9) (Menerault, 1991, 258-9).

1.2 Le renforcement du pouvoir d'intervention des communes

Le développement du moteur à combustion, la croissance urbaine qui s'accélère après la seconde guerre mondiale, la périurbanisation, la démocratisation de l'automobile... Dans l'entre-deux guerres et plus encore après la seconde guerre mondiale, diverses évolutions placent les pouvoirs publics face à une demande de déplacement et à des contraintes de développement et de gestion des réseaux de transports publics croissantes. Deux instruments vont permettre de renforcer le pouvoir d'intervention des communes, aboutissant à une nette séparation des services urbains et non urbains, caractéristique de l'organisation institutionnelle et financière des transports collectifs en France (Lefèvre et Menerault, 1989) : la définition d'un *Périmètre des Transports Urbains* (PTU) correspondant au ressort territorial de l'autorité organisatrice des transports urbains et la création d'une contribution des entreprises pour le financement des réseaux de transports urbains, le *Versement Transport* (VT).

(i) Première barrière protectionniste : le Périmètre Urbain

A partir de la fin des années 1920, le développement de la technologie du moteur à combustion fragilise la situation financière des entreprises de tramways urbains. L'activité des entreprises de tramways urbains, dont la rentabilité est déjà faible en banlieue et sur les lignes interurbaines, est menacée par la concurrence qu'exercent les autocaristes, dont les charges d'investissement et d'exploitation restent modérées comparativement à celles des entreprises de tramway⁵⁷ (Chapoutot et Gagneur, 1973). Interpelées par leurs concessionnaires, les municipalités tentent de résoudre le problème en limitant le nombre d'arrêts des autocars en zone urbaine. C'est le cas de la commune de Cannes, qui prend le 14 février 1927 un arrêté municipal interdisant à toute voiture de transport en commun de stationner ainsi que de s'arrêter ou même de ralentir en cours de route pour prendre ou laisser des voyageurs dans l'agglomération de Cannes sans autorisation du maire. Le 29 janvier 1932, un arrêt du Conseil d'Etat statue au contentieux à propos de la demande d'annulation déposée par la société des autobus antibois à l'encontre de cet arrêté⁵⁸. La décision du Conseil d'Etat appuie le recours en annulation déposé par l'entreprise d'autocars, au motif que le maire ne peut interdire tout arrêt sur son périmètre communal sans, de fait, empêcher le service de transport automobile entre cette commune et les autres communes. Mais il stipule également que le maire a pouvoir, « dans l'intérêt de la commodité de la circulation et des voies publiques (...), de prescrire des itinéraires spéciaux pour

⁵⁷ « Seule l'exigence affirmée par le département de la liaison des communes lointaines avec le chef-lieu, et l'absence de moyens de transport concurrent, autorisaient le maintien de lignes dont le coût d'exploitation restait fort élevé malgré la modernisation des réseaux... Quittant les rails installés depuis le début du siècle, le moyen de transport nouveau que constitue le car automobile offre une forme de service plus souple dans la desserte des villages et des petites villes qui s'étendent, tout en respectant le tracé général des lignes de tramway » (Chapoutot et Gagneur, 1973).

⁵⁸ Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636107&dateTexte=> (consultation juin 2012).

la traversée de la ville, d'interdire la montée ou la descente des voyageurs en dehors du ou des points où il estimerait que la circulation ne subirait de ce fait aucun inconvénient appréciable ». Cet arrêt fera jurisprudence, car il reconnaît de fait l'autorité du maire en matière de régulation de la concurrence entre transporteurs interurbains et concessionnaires des transports en commun dans son agglomération, qui l'autorise à « interdire [aux entreprises interurbaines] d'effectuer tout trafic de voyageurs à l'intérieur de l'agglomération ».

Face à la concurrence acharnée que se livrent les transporteurs, l'État cherche par ailleurs à rationaliser et à coordonner les activités de transport, comme en atteste une série de décrets instaurant une répartition du marché entre les entreprises de transport⁵⁹ (Lorrain, 1978). L'application de ces nouvelles règles se heurte toutefois au développement des agglomérations sur des espaces pluri-communales. Ce problème trouve une solution dans la création, en 1949, d'un *périmètre urbain* qui vise à protéger les entreprises de transports urbains de la concurrence des transporteurs interurbains en délimitant un territoire au sein duquel ces derniers ne sont pas autorisés à effectuer de desserte, sauf dérogation accordée par la collectivité concédante. La frontière ainsi instaurée entre réseaux urbains et interurbains est calée sur la notion d'ensemble bâti, englobant le territoire de la ville-centre et tout ou partie des territoires des communes entourant le centre.

Cette barrière protectionniste ne prolonge que provisoirement la durée de vie des tramways urbains dans les agglomérations françaises⁶⁰, puisque les lignes restantes seront démantelées dans leur quasi-totalité au cours des années 1950, afin de faire place aux circulations automobiles. En redéfinissant les liens entre les entreprises de transports urbains et leur autorité de tutelle, cette régulation a toutefois permis de conforter le processus d'autonomisation des réseaux urbains (Menerault, 1991). Le décret d'application de la loi du 5 juillet 1949 qui régit la concurrence entre transports routiers et ferroviaires à l'échelle départementale est explicite à cet égard, puisque les transports urbains y font figure d'exception à la règle générale de coordination et d'harmoniser des activités de transport : « Ne sont pas soumis à la coordination (...) les services urbains desservant une agglomération urbaine, autorisés ou organisés par les collectivités locales » (article 3).

(ii) La relance des transports collectifs urbains sur l'agenda politique national

Dans les années 1960, les transports collectifs urbains, fortement concurrencés par le développement rapide de l'automobile, sont engagés dans une spirale de déclin : face à la diminution de la fréquentation, les déficits d'exploitation commencent à se creuser, entraînant une baisse des investissements, qui engendre elle-même une dégradation de la qualité de service défavorable à la fréquentation. La plupart des autorités organisatrices, qui se trouvent en position de concessionnaire vis-à-vis des entreprises exploitantes, doivent faire face à une baisse importante de leurs recettes commerciales. Plusieurs facteurs contribuent alors à la mise sur l'agenda politique de la relance des réseaux de transports urbains (Lefèvre et Offner, 1990).

⁵⁹ Les décrets de 1938 et 1939 instaurent un partage du marché sous l'égide d'un comité technique départemental des transports et posent un principe de non-concurrence entre les transporteurs urbains et interurbains à l'intérieur des agglomérations.

⁶⁰ Cette mesure favorise, après une période de vide administratif et de concurrence sauvage, un éphémère « âge d'or » soutenu par le jeu des tutelles, durant lequel les collectivités vont chercher à orienter la définition de l'offre et les transporteurs procéder à une décapitalisation des entreprises, du tramway à l'autobus (Ribeill, 1986).

D'une part, dans un contexte général de multiplication des luttes urbaines, plusieurs mouvements protestataires émergent autour de la question des transports publics dans les pays occidentaux, suscitant diverses interventions de la part des pouvoirs publics. L'exemple américain joue un rôle dans la prise de conscience des autorités françaises de la nécessité de maintenir un service public de transport collectif urbain⁶¹. Aux Etats-Unis, la mise en œuvre du programme autoroutier fédéral a suscité dès la fin des années 1950 d'importantes oppositions de la part des résidents urbains et des associations écologistes. Ces mouvements « stop the road » dénoncent les impacts de la construction des autoroutes urbaines en termes de destruction massive de logement (dans les quartiers pauvres et majoritairement afro-américains), de nuisances environnementales, de dégradation de la qualité de vie (Mohl, 2004). Coïncidant avec l'émergence de la lutte pour les droits civiques, ils se caractérisent par une « racialisation » de la question de l'accès aux transports et à la ville dans un contexte de politiques urbaines fortement ségrégationnistes⁶². La prise de conscience des problèmes d'accès à l'emploi, à l'école et aux ressources urbaines des populations pauvres, noires et hispaniques incite l'administration fédérale à prendre un certain nombre de mesures en faveur des transports collectifs. En 1962, le président Kennedy s'adresse au congrès américain afin de lancer un programme fédéral de soutien aux transports collectifs, visant à préserver la qualité de vie et de favoriser le développement économique des grandes villes américaines. Deux ans plus tard, le 1^{er} juillet 1964, la loi sur les transports collectifs urbains (Urban Mass Transportation Act) est adoptée, qui crée une administration fédérale (Urban Mass Transportation Administration ou UMTA) chargée d'œuvrer en faveur du développement des transports collectifs urbains. En France, les mouvements protestataires qui se développent entre la fin des années 1960 et le début des années 1970 autour des problèmes de transports collectifs sont principalement le fait des usagers, excédés par la dégradation de la qualité de service et l'augmentation des tarifs. En région parisienne, les hausses tarifaires successives du début des années 1970 déclenchent d'importantes manifestations d'usagers qui réclament notamment qu'une part des déplacements des actifs soit remboursée par les employeurs (May & Ribeill, 1979). Ces mouvements contribueront à la création de la carte orange en 1974, système de tarification unifiée par zone à l'échelle de la région Ile-de-France, une part de l'abonnement des actifs (25% initialement) étant payée par l'employeur.

D'autre part, en dehors des problèmes propres aux dysfonctionnements des transports collectifs urbains, particulièrement sensibles dans les grandes agglomérations, l'administration centrale française a pris la mesure dès la fin des années 1960 des limites d'un système majoritairement fondé sur le développement de l'automobile. Alors que dans le Ve Plan, le développement des transports collectifs comme une alternative possible à la voiture n'était envisagé que dans les plus grandes agglomérations (Menerault, 1991), la Commission des Villes du VIe Plan cherche à généraliser cette option à l'ensemble des villes françaises. Dans la perspective d'une croissance soutenue de la motorisation individuelle et des circulations

⁶¹ Même si l'influence américaine est nettement plus importante, durant cette période, à travers l'importation par les ingénieurs des Ponts et Chaussées français des méthodes de prévision du trafic routier mises au point aux Etats-Unis, méthodes principalement dédiées à la planification et au développement des infrastructures routières (Lefèvre et Offner, 1990).

⁶² A la suite des émeutes de Watts, à Los Angeles, en 1965, la Commission Mc Cone chargée de mener une enquête par le gouverneur de l'Etat, identifie la faiblesse et le coût élevé des transports publics comme un des problèmes majeurs à résoudre afin de lutter contre l'enfermement et le taux de chômage élevé des résidents de ces quartiers (Sanchez, 2008).

automobiles, les services de l'Etat ont en effet acté l'impossibilité de répondre aux besoins de déplacement à partir d'un mode de transport unique, qui serait l'automobile. L'ampleur des besoins est telle « qu'il serait illusoire de prétendre les assurer à partir d'un seul moyen de transport, quel qu'il soit » (SAEI, 1974). Le premier argument justifiant la relance des transports collectifs est donc de répondre à ces besoins, « après avoir avancé la solution tout automobile comme repoussoir » (Schlumberger, 1985). Le second argument est d'ordre social. La restauration de la notion de service public des transports collectifs s'impose « afin de garantir des conditions d'accès acceptables à ceux qui n'ont pas accès à l'automobile et particulièrement conserver des moyens de transport suffisants afin qu'ils ne se trouvent pas isolés du reste du corps social et d'offrir des conditions de trajet satisfaisantes pour les déplacements obligés domicile-travail qui s'effectuent pour l'essentiel en transports collectifs » (SAEI, 1974).

La crise des transports publics urbains incite les représentants de l'Etat, des collectivités locales et des transporteurs à envisager une refonte globale du système institutionnel et financier et des relations entre usagers, collectivités publiques et transporteurs. Au colloque de Tours, en 1970, plusieurs éléments de cette réorganisation sont entérinés, dont une réforme des périmètres de transport et du financement.

(iii) Le Versement Transport et le Périmètre des Transports Urbains

La première mesure consiste dans la mise en place d'une contribution des entreprises au financement des transports collectifs : le *Versement transport (VT)*. Le prélèvement de cette contribution relève de la compétence de l'entité publique chargée d'organiser les services de transports urbains, appelée *Autorité organisatrice des transports urbains (AOTU)*. Le VT concerne toutes les entreprises publiques et privées situées à l'intérieur du périmètre de desserte des transports urbains, lorsqu'elles n'organisent pas elles-mêmes le transport de leurs employés. Mis en place en région Ile-de-France en 1971, le VT est étendu aux agglomérations de province de plus de 300 000 habitants dès 1973. La seconde mesure concerne la transformation du périmètre urbain, dont les limites étaient basées sur celles du tissu bâti. Afin de simplifier le calcul de la fiscalité locale, le périmètre urbain est transformé de manière à ce que ses limites correspondent désormais au ressort territorial de l'AOTU. Désormais appelé *Périmètre des Transports Urbains (PTU)*, il correspond soit au périmètre de la commune centre, lorsque celle-ci est unique autorité responsable des transports urbains, soit au périmètre du groupement communal qui a pris la charge de cette compétence.

Lorsque l'AOTU est communale, l'extension de lignes de transports publics au-delà du périmètre de la commune centre s'appuie sur de simples contrats bilatéraux signés avec chacune des communes desservies. L'une des conditions de viabilité de ce système est que les recettes tarifaires couvrent la rémunération des entreprises de transport, car dans le cas contraire, la commune centre n'accepte pas longtemps de prendre à sa charge les déficits en partie liés aux extensions périphériques des réseaux. Par ailleurs, la planification, l'extension et la gestion de réseaux de transports publics au sein d'agglomérations en croissance extensive devient difficile dans le cas d'un morcellement communal important, posant dès lors la création d'autorités organisatrices intercommunales.

1.3 L'essor des autorités organisatrices intercommunales

La place centrale des communes dans l'organisation des réseaux techniques urbains n'est pas propre aux transports collectifs : c'est une caractéristique du système français, un héritage de l'histoire urbaine de l'après guerre (Lorrain, 1988). Malgré les problèmes qu'oppose l'étroitesse des périmètres communaux à la planification et au développement des réseaux, la commune est pendant longtemps restée dominante dans le paysage institutionnel des transports urbains. Plusieurs formules juridiques de coopération intercommunale ont pourtant été créées dès la fin du XIXe siècle afin de favoriser une gestion plus collective des problèmes urbains. En 1890, la création des Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) vise à favoriser le rapprochement des communes sur des « questions d'intérêt commun ». En dépit de la possibilité offerte par la loi du 31 juillet 1913 de créer des SIVU afin de permettre l'extension des lignes de transports publics urbains au-delà du périmètre de la commune centre, aucun des 5993 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) recensés par le ministère de l'Intérieur en octobre 1961 n'est chargé de l'organisation des services de transports collectifs urbains. De fait, l'absence de ressources financières suffisantes a constitué une limite objective à l'extension des réseaux urbains et à la constitution de structures intercommunales, tout particulièrement dans le champ des transports.

(i) L'intercommunalité transport à contre courant

L'instauration d'un financement dédié aux transports collectifs urbains change radicalement la donne et constitue une puissante incitation au développement des réseaux et à l'amélioration de l'offre de services. Par ailleurs, en imposant un seuil démographique minimal pour la perception du VT dans les agglomérations de province, l'Etat espère encourager le développement d'autorités organisatrices intercommunales (Menerault, 1991). Cette réforme intervient pourtant dans une période peu favorable à la progression de l'idée intercommunale. L'échec de la loi Marcellin de 1971 sur les fusions communales a en effet marqué un coup d'arrêt aux velléités de l'Etat d'imposer une réorganisation de l'administration territoriale. Localement, les tentatives de fusion laissent des traces parfois traumatiques, empêchant dans certains cas tout dialogue entre les communes durant de longues années. Par ailleurs, dans un contexte plus général de remise en cause des modes d'intervention de l'Etat et de ralentissement de la croissance économique, on assiste au retrait de toute réflexion globale sur l'intercommunalité et à la mise en sommeil des procédures de planification territoriale. Seules exceptions à cette règle, les quatre communautés urbaines mises en place autoritairement par l'Etat à Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg sont dotées de compétences obligatoires dans plusieurs domaines clés des politiques urbaines, dont celui des transports⁶³.

A contre courant de la résistance manifestée par les élus locaux, l'application de la réforme du VT va favoriser le développement de plusieurs autorités organisatrices de transports intercommunales. La nécessité d'atteindre un seuil démographique minimal (300 000 habitants en 1973, limite baissée à 100 000 habitants dès 1974) oblige en effet les communes centres qui n'atteignent pas ce seuil à se regrouper avec plusieurs communes périphériques. Entre 1978 et

⁶³ Pour des raisons liées à l'adaptation des périmètres de desserte ou à la volonté d'associer la collectivité départementales, trois de ces communautés urbaines (Lille, Lyon et Strasbourg) ont redélégué cette compétence à des syndicats mixtes de transports.

1990, sur 96 réseaux de transports urbains recensés par le Groupement des autorités organisatrices de transports (GART), 36 (soit plus du tiers des AOTU) ont changé de statut (Menerault, 1991). Parmi ces 36 réseaux, 25 sont passés d'un statut communal à une autorité organisatrice intercommunale, dont 24 ont choisi la forme du SIVU (Montpellier ayant opté pour la création d'un district urbain). Par ailleurs, sur les 29 syndicats intercommunaux exerçant la compétence transport, 10 ont étendu leur périmètre, témoignant de l'existence d'« une dynamique propre à la compétence transport » (Menerault, 1991, 71). Menerault (1993) note toutefois que les effets territoriaux du VT, particulièrement importants entre 1978 et 1982, s'atténuent à partir de 1983, date à laquelle le seuil de perception du VT est abaissé à 30 000 habitants : entre 1974 et 1982, sur les 54 AOTU qui mettent en place le VT, 9 sont des communes ; entre 1983 et 1986, le nombre d'AOTU qui instaurent le VT est de 31 et près de la moitié (14) sont communales.

Plusieurs éléments caractérisent la dynamique intercommunale liée à la réforme du VT. D'une part, le mouvement de structuration reste sectoriel. La majorité des collectivités optent pour la création de syndicats à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), ces dernières structures se limitant toutefois à la juxtaposition de plusieurs services gérés collectivement. Quant à la formule des syndicats mixtes, qui permet d'associer des collectivités territoriales d'échelles différentes, elle reste l'apanage d'une dizaine de grands réseaux ou de quelques cas très spécifiques⁶⁴. À cette spécialisation des formes juridiques s'ajoute la faible capacité d'expertise interne des autorités organisatrices des réseaux urbains. La plupart des élus cherchent à accroître leur pouvoir décisionnaire en modifiant la forme des contrats d'exploitation, tout en restant hostiles à tout renforcement important de l'autorité organisatrice intercommunale ; dans de nombreux cas, les structures technico-administratives sont limitées au strict minimum. Le redéploiement spatial des réseaux urbains est donc principalement guidé par une logique propre à la compétence transport, peu articulée à un projet d'aménagement ou à une stratégie politique globale.

(ii) La parenthèse de la décentralisation

Dans les années 1980, l'accélération de la périurbanisation accroît l'écart entre les périmètres de transports urbains et les « territoires de la mobilité quotidienne »⁶⁵. Les logiques d'extension des réseaux urbains ont tendance à s'essouffler, alors que les transports collectifs se trouvent confrontés à une demande de déplacements de moins en moins massifiée. Les lois de décentralisation mettent en suspens la question intercommunale, confortent les prérogatives des collectivités historiques (communes et département) et accordent le statut de collectivité locale aux régions. Dans ce contexte, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 ne fait que confirmer les compétences des communes ou de leurs regroupements. Elle bouleverse en revanche l'organisation des transports non urbains en confiant aux départements et aux régions la responsabilité de l'organisation des services de transports routiers de voyageurs interurbains à l'échelle de leurs territoires respectifs. A mesure que les distances parcourues quotidiennement augmentent, les territoires de ces trois autorités organisatrices sont de plus en plus imbriqués.

⁶⁴ Dont celui du territoire de Belfort créé en 1979, où la nécessité de parvenir au seuil de 100 000 habitants aboutit au regroupement d'une quarantaine de communes représentant 40% des communes du département et rendant de ce fait inévitable l'association de la collectivité départementale à la gestion des transports urbains (Menerault, 1991, 75).

⁶⁵ Que nous entendons ici comme les territoires pratiqués quotidiennement par les résidents de régions urbaines de plus en plus étendues, même si le terme de territoire s'applique difficilement à une acception individuelle et que dans la pratique, les étendues spatiales parcourues varient très fortement d'un individu à l'autre (Boulaïbal, 2000).

Dans les grandes agglomérations, la mise en œuvre d'une politique de transports collectifs pertinente pour les usagers va dès lors poser la question de l'interconnexion des réseaux urbains, départementaux et régionaux.

Les années 1990 et le début des années 2000 apportent un nouveau train de réformes territoriales. Dix ans après la décentralisation, la loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 tente de relancer la dynamique intercommunale. Il ne s'agit plus d'encourager une coopération intercommunale visant à rationaliser l'organisation territoriale, mais de s'appuyer sur « la libre volonté des communes de s'associer afin d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité » (Marcou, 2000a, 5). L'objectif, pour reprendre les termes du vocabulaire technocratique, est de passer d'une intercommunalité « de gestion » à une intercommunalité « de projet ». La loi ATR crée deux nouvelles structures de coopération à fiscalité propre, les communautés de villes et les communautés de communes. Son impact dans le champ des transports urbains est indirect et plutôt restreint, car le mouvement de structuration induit se limite essentiellement au monde rural.

(iii) Les bouleversements issus de la loi Chevènement

Au tournant des années 1990, dans le prolongement des changements initiés par la loi ATR et par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995, une série de lois est votée, qui visent à associer les problématiques d'organisation institutionnelle aux réflexions prospectives et à la réforme des instruments de la planification urbaine et territoriale. La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT, dite loi Voynet), la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 (dite loi Chevènement) et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 ont pour ambition commune de relancer les démarches de planification stratégique sous forme de *projets de territoire* et de créer des institutions capables de les concevoir et de les mettre en œuvre.

Dans les motifs du projet de la loi Chevènement, une attention particulière est portée à la création d'institutions intercommunales appropriées, fondées sur la notion d'agglomération et sur l'harmonisation des règles de la coopération intercommunale (Marcou, 2000b). Pour ce faire, la loi simplifie et renforce l'intercommunalité à fiscalité propre, ne retenant désormais que trois types d'EPCI, définis en fonction de seuils démographiques : les communautés de communes, qui regroupent des ensembles communaux de moins de 50 000 habitants ; les communautés d'agglomération, nouvelle structure créée par la loi, qui regroupent des ensembles de plus de 50 000 et moins de 500 000 habitants, dont une ville centre de plus de 15 000 habitants ; et les communautés urbaines, qui regroupent des entités de plus de 500 000 habitants. Les districts urbains, créés par le décret de 1959, qui constituaient un autre type d'EPCI à fiscalité propre, mais dotés de compétences obligatoires relativement limitées, sont supprimés ; la loi prévoit leur transformation d'ici le 1^{er} janvier 2002.

Les nouvelles communautés d'agglomération constituent la pierre angulaire de la réforme. Elles sont dotées de quatre compétences obligatoires, dans les domaines de l'équilibre social du logement, du développement économique, de la politique de la ville et de l'aménagement de l'espace communautaire, dont l'organisation des transports collectifs urbains. Le succès de cette nouvelle forme juridique, qui s'explique en partie par l'augmentation substantielle de la dotation globale de fonctionnement par habitant, entraîne un véritable bouleversement du paysage

institutionnel des transports urbains, encore marqué par le poids important des communes et des syndicats intercommunaux à vocation unique. Trente ans après la dynamique insufflée par la mise en place du Versement Transport, les changements issus de cette nouvelle réforme intercommunale, d'ambition généraliste, apparaissent très différents.

Un bilan réalisé à l'échelle nationale (Richer, 2005) montre qu'entre 1998 et 2003, près de 60% des autorités organisatrices des transports urbains ont changé de statut, et que le nombre de communes et de syndicats intercommunaux à vocation unique a diminué de moitié, au profit de structures communautaires aux compétences intégrées. En 2003, les communautés d'agglomération représentent 42% des AOTU. Toutes les communautés d'agglomération n'ont pas été créées ex-nihilo : environ un tiers sont ainsi issues de la transformation des districts, dont la formule a été supprimée par la loi Chevènement.

L'augmentation du nombre de syndicats mixtes de transports est une autre caractéristique des transformations en cours : entre 1998 et 2004, leur nombre est passé de 10 à 31. La loi SRU de 2000 incite à la création de ces structures institutionnelles afin d'encourager une meilleure coordination entre les offres de transports urbaines, départementales et régionales ; elle stipule que les syndicats mixtes prévoyant dans leurs statuts la mise en œuvre de politiques intermodales (dont un système de tarification intégrée et le développement de l'information multimodale) peuvent percevoir un VT additionnel en dehors du périmètre des transports urbains. Une observation détaillée des types de syndicats mixtes montre cependant que sur les 21 nouvelles structures, 5 seulement répondent statutairement aux prescriptions de la loi SRU. Les 16 autres résultent de l'adaptation des structures préexistantes (par exemple des SIVU) à l'apparition d'une ou de plusieurs structures intercommunales au sein du périmètre de transports urbains ; dans ce cas, les collectivités, afin de préserver l'unité du réseau, ont choisi de redélimiter leur compétence transport à une structure qui les englobe.

Face à la mise en place des communautés d'agglomération, deux logiques paraissent donc s'opposer : *intégratives*, lorsque les nouvelles structures communautaires exercent elles-mêmes la compétence transport ; *adaptatives*, lorsqu'elles choisissent de confier cette compétence à une structure sectorielle de type syndicat mixte (Gallez, 2005a). Dans tous les cas, les principes qui président au regroupement des communes et déterminent les nouveaux périmètres de transports urbains dépassent largement les aspects de financement ou d'exploitation des réseaux qui prévalaient durant la période précédente. Pour le dire autrement, les transports urbains semblent pris dans un mouvement de recomposition territoriale dans lequel ils n'auraient que peu de prise.

2. Le temps politique des agglomérations

Au début des années 2000, plusieurs travaux de sciences politiques décrivent l'émergence d'un pouvoir politique organisé à l'échelle de l'agglomération (Le Saout, 2000, Baraize et Négrier, 2001). Ces analyses montrent tout d'abord que les intercommunalités nouvelles, loin de s'autonomiser vis-à-vis des communes et de constituer un « pouvoir concurrent », renforcent au contraire, « par accumulation des fonctions politiques, la position des élus municipaux et notamment des maires, surtout celle des maires qui occupent une place dominante dans l'espace intercommunal » (Le Saout, 2000, 460). Selon l'analyse menée par Faure et Négrier (2001) sur la réorganisation de la compétence culturelle après la loi Chevènement mais qui s'applique également à d'autres domaines, les leaders de ces territoires urbains cherchent à mettre en place une forme de centralité partagée et contribuent à la construction d'un imaginaire territorial qui transcende les clivages internes pour se mettre au service d'une stratégie de développement et de rayonnement de la collectivité.

Dans ce processus de structuration de ce pouvoir d'agglomération, généralement marqué par l'affirmation du leadership de la commune centre ou par la dispute entre différentes communes prétendant à affirmer leur centralité, les enjeux de transports collectifs jouent un rôle souvent important, tant dans la construction d'une identité d'agglomération que dans la négociation du pacte entre la ville centre et les communes périphériques. Une recherche s'appuyant sur les trajectoires intercommunales de cinq agglomérations françaises (Rennes, Valenciennes, Saint-Etienne, Caen et Saint-Brieuc) a permis d'analyser ce processus de territorialisation de l'action publique locale, en soulignant à travers l'évolution des politiques de transports collectifs les tensions entre logiques sectorielles et logiques territoriales (Gallez et Menerault, 2005).

La contribution des transports collectifs à la relance du dialogue intercommunal et à l'émergence de structures de coopération sectorielles avait déjà été montrée par un certain nombre de travaux antérieurs (Lassave, 1987 ; Menerault, 1991, 1993, 1994). L'ampleur des bouleversements induits par l'essor des communautés d'agglomération nous incitait à faire l'hypothèse qu'à l'inverse, les recompositions du pouvoir local s'accompagnaient probablement de changements des politiques de transports collectifs. Au-delà de l'extension des PTU et de l'évolution du statut juridique des AOTU, nous faisons l'hypothèse que l'« invention politique de l'agglomération » (Baraize et Négrier, 2001) avait une incidence sur la formulation des problèmes, le choix des solutions et les modes de légitimation de l'action publique. Des recherches entreprises sur l'analyse des processus de production politique des PDU de la loi sur l'air avaient par ailleurs renforcé l'idée que les transports collectifs entraînent dans une nouvelle phase du processus de territorialisation, marquée par une politisation importante des enjeux et des projets (Gallez, 2001 ; Offner, 2003). Afin d'évaluer plus précisément les changements à l'œuvre, nous avons fait le choix d'une perspective diachronique sur une période longue, qui permet de replacer les transformations récentes dans la perspective d'évolutions plus anciennes et de comparer à travers leurs trajectoires cinq agglomérations aux profils contrastés. Cette analyse souligne à la fois le rôle des transports collectifs comme ressource des acteurs locaux dans la construction du pouvoir d'agglomération et l'appropriation politique d'un domaine de compétence jusque-là relativement cantonné à la sphère technique.

2.1 Comparer les dynamiques intercommunales : éléments de méthode

Les cinq terrains d'étude ont été choisis en fonction de leur dynamique intercommunale (plus ou moins ancienne) et de l'importance relative des enjeux de transports collectifs. Ces régions urbaines présentent par ailleurs des caractéristiques d'urbanisation, de taille et de répartition des populations très différentes (encadré 2).

Encadré 2 – La répartition démographique au sein des régions urbaines

L'urbanisation et la répartition des populations dans les cinq régions urbaines (tableau 1) résultent de contraintes géographiques et de dynamiques socio-économiques très différentes.

Tableau 1- Caractéristiques comparées des espaces urbains et des intercommunalités (1999)

Données 1999	Rennes	Valenciennes	Saint-Étienne	Caen	Saint-Brieuc
<i>Population</i>					
Ville-centre (VC)	206 229	41 278	180 210	113 987	46 087
Pôle urbain (PU)	272 263	357 395	291 960	199 490	85 849
Aire urbaine (AU)	521 188	399 677	321 703 ⁽¹⁾	370 851	121 237
CA	369 530	196 021 ⁽²⁾	382 324	217 805	106 900
<i>% de population</i>					
VC/PU	75,7%	11,5%	61,7%	57,1%	53,7%
PU/AU	52,2%	89,4%	90,8%	53,8%	70,8%
VC/CA	55,8%	21,1%	47,1%	52,3%	43,1%
PU/CA	73,7%	-	76,4%	91,6%	80,3%
CA/AU	70,9%	49,0%	-	69,6%	88,2%
<i>Superficie (km²)</i>					
Ville-centre (VC)	50	14	80	26	22
Pôle urbain (PU)	185	507	231	133	118
Aire urbaine (AU)	2 536	761	618	1 605	387
<i>% de superficie</i>					
VC/PU	32,3%	2,8%	34,6%	19,5%	18,6%
PU/AU	7,3%	66,6%	37,4%	8,3%	30,5%
<i>Nb ha/commune</i>					
AU	19,8 ha	7,5 ha	15,1 ha	6,8 ha	16,8 ha
<i>Nb de communes</i>					
Pôle urbain (PU)	10	61	17	18	6
Aire urbaine (AU)	128	101	41	237	23
CA	38	36	43	28	14

⁽¹⁾ Deux autres aires urbaines appartiennent à la région stéphanoise : celle de Saint-Chamond (84 925 habitants, 238 km²) et celle de Saint-Just Saint-Rambert (45 386 habitants, 125 km²).

⁽²⁾ La CA de la Porte du Hainaut regroupe 38 communes et 143 757 habitants.

Source : Insee, RGP de 1999.

Rennes est la ville centre la plus importante (206 229 habitants), juste devant Saint-Etienne (180 210 habitants). Valenciennes est la ville centre la moins peuplée (41 278 habitants), et sa taille est moins importante que Saint-Brieuc (46 087 habitants) alors que son aire urbaine est trois fois plus peuplée.

A Rennes, le poids démographique de la ville centre dans le pôle urbain est écrasant (75,7%). Le périmètre de la communauté d'agglomération dépasse celui du pôle urbain (38 communes contre 10 dans le pôle urbain) de sorte que le poids démographique de la structure intercommunale au sein d'une aire urbaine pourtant très étendue est relativement élevé (70,9%). La ville de Rennes est par ailleurs majoritaire, en termes de population, dans la communauté d'agglomération (55,8%).

Par contraste, le poids démographique de Valenciennes dans le pôle urbain est très largement minoritaire (11,5%), alors que la population de ce pôle représente près de 90% de celle de l'aire urbaine. Ces chiffres soulignent à la fois l'importance de l'urbanisation (en termes de continuité du tissu bâti) caractéristique de la région Nord, et son caractère faiblement hiérarchisé dans l'arrondissement de Valenciennes, comme le montre la petite taille des villes. La ville centre ne représente qu'un peu plus de 20% de la population de la communauté d'agglomération de Valenciennes, qui pèse pour moitié de la population de l'aire urbaine, l'autre moitié étant celle de la communauté de l'agglomération de la Porte du Hainaut (143 757 habitants).

Comme Rennes, la ville de Saint-Etienne est largement majoritaire (61,7%) au sein de son pôle urbain ; ce dernier représente près de 91% de la population de l'aire urbaine. Ici, ce sont les caractéristiques topographiques (particulièrement le relief montagneux) qui ont fortement contraint le développement de l'urbanisation, expliquent les densités importantes au sein de l'ancien couloir industriel. Les coupures d'urbanisation entre Saint-Etienne et Saint-Chamond et la partie nord-ouest de la région stéphanoise (plaine du Forez), aboutissent à la distinction de trois aires urbaines au sein de ce que l'on a coutume d'appeler la région stéphanoise : celle de Saint-Etienne, celle de Saint-Chamond (84 925 habitants) et celle de Saint-Just Saint Rambert (45 386 habitants).

Dans la région caennaise, la ville centre représente 57,1% de la population de son pôle urbain, qui compte un peu plus de la moitié (53,4%) de la population de l'aire urbaine. Caen est également majoritaire au sein de la communauté d'agglomération (52,3%), qui représente environ 70% de la population de l'aire urbaine.

Enfin à Saint-Brieuc, si la ville centre représente un peu plus de la moitié (53,7%) de la population du pôle urbain, elle n'est pas majoritaire (43,1%) au sein de la communauté d'agglomération. La communauté d'agglomération, qui dépasse largement les limites du pôle urbain, regroupe 88,2% de la population de l'aire urbaine briochine.

Les deux aires urbaines les plus étendues sont celles de Rennes et de Saint-Brieuc, où le pôle urbain représente respectivement 7,3% et 8,3% de la superficie totale de l'aire urbaine. Le morcellement communal est très important dans les régions de Caen et de Valenciennes, où les communes de l'aire urbaine ont une superficie moyenne de 6,8 et 7,5 ha, contre 19,8 ha dans la région rennaise, 16,8 ha dans la région briochine et 15,1 ha dans l'aire urbaine de Saint-Etienne. C'est dans région de Valenciennes que le pôle urbain est le plus étendu, en relation à la superficie de l'aire urbaine (66,6% de la superficie totale).

Du fait de ces contrastes, la comparaison synchronique des cinq terrains apparaît peu pertinente, car elle est influencée par des facteurs structurels (taille, densité, formes d'urbanisation) dont on ne peut évaluer précisément l'impact. Les interactions entre la construction politique de l'agglomération et les enjeux de transports collectifs ont donc été analysées sur une période de temps longue, afin d'identifier les changements politiques à contexte d'urbanisation donné ; ce sont ces trajectoires et les facteurs d'inertie ou de changement qui ont ensuite été croisés. La nécessité de retenir une période d'observation longue (plusieurs décennies) est par ailleurs renforcée par la nature même des processus analysés, marqués par une inertie importante : les logiques patrimoniales de développement des réseaux et les contraintes d'exploitation des services de transports conditionnent en effet le rythme de changement de l'action publique, lorsqu'elle ne constituent pas des freins au changement ou à l'innovation (Scherrer, 2004 ; Passalacqua, 2011) ; de même, la structuration de l'intercommunalité et les changements qu'elle induit ou accompagne relèvent le plus souvent de transformations progressives et non linéaires.

Les *trajectoires* de l'intercommunalité et des politiques de transports collectifs ont été reconstituées pour chacune des régions urbaines sur une trentaine d'années, entre le début des années 1970 et le début des années 2000. Par *trajectoires*, nous entendons l'ensemble des changements survenus dans l'organisation institutionnelle, les enjeux et les orientations, les instruments d'action publique et les projets mis en œuvre à différentes échelles spatiales (ville centre, agglomération, région urbaine). Le périmètre d'étude correspond à la *région urbaine*, c'est-à-dire à un ensemble correspondant soit à une aire urbaine, soit à plusieurs aires urbaines proches et présentant des relations fonctionnelles importantes. Rennes, Valenciennes, Caen et Saint-Brieuc comportent une aire urbaine unique ; la région stéphanoise englobe trois aires urbaines très proches (Saint-Etienne, Saint-Chamond, Saint-Just Saint-Rambert) dont la distinction est due à la présence de coupures d'urbanisation. Les enquêtes de terrain ont été réalisées entre mai 2003 et juillet 2004 et ont consisté en entretiens semi-directifs avec les acteurs locaux (entre quinze et vingt selon les sites) : représentants de l'Etat, élus et techniciens des collectivités locales, représentants des opérateurs de transports publics. Ces enquêtes ont été complétées par une analyse documentaire approfondie : analyses statistiques, géographiques et géopolitiques appliquées aux différentes régions d'étude, documents de planification urbaine, plans de déplacements urbains, programmes politiques, projets d'agglomération.

2.2. Trajectoires de l'intercommunalité et des transports publics urbains

En termes de dynamique intercommunale, l'accent a été mis, pour chaque région urbaine, sur l'émergence de l'intercommunalité à fiscalité propre sous forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) divers (communautés de communes, districts urbains, communautés d'agglomération) et sur l'évolution de l'organisation institutionnelle des transports collectifs urbains. Avant d'approfondir l'analyse sur la période la plus récente, les incidences réciproques de ces processus sont principalement appréhendées ici en termes de transformation des périmètres, des structures juridiques et d'intégration des compétences.

(i) Emergence et renforcement de l'intercommunalité généraliste

La comparaison des dynamiques intercommunales dans les cinq agglomérations révèle des différences qui tiennent à l'histoire sociale et économique des territoires, aux dynamiques du développement urbain et aux configurations politiques locales (tableau 2).

A Rennes, Saint-Brieuc et Caen, la création d'une institution d'agglomération est antérieure à la loi Chevènement. Dans les trois cas, elle a pris la forme d'un district urbain qui s'est transformé en communauté d'agglomération au début des années 2000.

L'agglomération rennaise est une des premières à s'être dotée d'un district, en 1970, sous l'impulsion du maire (MRP) de Rennes de l'époque, Henri Fréville. Largement majoritaire en termes de population, la ville centre accepte d'être représentée à hauteur de 40% des sièges au sein du conseil communautaire, afin de consolider l'adhésion des communes périphériques, dont certaines manifestent une forte opposition. Au cours des vingt premières années, la coopération se construit autour de deux compétences, l'aménagement de l'espace et le développement économique.

Tableau 2 – Trajectoires de l'intercommunalité généraliste dans les cinq agglomérations

Structuration de l'intercommunalité généraliste	Planification, projets et événements importants
Rennes	
<p>1970 : District urbain de Rennes (27 communes)</p> <p>1989 : Le district est doté d'une fiscalité propre</p> <p>1992 : Passage en TPU (33 communes)</p> <p>2000 : Le district devient une CA (38 communes)</p>	<p>1972 : Création de l'agence d'urba (AUDIAR)</p> <p>1974 : 1er SDAU</p> <p>1977 : Election de E. Hervé (PS) à Rennes</p> <p>1983 : 2ème SD dit "schéma des villettes"</p> <p>1984-87 : Etudes du PDU (non approuvé)</p> <p>1989 : Réélection de Hervé (devient pdt district)</p> <p>1991 : Projet d'agglomération</p> <p>1994 : 3ème SD</p> <p>1995 : 1er PDU approuvé</p> <p>2001 : 2ème PDU</p> <p>2002 : Mise en circulation du Val</p>
Caen	
<p>1973 : District urbain de Caen (8 communes)</p> <p>1987 : SIVU d'aménagement et d'urbanisme (50 communes) – Révision du SDAU</p> <p>1990 : District du Grand Caen (18 communes)</p> <p>1991 : Le district est doté de la fiscalité propre</p> <p>2002 : Le district devient une CA (18 communes)</p> <p>2004 : Extension du périmètre (29 communes) - SMixte du SCOT (143 communes)</p>	<p>1965 : Plan d'urbanisme du GU de Caen</p> <p>1976 : SDAU (50 communes)</p> <p>1994 : 2ème SD de l'agglomération de Caen</p> <p>2001 : 1er PDU de Caen (19 communes)</p> <p>2002 : 1ère ligne du TVR</p>
Saint-Brieuc	
<p>1965 : Création d'un SIVU pour la gestion d'une zone d'activité (3 communes)</p> <p>1991 : Agence de Dév. Eco. (12 communes) - District urbain de St Brieuc (10 communes)</p> <p>1996 : Extension du périmètre (14 communes) et des compétences</p> <p>1999 : Le district devient une CA</p>	<p>1985 : 1er PDU</p> <p>1990 : Début de l'expérimentation Taxitub</p> <p>1997 : 2ème PDU</p> <p>2001 : Changement de majorité politique</p> <p>2006 : 3ème PDU</p>
Saint-Etienne	
<p>1991 : Echec de la création d'un district urbain</p> <p>1995 : CC de Saint Etienne Métropole (23 communes, dont St Chamond)</p> <p>1996 : 2 CC défensives dans la Plaine du Forez</p> <p>2001 : CA de St-Etienne Métro (34 communes)</p> <p>2003 : Extension du périmètre (43 communes)</p>	<p>1991 : Echec du schéma directeur</p> <p>1992 : Le SIOTAS lance le 1er PDU</p> <p>1996 : 1er PDU (4 scénarios)</p>
Valenciennes	
<p>1967 : SIVU enseigt. supérieur (82 communes)</p> <p>Début 1970s : Création de 3 SIVOM (dont le SIVOM de Trith St Léger)</p> <p>Début 1990s : 7 CC sont créées ; maintien du SIVOM de Trith</p> <p>1991 : Association Dévt. du V. (82 communes)</p> <p>2001 : CA de Valenciennes Métro. (36 comm.) et CA de la Porte du Hainaut (38 comm.)</p>	<p>1967-1980 : Tentatives de planification concertée</p> <p>1974 : 1er SDAU</p> <p>1975 : Début de la crise de la sidérurgie</p> <p>1994 : 2ème SDAU</p> <p>2001 : 1er PDU (65 communes)</p> <p>2002 : 3ème SDAU</p>

L'arrivée de Edmond Hervé (PS) à la tête de l'équipe municipale de Rennes, en 1977, marque un renouveau de la politique urbaine qui se concrétise par l'adoption d'un schéma directeur en 1983. Ce schéma, dit « des villettes », fait la promotion d'un modèle d'aménagement polycentrique dans lequel la croissance de la ville centre est modérée au profit d'un développement raisonné d'un réseau de bourgs périphériques. A la fin des années 1980, dans un climat de tension politique au sein de la majorité municipale, la ville de Rennes réaffirme son leadership au sein de l'agglomération. La consolidation du district accompagne un changement d'orientation de la politique d'aménagement, qui vise désormais à favoriser le développement de la ville centre et à affirmer son rôle de capitale économique régionale. La transformation du district en communauté d'agglomération, en 2000, ne suscite pas d'évolution majeure, en dehors d'une extension du périmètre (de 33 à 38 communes).

A Caen, les premières expériences de coopération intercommunale sont liées aux démarches de planification et aux politiques d'équipement impulsées par l'Etat, qui cherche à favoriser le développement d'un centre industriel et à doter l'agglomération d'infrastructures routières et fluviales de qualité. En 1987, face au constat d'une périurbanisation très forte, liée à la réticence des communes de l'agglomération à se développer, un syndicat intercommunal d'aménagement et d'urbanisme est mis en place autour de cinquante communes, afin de réviser le schéma directeur d'aménagement. Sous l'impulsion du maire (UDF) de Caen et de celui (PS) d'Hérouville Saint Clair, commune industrielle de la banlieue nord-est de Caen, un district urbain est créé quelques années plus tard, en 1990, autour de 18 communes. Si la structure communautaire étend progressivement ses compétences, la coopération intercommunale reste fragile et limitée par rapport aux ambitions de ses initiateurs, notamment sur les questions de développement économique. La tentative pour mettre en place une taxe professionnelle unique se heurte à la résistance des communes périphériques les plus riches. En 2002, la transformation du district en communauté d'agglomération se produit dans un contexte de renouvellement important du personnel politique local, de tensions politiques et d'opposition des communes riches à l'intégration fiscale. Deux ans plus tard, la nouvelle communauté d'agglomération a néanmoins accueilli 11 nouvelles communes, portant son périmètre de 18 à 29 communes.

À Saint-Brieuc, la première expérience de coopération date de 1965, avec la mise en place d'un syndicat intercommunal regroupant trois communes autour de la gestion d'une zone d'activités. Face à la crise qui touche le tissu industriel local, les élus locaux cherchent à se rapprocher des représentants des milieux économiques et créent en 1991 une agence de développement économique (ADE) rassemblant les élus d'une douzaine de communes et des chefs d'entreprise. Un autre pas est franchi quelques mois plus tard, avec la création d'un district urbain sur un périmètre de 10 communes. Initialement structurée autour de l'organisation des transports publics et du développement économique, la structure communautaire connaît au cours des années 1990 une double logique d'expansion, spatiale et intégrative. Après l'accueil de 4 nouvelles communes, la période 1996 à 1998 est marquée par un élargissement des compétences, aussi bien dans le domaine de l'aménagement et de la planification urbaine, que du tourisme ou de la gestion de services collectifs. La transformation du district en communauté d'agglomération (CABRI), en 1999, n'a entraîné ni changement de périmètre, ni évolution des compétences. Le basculement à droite de la ville de Saint Brieuc et du district urbain, à la suite des élections municipales de 2001, marque une rupture dans la stabilité du système politique local, dont la majorité était traditionnellement ancrée à gauche.

Dans les régions de Saint-Etienne et de Valenciennes, le morcellement communal et la faiblesse du leadership ou sa contestation ont longtemps retardé la mise en place de structures intercommunales à vocation généraliste.

Le passé industriel du Valenciennois, qui se lit dans les traces physiques, sociales et économiques léguées au territoire et à ses habitants, a également façonné les rapports de force entre les acteurs locaux, très marqués par la toute puissance des entreprises, le paternalisme des dirigeants, le poids des syndicats et la force des luttes partisans. Les premières expériences de coopération intercommunale peinent à s'institutionnaliser sous la forme de structures formelles. Ainsi en est-il du mouvement impulsé par les représentants de l'Etat local, qui cherchent dès à la fin des années 1960 à associer les élus à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. La violence de la crise de la sidérurgie, à partir du milieu des années 1970, mettra fin à cette expérimentation originale. Après une longue période de repli communal, 7 communautés de communes sont créées au début des années 1990, selon un découpage respectant les affinités partisans. La création d'une Association pour le développement du Valenciennois, en 1991, ne permet pas le renforcement de la coopération intercommunale souhaité par quelques élus, mais rejeté par la majorité. Les négociations engagées par les leaders politiques locaux à la suite du vote de la loi Chevènement aboutissent en 2001 à la création de deux communautés d'agglomération rivales au sein du périmètre d'arrondissement : Valenciennes métropole, présidée par Jean-Louis Borloo (porte-parole de l'UDF puis ministre de l'emploi et de la cohésion sociale, maire de Valenciennes) et la Communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut, présidée par Alain Bocquet (président du groupe communiste à l'Assemblée nationale, maire de Saint-Amand).

Dans la région stéphanoise, le processus de développement par juxtaposition de sous-ensembles autonomes sinon autonomistes, hérité de la période industrielle, a pendant longtemps constitué un frein à la construction d'une identité territoriale partagée. L'impact des crises industrielles et des reconversions successives ont contribué, comme dans le Valenciennois, au repli des élus sur leurs territoires communaux. Au début des années 1990, l'échec de la création d'un district urbain et de la deuxième tentative de schéma directeur place « l'urgence intercommunale » au cœur des élections municipales de 1995. Dans les mois suivants, trois communautés de communes se mettent en place, la première regroupant 23 communes dont Saint-Etienne et Saint-Chamond et les autres au sein de la plaine du Forez, en position défensive par rapport à l'agglomération centrale. Il faut attendre la fin des années 1990 pour que les élus des centres urbains de l'ancien couloir industriel, inquiets d'un déclin démographique qui s'accroît, s'accordent autour de la nécessité de développer une stratégie de requalification urbaine en s'appuyant sur le renforcement de la structure communautaire. En 2001, la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole est créée autour de 34 communes. Deux ans plus tard, le périmètre est étendu à neuf communes supplémentaires de la vallée du Gier, à l'est de l'agglomération, recouvrant alors la totalité de l'ancien couloir industriel.

(ii) Le VT comme levier de l'intercommunalité transport

Les réorganisations institutionnelles des transports collectifs urbains montrent qu'au-delà des spécificités propres à chaque région urbaine, des changements importants sont impulsés à la fin des années 1970 en lien avec la mise en place du versement transport puis dans les années 1990 ou 2000, en relation avec l'affirmation du pouvoir d'agglomération (tableau 3).

En raison de leur taille, quatre des cinq agglomérations étudiées (Rennes, Valenciennes, Caen et Saint-Étienne) sont directement concernées par la possibilité d'instaurer le versement transport dès 1973. Selon les configurations urbaines et administratives initiales, la réforme du Versement transport suscite des recompositions organisationnelles différentes.

Dans quelques rares agglomérations françaises, l'existence d'une autorité organisatrice intercommunale a précédé la réforme du VT, prenant la forme d'un syndicat mixte associant généralement la ville-centre et le département. C'est le cas en région stéphanoise, où existait depuis 1953 le *syndicat du réseau des transports en commun de la région stéphanoise* (SRTC), créé sur la base d'un accord ancien entre la ville-centre et le Département de la Loire. La population regroupée au sein du PTU est néanmoins inférieure, en 1973, au seuil requis pour la perception du VT. Douze communes de l'agglomération stéphanoise formant un ensemble de 320 000 habitants décident alors de se regrouper au sein du *Syndicat intercommunal pour la coordination des transports en commun de la région stéphanoise* (SITRAC) tout en maintenant le SRTC dans ses fonctions d'organisation des transports urbains. Le SITRAC constitue une sorte d'AOTU « fantoche » dont la seule vocation est de percevoir la nouvelle contribution. Cette ambiguïté va cependant être dénoncée par les entreprises situées dans le périmètre du SITRAC qui usent de l'argument légal selon lequel seule une AOTU de plein droit peut prélever le VT et refusent donc d'acquiescer la contribution. Il faut attendre les élections municipales de 1977, et la formation d'une coalition de gauche dans l'agglomération stéphanoise pour que le portage politique des enjeux de transports collectifs favorise la normalisation de la situation à travers la création d'une nouvelle autorité organisatrice sur l'ancien périmètre du SITRAC, le *Syndicat intercommunal pour l'organisation des transports de l'agglomération stéphanoise* (SIOTAS). L'implication plus importante des communes entraîne alors, comme dans plusieurs autres agglomérations françaises, un retrait du Département et la disparition de l'ancien syndicat mixte. Par ailleurs, lorsque le SIOTAS est créé en 1980, le maire de Saint-Chamond, Jacques Badet (PS), refuse d'y adhérer, en se déclarant opposé au principe du VT, et désire également éviter toute forme de coopération qui pourrait préfigurer un élargissement de l'agglomération stéphanoise à la vallée du Gier. Il sollicite les élus voisins pour créer un autre syndicat intercommunal mais devant leur refus massif, le projet est laissé en suspens quelques années. En 1982, à la faveur de l'abaissement du seuil de perception du VT les négociations reprennent. Le 5 juillet 1985, le *syndicat intercommunal des transports de la vallée du Gier* (SITVAG) est finalement créé autour des deux seules communes de Saint-Chamond et de Saint-Paul-en-Jarez. Deux autorités organisatrices des transports urbains, le SIOTAS et le SITVAG, vont donc coexister, développant des lignes qui se « tournent le dos ».

Plus tardivement qu'à Saint-Etienne, l'agglomération de Caen a mis en place un syndicat mixte de transport associant l'agglomération et le département autour de l'organisation des transports publics urbains. A la fin des années 1960, dans un contexte de croissance démographique très forte de l'agglomération liée à la politique de décentralisation industrielle⁶⁶, le réseau de transports publics de Caen, qui ne dépasse par les limites de la ville-centre, souffre d'une insuffisance de l'offre et d'une dégradation conjointe de la fréquentation (APUR, 1975).

⁶⁶ Selon l'INSEE, l'unité urbaine de Caen compte 14 communes en 1968 ; le taux de croissance démographique entre 1954 et 1968, égal à 37%, la place parmi les plus dynamiques de France.

Tableau 3 – Evolution de l'organisation institutionnelle des transports urbains

Évolution du PTU (nb de communes)	Contexte et nature des transformations
Rennes	
1975 PTU = 1	1975 : Instauration du VT – AOTU communale (4 c. desservies)
1980 → 1992 PTU = 22 → 25	1980 : Création du SITCAR (SIVU) - Le PTU se cale progressivement sur le périmètre du district
1992 PTU = 33	1992 : Intégration de la compétence transport au sein du district et mise en place de la TPU
2000 PTU = 38	2000 : Le District se transforme en CA
Saint-Brieuc	
1969 → 1983 PTU = 1	1969 : AOTU communale (3 c. desservies)
1983 PTU = 3	1983 : Instauration du VT - Création du STUB (SIVU)
1986 → 1991 PTU = 5 → 6	1986 : Premier PDU de l'agglomération briochine
1991 → 1996 PTU = 10 → 14	1991 : Création du District du Pays de Saint-Brieuc – Intégration de la compétence transport
1999 PTU = 14	1999 : Le District se transforme en CA
Saint-Etienne	
1943 → 1979 PTU = 6	1943 : Création du SRTC (SMixte) avec le Département Loire
1974 → 1979 PTU = 12 → 13	1974 : Instauration du VT - Création du SITRAC (SIVU) et maintien du SRTC comme AOTU
1980 → 2000 PTU ₁ = 15	1980 : Le SIOTAS (SIVU) remplace le SITRAC, SRTC disparaît
1984 → 2000 PTU ₂ = 2	1984 : Création du SITVAG (SIVU) autour de St-Chamond
2001 PTU = 34	2001 : Création de la CA de Saint-Étienne Métropole
2003 PTU = 43	2003 : La CA intègre 9 communes supplémentaires
Caen	
1973 → 1977 PTU = 1 → 11	1973 : L'exploitant étend la desserte urbaine hors du PTU
1977 → 2003 PTU = 17	1975 : Instauration du VT 1977 : Création du SMTCCAC (SMixte) avec le Département
2004 PTU = 29	2001 : Création de la CA de Caen-la-Mer (29 communes) 2004 : Le périmètre du syndicat mixte s'adapte à celui de la CA
Valenciennes	
1976 → 1990 PTU = 28 → 65	1976 : Instauration du VT - Création du SITURV (SIVU) Le PTU s'étend ensuite de manière importante.
2001 PTU = 75	2000 : Création de deux CA : Valenciennes métropole (36 communes) et La Porte du Hainaut (38 communes) 2001 : Le SITURV se transforme en syndicat mixte (2 CA + 1 c.)
Montpellier	
1962 → 1990 PTU = 15	1962 : Création du District de l'agglomération de Montpellier – Le district exerce la compétence transport
2001(01/08) PTU = 15	2001 (01/08) : Le district se transforme en CA, même périmètre
2001 (21/12) PTU = 38	2001 (21/12) : Extension du périmètre de la CA

La ville de Caen, alors seule autorité organisatrice, intervient peu dans l'organisation du réseau, géré par le groupe Transexel. C'est à l'initiative de cet exploitant, qui souhaite faire de Caen l'un de ses « réseaux vitrines », que vont s'opérer les premières améliorations notables du réseau de transport public urbain (Menerault, 1994). En 1972, ce dernier transforme un certain nombre de lignes radiales en lignes diamétrales, assurant des liaisons de périphérie à périphérie en traversant le centre de l'agglomération. Grâce aux gains de temps obtenus, l'exploitant peut alors proposer aux communes de la périphérie de Caen une extension de la desserte, peu guidée encore par une

véritable logique d'agglomération. En 1974, trois communes, dont Hérouville (24 000 habitants), la seconde commune de l'agglomération, sont concernées par cette desserte. La création d'un syndicat d'étude pour le plan de transport, en 1972, préfigure la création d'une future autorité organisatrice intercommunale. Les liens entre l'exploitant et la ville de Caen se renforcent en 1973, passant d'un contrat aux risques et périls à un contrat de gérance ; par ailleurs, la ville assure Transexel du soutien de ses services techniques. L'étape de la création d'une structure organisatrice intercommunale est franchie après l'instauration du versement transport, en juin 1975. En 1977, dans un contexte d'amélioration rapide de l'offre (le réseau s'étend sur 11 communes et se classe parmi les premiers de sa catégorie), 17 communes⁶⁷ s'associent au département du Calvados pour constituer un syndicat mixte de transport, le *Syndicat mixte de transports en commun de l'agglomération caennaise* (SMTCAC). Dès l'année suivante, toutes les communes du périmètre de transports urbains sont desservies. La création d'une autorité intercommunale doit beaucoup au portage politique de deux élus locaux : Jean-Marie Girault, maire (UDF) de Caen et François Geindre, maire (PS) d'Hérouville-Saint-Clair. Quant au choix du syndicat mixte, il s'explique à la fois par la proximité politique entre la ville-centre et le Conseil général, mais aussi par le fait que la Compagnie de transport du département du Calvados (CDTC), principal exploitant des lignes d'autocars départementales, est détenue par le groupe Transexel, qui gère le réseau urbain.

Les transports publics de Valenciennes n'échappent pas aux difficultés financières qui caractérisent la majorité des réseaux de transports collectifs en France au début des années 1970. La ville de Valenciennes est l'autorité concédante de l'ensemble du réseau, à l'exception de la ligne entre Valenciennes et Louches, pour laquelle ce rôle est dévolu à cette dernière. En 1974, alors que le seuil de perception du VT est passé à 100 000 habitants, le maire gaulliste de Valenciennes, Pierre Carous, prend l'initiative de réunir plusieurs maires de l'arrondissement afin de leur proposer la création d'un syndicat intercommunal de transport. Le *Syndicat intercommunal des transports urbains du Valenciennois* (SITURV) est créé en 1976 sur un périmètre initial de 28 communes. A la suite d'un accord passé avec Pierre Carous, peu intéressé par les questions de transports publics, il est présidé par Georges Bustin, maire (PC) du Vieux Condé, assisté par Jules Chevalier, premier vice-président, maire (PC) d'Aulnoy-lez-Valenciennes, très impliqué dans le fonctionnement du syndicat. Le choix politique des élus communistes, accepté par l'ensemble des autres représentants communaux, est de favoriser un développement extensif du réseau, en garantissant une représentation égalitaire de toutes les communes, qu'elles soient urbaines ou rurales. En 1989, le périmètre du SITURV regroupe 65 communes, dont une (Hornaing) est située hors de l'arrondissement de Valenciennes. Par ailleurs, en 1979, à l'initiative de Jules Chevalier, une société d'économie mixte chargée de l'exploitation du réseau urbain a été créée, la SEMURVAL, présidée par le maire d'Aulnoy. Du fait de l'urbanisation à la fois diffuse et peu hiérarchisée du Valenciennois, le choix de cette logique extensive se traduit par une faible rentabilité du réseau et un coût d'exploitation très élevé.

Rennes présente un cas particulier, du fait de l'ancienneté du district urbain et de la faible importance accordée aux enjeux de transports publics comparativement à l'aménagement et au développement économique, piliers originels de l'intercommunalité. L'instauration du VT, en

⁶⁷ Parmi ces 17 communes, 4 n'appartiennent pas à l'unité urbaine de Caen, tandis que deux communes de l'unité urbaine ne sont pas intégrées dans le périmètre des transports urbains (Menerault, 1994, 502).

1975, qui permet à la ville centre de faire face aux difficultés financières de l'exploitation du réseau urbain et d'améliorer la qualité de l'offre dans la ville-centre et les quatre communes périphériques desservies, ne suffit pas à entraîner la création d'une autorité organisatrice intercommunale. A cette époque, les transports publics urbains restent encore faiblement intégrés au projet d'aménagement urbain. En 1977, l'élection d'une municipalité socialiste conduite par E. Hervé leur donne un nouvel élan. Dès l'année suivante, une partie des élus soutenus par le maire de la ville-centre militent pour l'intégration de la compétence transport au sein du district. Cependant, une conjonction d'intérêts liée à une opposition de principe d'une partie des élus communistes, s'ajoutant à la crainte exprimée par certaines communes périphériques face à la mise en place d'une structure communautaire trop intégrée, fait échouer cette tentative. C'est finalement un SIVU qui se met en place en 1980, le *Syndicat intercommunal des transports collectifs de l'agglomération rennaise* (SITCAR), regroupant 22 des 27 communes du district.

Enfin à Saint-Brieuc, il faut attendre la baisse du seuil de perception du VT à 30 000 habitants, en 1983, pour que soit envisagée une réorganisation institutionnelle des transports urbains, jusque-là gérés par la seule ville-centre. Le nouveau maire (PS) de Saint-Brieuc, Claude Saulnier, saisit l'opportunité pour convaincre les élus des deux communes desservies par les transports publics de l'intérêt de créer un syndicat intercommunal pour les transports urbains, le *Syndicat des transports urbains de l'agglomération briochine* (STUB). Le périmètre du syndicat passe à 5 puis 6 communes à la fin des années 1980, à la suite de l'intérêt manifesté par plusieurs communes périphériques d'être desservies par les lignes urbaines.

(iii) Les transports collectifs face au renforcement du pouvoir d'agglomération

Les relations que ces intercommunalités transport, une fois constituées, entretiennent avec les EPCI à vocation généraliste (préexistants ou émergents) varient selon l'importance locale des enjeux de transports collectifs et le réseau hérité. A Rennes, Saint Brieuc et Saint-Etienne, la compétence transport a été intégrée au sein des institutions d'agglomération (districts ou communautés d'agglomération) ; dans ce cas, les périmètres de transports urbains se sont alignés sur ceux des structures généralistes (figures 1a et 1b). A Caen et à Valenciennes au contraire, les compétences transports sont exercées par un syndicat mixte, dont le périmètre englobe celui de l'institution d'agglomération et une ou plusieurs autres collectivités locales.

Rennes et Saint Brieuc diffèrent par le rythme d'intégration de la compétence transport. Dans l'agglomération briochine, les transports urbains, avec le développement économique, font partie des compétences pionnières de la création du district. Le périmètre des transports urbains se cale sur les limites du district (10 communes en 1991, 14 communes en 1996) et n'est pas modifié lors de la création de la communauté d'agglomération, en 1999. A Rennes en revanche, l'intégration est beaucoup plus lente, en raison de la résistance opposée par les élus et de la faible priorité accordée aux enjeux de transports urbains. C'est le projet de VAL, à la fin des années 1980, et la nécessité de faire supporter son financement à une structure plus intégrée que le SITCAR, qui fait évoluer les mentalités. L'intégration de la compétence transport, en 1992, coïncide avec le renforcement de la structure districale, qui se traduit par le passage à la fiscalité propre, la mise en place de la taxe professionnelle unique en 1992 et une extension du périmètre (de 25 à 33 communes). La transformation du district en communauté d'agglomération, en 2000, s'accompagne de l'adhésion de 5 nouvelles communes et de l'extension correspondante du PTU.

Dans le cas de la région stéphanoise, la création de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne métropole, en 2001, entraîne un bouleversement important de l'organisation institutionnelle et du périmètre des transports urbains. Les deux anciens SIVU transport (SIOTAS, 15 communes et SITVAG, 2 communes) disparaissent, et le PTU se cale sur les limites de la nouvelle communauté d'agglomération (34 communes). En 2004, le PTU passe à 43 communes, dans le mouvement d'extension de Saint-Etienne Métropole.

Figure 1a - Périmètres de transports urbains en 1990

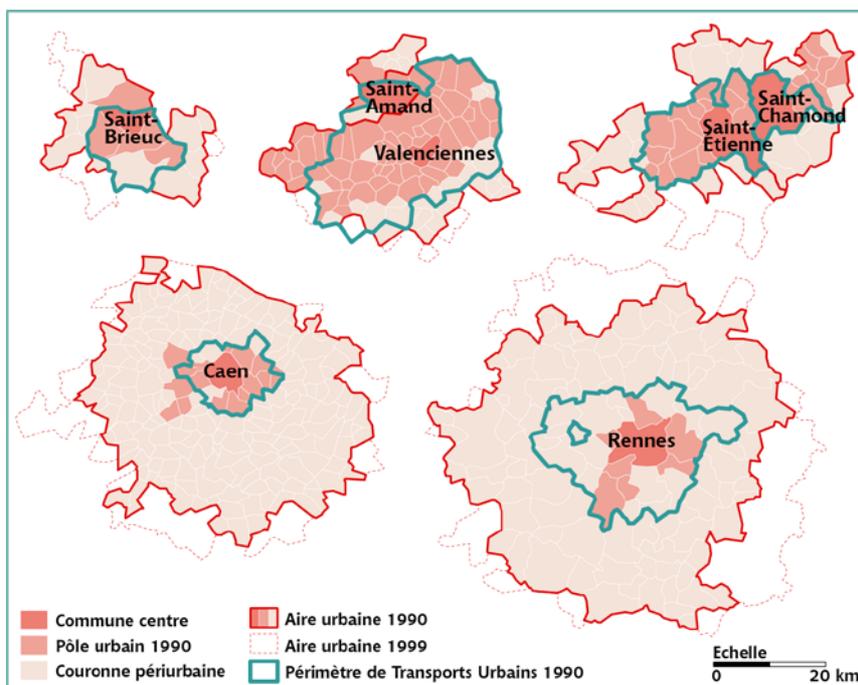
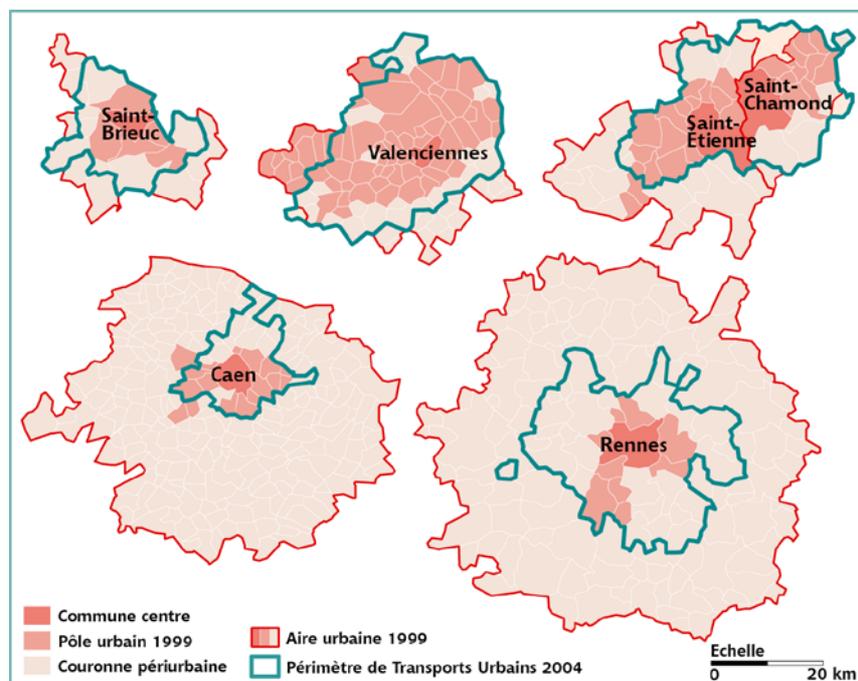


Figure 1b - Périmètres de transports urbains en 2004



Source : cartes réalisées par C. Guerrinha, d'après les enquêtes réalisées par les différents auteurs.

A Caen, l'association entre les communes et le département qui fonde l'organisation des transports urbains sous forme d'un syndicat mixte (SMTCAC) n'est été remise en cause par la création du district en 1992 ; elle ne l'est pas davantage par sa récente transformation en communauté d'agglomération. En 1992, c'est le district qui avait calé ses frontières sur le périmètre du SMTCAC. Alors que la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer s'est mise en place en 2003 sur un périmètre de 31 communes, c'est le syndicat mixte de transport qui est cette fois amené à étendre le PTU à l'échelle de la nouvelle structure communautaire. Dans le Valenciennois, les périmètres des deux communautés d'agglomération créées en 2001, l'une autour de la ville-centre (Valenciennes Métropole) et la seconde autour de Saint-Amand (Communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut) sont incompatibles avec le PTU existant, qu'elles scindent et débordent tout à la fois. Face à l'impossibilité de définir une frontière pertinente pour réorganiser la desserte au sein des deux communautés, le SITURV est maintenu, puis transformé en syndicat mixte par arrêté préfectoral, le 5 juin 2001. Englobant les deux structures communautaires et la commune d'Hornaing, le PTU est passé de 65 à 72 communes.

Alors que les intercommunalités issues de l'instauration du VI répondaient aux motivations sectorielles du développement des réseaux de transports urbains, les changements issus du renforcement des institutions d'agglomération dépendent désormais d'une pluralité de facteurs non directement liés aux transports (fiscalité, proximités ou rivalités politiques, projet de développement local, etc.) et qui conditionnent la réorganisation du pouvoir local (Gallez, 2005b ; 2007). Si les logiques sectorielles ne sont plus dominantes dans la définition des périmètres de transports urbains ni dans le choix des structures institutionnelles, les enjeux de transports collectifs jouent néanmoins un rôle important dans la construction politique de l'agglomération.

2.3 Les transports collectifs, révélateurs de l'agglomération

Comme le soulignait Francis Beaucire (1995) la « ville invisible », qui s'étend au delà de la zone dense, que l'on ne voit pas mais dont on sait qu'elle existe, « ne se matérialise que lorsqu'elle est en mouvement ». Ce constat s'applique également au sein même de l'agglomération, dans l'intelligibilité que les réseaux de transport collectifs offrent du territoire. Par leur matérialité, ils marquent l'espace et contribuent à la prise de conscience par les habitants, les usagers et les acteurs publics d'une interdépendance, voire d'une solidarité entre les communes de l'agglomération. La représentation de l'agglomération à travers les réseaux de transports collectifs participe dès lors à la définition d'une image, sinon d'une identité collective, que nous analyserons ici à travers deux entrées : celle du marquage de l'espace et des lieux de la ville par les réseaux de transports collectifs, qui en rendant visible l'action communautaire, en deviennent une des marques les plus populaires ; celle du rôle cognitif des démarches de planification urbain, qui amorcent et catalysent la coopération intercommunale, en donnant à voir les relations et les (dés)équilibres territoriaux.

(i) Marqueurs territoriaux et marques de l'intercommunalité

En dehors de la réalisation des projets de transports ambitieux, dont les caractéristiques concrètes font généralement l'objet d'âpres négociations, voire de violents combats politiques, les transports publics font partie des enjeux les moins conflictuels de l'action publique urbaine. Alors

que les communes périphériques peuvent se montrer réticentes à l'égard de leur intégration dans une institution intercommunale d'agglomération, souvent dominée par la ville-centre, la possibilité de disposer d'une desserte en transports publics pour leurs habitants constitue un argument important en faveur de leur rattachement. Lorsque les craintes vis-à-vis d'une augmentation de la fiscalité ou le refus d'un partage des charges ne constituent pas des éléments rédhibitoires⁶⁸, cet avantage constitue un élément clé de leur adhésion, comme l'illustre le cas des six communes qui rejoignent le district de Rennes en 1992.

Le précédent créé par les politiques de transports collectifs, aussi bien en termes de marquage physique du territoire que de partenariats entre les acteurs, constitue par ailleurs une référence et un support dans les périodes de réorganisation politique ou de tensions internes à l'agglomération.

Ainsi, dans les agglomérations où préexistait un syndicat de transport, le périmètre des transports urbains a souvent servi de repère territorial au moment de la création d'une institution d'agglomération à vocation plus généraliste : à Caen, le district urbain créé en 1991 épouse les contours du syndicat mixte de transport créé en 1977 ; à Saint-Brieuc, le district est créé à partir des périmètres du Syndicat des transports urbains briochins (STUB) et de l'Agence de développement économique (ADE).

Le cas de Caen et de son réseau interconnectant les lignes urbaines et interurbaines apparaît exemplaire à plus d'un titre en raison des partenariats mis en place entre les acteurs publics et privés. Si l'initiative du développement de ce réseau revient principalement à l'exploitant du réseau (le groupe Transexel), elle s'appuie par la suite sur une double alliance entre la ville-centre et le département d'une part (qui aboutit à la création d'un syndicat mixte de transport dès 1977) et sur l'affiliation entre l'exploitant du réseau urbain et l'entreprise dominante sur le marché départemental. La politique de transports urbains apparaît ainsi comme le principal support d'une agglomération fragilisée par la résistance de plusieurs communes périphériques lors de la mise en place de la TPU et, plus tard, dans le contexte du renouvellement du personnel politique et de réactivation des tentatives sécessionnistes qui a caractérisé les élections municipales de 2001.

Dans le Valenciennois, le développement des transports publics est également resté, jusqu'au début des années 2000, l'exemple le plus concret d'une stratégie de solidarité territoriale. Ce territoire, caractérisé par une urbanisation très dispersée et faiblement hiérarchisée et une mobilité qui a augmenté moins vite qu'ailleurs (la population ouvrière, polarisée par les cités minières, se déplaçait peu), se prêtait mal à l'émergence d'enjeux forts en matière de transports urbains. En 1976, la mise en place du VT donne l'occasion aux élus de dépasser leurs clivages partisans autour de la création du syndicat intercommunal des transports. Ce sont les élus communistes de la périphérie qui imposent à la ville-centre (dirigée par un maire gaulliste) les

⁶⁸ L'hostilité vis-à-vis de l'instauration du VT ou la crainte vis-à-vis du poids financier que représente l'organisation des transports collectifs peuvent en effet contrebalancer l'intérêt que ces services suscitent. Tels sont les arguments avancés en 1981 par le maire de Saint-Chamond, hostile à la mise en place du VT et à tout rapprochement avec Saint-Etienne, lorsqu'il refuse d'adhérer au SIOTAS. La mise en place de la taxe professionnelle unique (TPU), qui peut s'accompagner d'une augmentation conséquente des budgets municipaux, permet d'atténuer certaines réticences, comme en témoigne l'extension du district de Rennes en 1992. Pour les communes les plus riches, néanmoins, la TPU constitue au contraire un repoussoir, ainsi que l'illustre la longue résistance opposée par le maire de Ouistreham à l'adhésion de sa commune à la Communauté d'agglomération de Caen-la-Mer.

orientations politiques de la politique communautaire des transports collectifs, fondée sur le principe d'intégration au syndicat de toute commune (même rurale) qui le demande. Or, malgré le changement radical des rapports de force que traduit la création des deux communautés en 2001, le périmètre des transports urbains issu de l'application de cette logique extensive de la desserte n'est pas remis en cause. La préoccupation affichée par les élus à l'égard du maintien de la continuité du service de transport collectif et le poids déterminant des logiques de réseau et d'exploitation du service dans la préservation de l'ancien PTU ont dès lors conduit au maintien de l'AOTU préexistante sous forme d'un syndicat mixte.

A Saint-Brieuc, la mise en œuvre par le STUB puis le district de *Taxitub*, un service de transport à la demande permettant de desservir les secteurs peu denses de l'agglomération par des liaisons souples, en recourant à l'utilisation de taxis, offre un exemple singulier d'innovation technique et institutionnelle, dont les retombées sont à la fois concrètes (en termes de qualité de service) et symboliques. Le système est initialement fondé sur la définition de « lignes virtuelles » qui matérialisent une emprise étendue tout en présentant toutes les caractéristiques des lignes régulières : trajets fixes, arrêts matérialisés, horaires déterminés permettant de rejoindre un point de correspondance avec le réseau régulier ou de gagner directement le centre-ville de Saint-Brieuc. Cette innovation offre donc une alternative pertinente à une extension peu rentable du réseau urbain dans les zones périphériques peu denses, tout en rapprochant le service rendu de celui des lignes régulières. La mise en place de *Taxitub*, au début des années 1990, a de fait motivé l'adhésion de plusieurs communes périphériques au district urbain. Grâce à une forte médiatisation, au soutien de l'Ademe et de la Commission européenne, son modèle a été importé dans d'autres collectivités françaises (Douai, Menton) et circule dans plusieurs villes européennes. Il offre à l'agglomération briochine l'image d'une collectivité active et innovante, confortant le rôle joué par le transport public dans l'essor de l'intercommunalité.

Dans de nombreuses circonstances, même si cet effet n'est pas systématique, les transports collectifs par leur empreinte spatiale et par la visibilité qu'ils donnent à l'action publique intercommunale contribuent donc à la production d'un territoire politique, sur lequel l'agglomération projette son pouvoir et qui assure sa légitimité. Nous allons voir que cette « projection d'un système d'intentions » qui selon Raffestin (1980) participe de cette territorialisation est particulièrement active dans les démarches de planification des déplacements urbains.

(ii) Les PDU, catalyseurs de la coopération intercommunale

Depuis la LOTI, la planification des déplacements urbains est réalisée dans le cadre des plans de déplacements urbains (PDU), dont l'élaboration relève de l'autorité organisatrice des transports urbains. En 1996, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) a fait de la réalisation du PDU une obligation légale dans toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Bien que l'ambition ait été de confier à l'AOTU la définition d'un projet global, concernant l'ensemble des modes de transport au sein du périmètre des transports urbains, la plupart des PDU se focalisent sur le domaine de compétence du maître d'ouvrage, à savoir l'organisation et l'amélioration des réseaux de transports collectifs urbains (Offner, 2003). C'est de fait dans la relance ou l'accélération de la structuration intercommunale que ces démarches vont avoir le plus d'impact politique. Les PDU de Saint-Brieuc, au milieu des années 1980 et de Saint-Etienne, dans la seconde moitié des années 1990, en sont des exemples particulièrement

illustratifs. Dans les deux cas, la démarche déborde des enjeux strictement sectoriels du transport et définit un périmètre d'étude dépassant les limites du PTU afin de questionner les interdépendances fonctionnelles entre les communes ou les sous-ensembles spatiaux de la région urbaine.

Au début des années 1980, c'est autour de la compétence transport que le dialogue entre Saint-Brieuc et ses communes voisines (Ploufragan et Trégueux, déjà desservies par des lignes de transports publics) a pu être renoué. Le Syndicat des transports urbains briochins (STUB) créé en 1983 remplace le Syndicat d'études pour les transports urbains (SIETUB) mis en place quelques années plus tôt. Claude Saulnier profite de cette première étape pour pousser un peu plus avant la réflexion sur l'agglomération : à travers le lancement d'un PDU, il souhaite en effet engager une réflexion visant à « décloisonner, détechniciser et élargir l'agglomération » (Menerault, 2005, 216). Si les études engagées par le bureau d'études maître d'œuvre ne répondent pas tout à fait aux ambitions du commanditaire, les concertations entreprises avec les élus de l'agglomération briochine ne sont pas sans effet : en 1986, le STUB s'est élargi à deux communes supplémentaires. Par ailleurs, la démarche du PDU, à laquelle s'ajoutent les collaborations des élus autour des questions d'aménagement et de développement économique dans le cadre de la Charte intercommunale de l'agglomération briochine, prépare l'étape ultérieure de la création du district urbain.

Le rôle de catalyseur du PDU est encore plus probant dans l'accélération du processus de structuration intercommunale en région stéphanoise (Gallez et Guerrinha, 2005). Au début des années 1990, alors qu'aucune des deux tentatives pour élaborer un schéma directeur n'a pu aboutir, la volonté de quelques élus de créer un district urbain se solde par un nouvel échec. La persistance d'antagonismes multiples, hérités des stratégies de développement autonomes, sinon autonomistes de l'époque industrielle⁶⁹, ont empêché l'aboutissement des réflexions collectives autour de l'aménagement et la création de structures de coopération à fiscalité propre (Gay, 1999). Au milieu des années 1990, la prise de conscience par les élus des centres urbains traditionnels d'une perte d'attractivité importante⁷⁰ est perçue comme un risque de fragilisation pour l'ensemble de la région urbaine et place sur l'agenda politique la question de la requalification urbaine. Face à ces enjeux, deux secteurs apparaissent comme prioritaires : le logement, car sa dégradation constitue un des facteurs de fuite des habitants les plus solvables ; les transports collectifs, qui se trouvent en difficulté depuis la fin des années 1980 et dont la restructuration est considérée comme un élément clé de l'attractivité des espaces centraux. Le PDU qui démarre en 1996, en anticipation du vote de la LAURE, permet d'affiner le diagnostic territorial. En choisissant une aire d'étude qui dépasse largement le périmètre des transports urbains, les concepteurs du PDU placent les enjeux de déplacements et de transports publics au sein d'une problématique globale, formulée en termes de rééquilibrage spatial des sous-ensembles territoriaux de la région urbaine. A partir de scénarios emboîtés dans l'espace et échelonnés dans le temps (conçus comme les étapes successives d'un même projet) dont la mise en œuvre

⁶⁹ Au sein de l'ancien couloir industriel, ces clivages opposent en particulier Saint-Etienne et la vallée de l'Ondaine (Le Chambon-Feugerolles, Firminy) d'un côté à Saint-Chamond (connue pour son industrie de la soie) de l'autre – ces deux ensembles étant séparés par une rupture d'urbanisation ; un peu plus à l'est, un ensemble de communes autour de Rive-de-Gier (autre ancien puits de mine) sont plus tournées vers Lyon que vers Saint-Etienne. Une autre coupure oppose enfin les anciens centres industriels à la plaine du Forez, au nord ouest de la région stéphanoise, qui constitue l'espace d'expansion naturel de la région stéphanoise.

⁷⁰ En cinquante ans, Saint-Etienne a perdu 50 000 habitants soit plus d'un cinquième de sa population.

nécessite une réorganisation institutionnelle, l'approche prospective donne à voir les solidarités à construire (figure 2). Le scénario A, au « fil de l'eau », se cantonne aux actions déjà engagées sur le périmètre des transports urbains ; le scénario C, perspective à long terme de l'organisation des réseaux à l'échelle de la région urbaine, repose sur la construction d'une seconde ligne de tramway, la revalorisation de l'étoile ferroviaire, le développement des interconnexions entre réseaux urbains et interurbains et la réalisation de pôles d'échanges multimodaux. Entre les deux, les scénarios B et B' figurent les étapes intermédiaires du projet, le premier dans un périmètre de référence limité au PTU et le second s'appliquant à l'ensemble de l'ancien couloir industriel. C'est la variante B' qui est retenue par le comité syndical du 17 décembre 1998. Parmi les raisons sont invoquées pour justifier ce choix figure la question institutionnelle : le SIOTAS n'ayant pas compétence dans la plaine du Forez, le choix du scénario C n'aurait été possible que « si les communes de la Plaine concernées par les projets s'étaient structurées en autorités organisatrices et associées au SIOTAS pour l'élaboration du Plan de déplacements urbains (SIOTAS, 2000) ». Alors que le PDU évoquait l'hypothèse de création d'un syndicat mixte de transport, c'est finalement une communauté d'agglomération que choisissent les élus stéphanois.

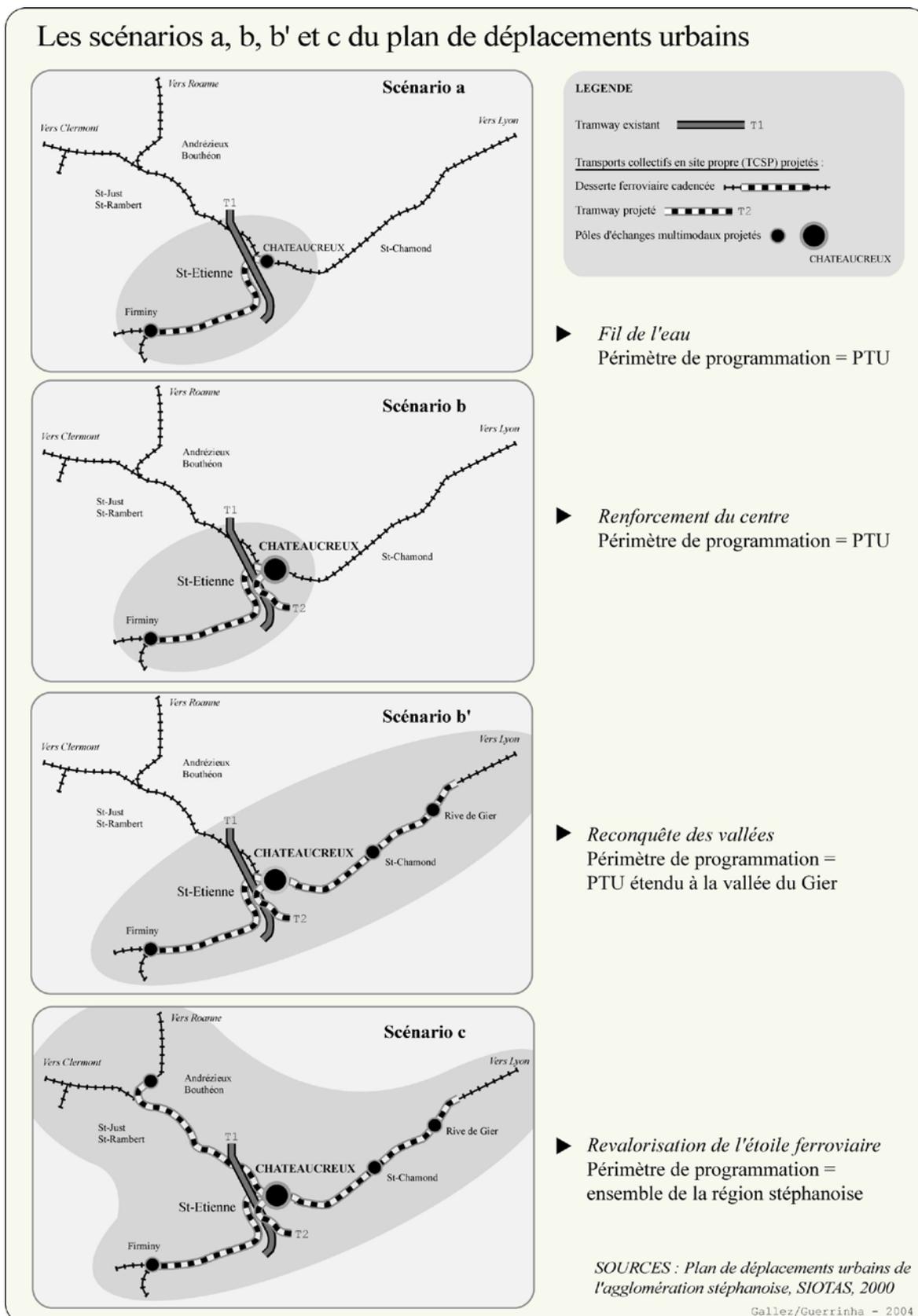
2.4 Les transports collectifs au service du projet politique de l'agglomération

Au-delà de leur implication dans l'émergence d'une conscience, voire d'une identité d'agglomération, les transports collectifs sont impactés par le renforcement de la structure d'agglomération, en particulier lorsque ce dernier est assorti de l'élaboration d'un nouveau projet politique. Aux logiques sectorielles, encore très présentes dans l'organisation et la gestion des services de transports urbains, s'ajoutent alors d'autres enjeux politiques, associés aux stratégies de requalification, de développement ou d'aménagement du territoire communautaire. Dans ce processus de réorganisation du pouvoir local, le secteur des transports urbains, longtemps considéré comme un champ technique, volontiers délégué par les élus aux exploitants privés des réseaux urbains, est fortement réinvesti par les autorités publiques. L'engouement pour les modes ferroviaires, visible à travers le succès des projets de tramway, de métro automatique léger (VAL) et tram-trains, suggère que l'effet recherché n'est pas uniquement d'améliorer la desserte fine du territoire urbain ni la qualité de service fournie aux habitants et aux usagers des villes. C'est également – et peut-être surtout – autour de la mise en valeur du territoire que se construisent les représentations qui orientent et légitiment les décisions locales. Parmi les indices qui témoignent de cette appropriation politique croissante des enjeux de transports collectifs urbains, nous évoquerons ici le renforcement de l'expertise des AOTU et le rôle des projets de TCSP dans la refondation du parti communautaire.

(i) Une expertise technique renforcée

La capacité politique des autorités organisatrices intercommunales n'est pas simplement liée à leur aptitude à concilier les objectifs parfois contradictoires de différents partenaires ; elle dépend également de leur expertise technique, qui permet d'appuyer leurs choix stratégiques et de suivre le fonctionnement quotidien des réseaux (Benusiglio et Burel, 1977). De cette qualité d'expertise dépendent, par ailleurs, leurs marges de manœuvres dans la reformulation des relations avec les entreprises exploitant le réseau de transports urbains (Lassave et Offner, 1989).

Figure 2 - Les scénarios emboîtés du PDU de la région stéphanoise (2000)



Source : Gallez et Guerrinha, 2005

À Saint-Étienne comme à Rennes, l'intégration de la compétence transport au sein des structures communautaires à vocation généraliste s'est accompagnée d'une augmentation importante des services techniques, marquant la volonté des élus d'accroître la maîtrise de leurs choix, notamment vis-à-vis de l'opérateur du réseau urbain. Ces transferts ou modifications des compétences techniques déclenchent souvent des conflits entre l'AOTU et l'exploitant, ou entre les services des différentes collectivités, qui tiennent aux difficultés de l'organisation et de la gestion des réseaux propres aux différents contextes locaux. Plus généralement, ces tensions attestent de la redistribution des rôles et des rapports de force induite par la réorganisation du pouvoir local.

Dans l'agglomération stéphanoise, les bouleversements induits par l'accélération soudaine du processus de structuration intercommunale se produisent dans un contexte de relations dégradées entre l'AOTU et l'exploitant local. Depuis la fin des années 1980, les velléités de la STAS (société exploitante, filiale du réseau Transcet) de moderniser l'image du réseau suscitent en effet une méfiance croissante de la part des représentants du SIO-TAS. La dégradation rapide de la fréquentation du réseau urbain, à partir de 1992, dont l'AOTU tarde à identifier les causes structurelles, détériore davantage les relations. Du point de vue de la STAS, la construction d'une deuxième ligne de tramway (dans un axe perpendiculaire à la ligne historique) s'impose comme le seul moyen d'accroître l'attractivité de l'offre, dans un contexte d'urbanisation où l'ensemble des flux converge vers le centre ville. De leur côté, la ville centre et le SIO-TAS craignent une prise d'autorité trop importante de la part de l'exploitant. La reprise en main du pouvoir par l'AOTU se fait en plusieurs étapes. En 1994, les représentants du SIO-TAS prennent l'initiative d'élaborer un schéma des déplacements (avant le lancement du PDU), afin de décloisonner les réflexions sur le système local de transport. Deux ans plus tard, ils décident de recomposer l'actionariat de la STAS en confiant la gestion déléguée du réseau à un groupe concurrent (VIA-GTI), tout en maintenant Transcet dans sa fonction de présidence. Cette situation de crise précipite la décision de réaliser un plan de déplacements urbains, sans attendre le vote de la LAURE. La procédure, élaborée conjointement avec l'agence d'urbanisme et l'exploitant, aboutit à une recomposition des relations entre les différents partenaires. Tout en procédant à une reformulation des liens contractuels avec l'exploitant, le SIO-TAS acquiert sa propre capacité d'expertise, par recrutement externe ou par mobilité des personnels techniques locaux (le chef de projet du PDU, délégué par l'agence, devient ainsi chef de mission PDU de la nouvelle communauté d'agglomération).

Dans l'agglomération rennaise, l'évolution de l'expertise comporte une période transitoire, liée à la mise en place d'une société d'économie mixte (la SEMTCAR) chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée du projet de VAL (Guerrinha et Frère, 2005). Le district est actionnaire du capital de la société à hauteur de 55% et les 45% restants sont détenus par TRANSDEV, un groupe de transports collectifs affilié à la Caisse des Dépôts et Consignations et par plusieurs groupes bancaires, dont le Crédit Mutuel de Bretagne⁷¹. L'objectif des élus étant de responsabiliser la SEM afin d'éviter les dérapages financiers, la société se voit également confier la gestion déléguée de l'ensemble du réseau de transports collectifs. De ce fait, au moment de l'intégration de la compétence transport au sein du district, en 1992, le transfert de l'expertise se fait dans une première étape de l'ancien SIVU transport (le SITCAR) vers la SEMTCAR sans que la composition des services techniques du district ne soit modifiée. La SEMTCAR est

⁷¹ Le consortium bancaire, après l'évaluation du risque lié au projet de VAL, se retirera néanmoins du capital de la SEMTCAR un an après sa création.

notamment chargée de déléguer la maîtrise d'œuvre du réseau à l'exploitant du réseau (la STUR), filiale du groupe VIA-GTI. Au cours des années 1990, cette organisation est remise en cause au travers des conflits qui opposent la SEMTCAR et le district, liés à la volonté de ce dernier de reprendre pleinement en main son rôle d'autorité organisatrice. Une première clarification des rôles est opérée sur le plan de la direction politique (le vice président au transport du district qui présidait la SEM est remplacée par un autre élu socialiste) et de la répartition des missions : à la SEMTCAR revient la construction du VAL, tandis que le district récupère la gestion déléguée du réseau de transports urbains, traitant directement avec l'opérateur. Aux tensions politiques entre les deux structures s'est ajoutée la concurrence que se livrent les deux groupes de transports urbains : VIA-GTI, exploitant du réseau de transports collectifs urbains et TRANSDEV, actionnaire de la SEM. C'est finalement VIA-GTI, bénéficiant de ses relations antérieures avec les élus locaux, qui remporte le marché d'exploitation de l'ensemble du réseau rennais, renouvelé en 1999. Cette normalisation s'accompagne également d'un renforcement de l'expertise au sein du district, avec une augmentation des effectifs dédiés au service transport, confortée au moment de la transformation de la structure en Communauté d'agglomération.

L'insuffisance des moyens humains mis à disposition de la collectivité peut à l'inverse entraîner des difficultés à aborder les problèmes de coordination des services, surtout lorsque la structure intercommunale a fait évoluer très rapidement ses compétences, comme dans le cas de l'agglomération briochine.

L'évolution des capacités d'expertise ne constitue pas le seul indice de l'appropriation par les acteurs politiques des enjeux de transports collectifs. Les discussions engagées au sein de l'intercommunalité à l'occasion de l'élaboration des projets de transport collectif en site propre (TCSP), projets emblématiques s'il en est des politiques urbaines, contribuent en effet à révéler, remettre en cause ou exacerber les rapports de force politiques en présence.

(ii) Les projets de TCSP et la refondation du pacte communautaire

Quatre des cinq agglomérations étudiées ont développé un projet de TCSP au cours des années 2000. Nous reviendrons ici sur les exemples de Rennes, Caen et Valenciennes qui attestent, chacun à leur manière, des rapports étroits que ces projets entretiennent avec l'image et la stratégie d'attractivité de l'agglomération et, dans certains cas, son projet urbain. Nous montrerons également que leur mise en œuvre peut entraîner une discussion, voire une remise en cause du pacte communautaire et des orientations politiques au sein de l'institution d'agglomération ou du syndicat mixte de transport.

A Rennes, la politisation des enjeux de transports se produit au moment du renforcement de la structure d'agglomération, au milieu des années 1990 et se manifeste de manière paroxystique dans les controverses autour du projet de métro automatique léger (VAL). Depuis les années 1960, la région rennaise connaît une expansion importante, qui accentue l'émulation entre Rennes et sa voisine nantaise et motive la volonté de ses élus, en particulier de son maire, de renforcer son statut de capitale régionale. Ces aspirations vont progressivement entrer en contradiction avec le modèle de développement du schéma des villettes, adopté en 1983, qui visait à éviter une densification trop importante de la ville centre et à organiser la croissance périphérique autour d'un réseau de bourgs. Dans l'ensemble, l'image promue par ce modèle se veut à la fois anti-urbaine (s'opposant en cela au projet de densification prévu par le SDAU de

1977) et repose sur une intercommunalité qui préserve l'échelon communal. Ce schéma est par ailleurs peu favorable au développement d'axes lourds de transports collectifs, dont la rentabilité nécessite une densification importante. Pourtant, dès le premier PDU élaboré à la demande du SITCAR au milieu des années 1980, un projet de TCSP a été mis à l'étude. Au milieu des années 1980, la question de l'avenir de l'urbanisation rennaise devient un point de conflit entre les deux hommes politiques forts de la majorité socialiste, Edmond Hervé, maire de Rennes et Michel Phlipponneau, président du district et principal porteur du schéma des villettes. Arguant de l'ampleur du mouvement de métropolisation qui caractérise l'agglomération rennaise et de la nécessité pour Rennes d'affirmer son rôle de capitale économique, E. Hervé préconise un assouplissement des règles d'aménagement qui modèraient la densification de la ville centre. Dès la fin de l'année 1989, E. Hervé, qui a été réélu maire de Rennes, prend la présidence du district à la suite de M. Phlipponneau, écarté du parti socialiste et de la scène politique rennaise. Usant de la rhétorique de la compétitivité territoriale, il préconise le renforcement de la structure communautaire. A ce moment là, le projet de TCSP devient un instrument au service du rayonnement de Rennes. Ce n'est plus la réalisation ou non du TCSP qui fait débat, mais la technologie, le choix de la municipalité s'étant modifié en faveur d'un métro automatique léger (VAL), à l'issue des démarches engagées par MATRA-transport. C'est finalement le VAL, fortement soutenu par Edmond Hervé, qui emporte la majorité du vote des élus au sein du conseil districale. Le choix du VAL contre le tramway contribue à exacerber le conflit et les oppositions politiques à l'encontre du maire de Rennes, principal porteur du projet. En 1995, face aux incertitudes liées tant aux conflits locaux qu'à la suspension provisoire des subventions de l'État au TCSP et aux affaires judiciaires qui touchent Edmond Hervé, ce dernier décide de s'en remettre à l'avis des électeurs. Sans mettre un terme aux débats, sa réélection, en partie liée au dossier du VAL, apporte au projet la légitimité du suffrage universel. A l'échelle du district, le soutien des élus socialistes de la périphérie l'emporte sur l'opposition manifestée au sein de la majorité rennaise, traduisant la réalité du changement d'échelle du leadership, de la ville-centre à l'agglomération. Ainsi, après avoir été cantonnés dans une position marginale au profit de l'aménagement et du développement économique, les transports collectifs, à travers le projet de VAL, ont acquis une place centrale dans le projet urbain et dans la stratégie identitaire de l'agglomération rennaise, qui brigue, à travers un objet technique moderne, une envergure métropolitaine que sa taille modérée (au regard des grandes villes européennes) ne lui permettrait pas de justifier. De même, le projet de VAL, bien que circonscrit au territoire de la ville centre, a permis de renégocier les rapports entre centre et périphérie, en gagnant à sa cause les élus d'un grand nombre de communes de la banlieue rennaise. L'image de modernité technologique véhiculée par le VAL, le rayonnement et le développement économique qu'il est censé apporter l'ont emporté sur le poids financier du projet dans le budget du district.

A Caen, c'est le plan de déplacement urbain qui va venir au secours d'un projet de TCSP desservi par une approche trop sectorielle et peu reliée aux enjeux locaux d'aménagement. La réflexion sur la création d'un transport en site propre est initiée dès la fin des années 1980, dans un contexte où le rendement du VT, l'apport financier du département, l'implication forte de l'exploitant et le positionnement de plusieurs villes voisines (Le Mans, Rennes, Rouen) en faveur du TCSP jouent comme autant de facteurs incitatifs (Bodin & Menerault, 2005). A l'issue des études conduites par la SOFRETU et de l'appel d'offre lancé par la collectivité pour la conception d'un nouveau matériel, l'option retenue est celle du Transport sur Voie Réservée (TVR), matériel à propulsion électrique et thermique pouvant s'affranchir de son rail de guidage.

En dépit du double portage politique du président du syndicat mixte et du maire de Caen et de l'appui des services de l'Etat, des contestations émergent, qui remettent en cause le système décisionnel autour du projet. Les raisons de la colère exprimée par les riverains, les commerçants et les associations tiennent à la fermeture de la démarche de projet, strictement limitée aux acteurs techniques et politiques. Relayée par plusieurs élus, notamment de l'extrême droite, qui dénoncent les pratiques de la ville de Caen, l'opposition prend une telle ampleur que le maire de Caen, J.-M. Girault, réélu en 1995, décide de soumettre le projet au référendum. Le « non » l'emporte dans les résultats, mais la faible participation des électeurs inscrits (12%) incite les élus à passer outre les résultats, et à poursuivre le projet⁷². L'élaboration du plan de déplacements urbains, à partir de 1977, est mise au service d'une nouvelle présentation du projet (Louvet, 2001). Des efforts importants sont alors entrepris en faveur de la « détechnicisation » et de l'ouverture de la démarche. Au risque d'une incohérence à l'égard des objectifs de réduction de la circulation automobile fixés par la loi sur l'air, le PDU intègre les orientations du schéma directeur d'aménagement arrêté en 1994, qui prône un développement important des infrastructures routières. D'autres documents de planification, dont le schéma régional des transports ou le programme local de l'habitat, sont également cités dans le PDU. A cette ouverture sectorielle s'ajoute l'organisation de procédures d'information et de concertation des associations et des habitants de grande ampleur, qui valent à la démarche d'être primée par le GART. Cette stratégie d'ouverture, qui vise à élargir et conforter le portage du projet de tramway, rompt avec les habitudes de travail antérieures, marquées par des approches sectorielles et techniques, dues au caractère spécialisé de l'AOITU (le Syndicat Mixte Viacités) et aux relations étroites que ce dernier entretient historiquement avec le transporteur. Un soin particulier a été accordé au rapprochement avec les représentants du syndicat mixte d'aménagement et d'urbanisme qui a élaboré le schéma directeur. Bien que le caractère consensuel du PDU ne favorise pas une véritable confrontation entre des orientations politiques incompatibles, c'est néanmoins la première fois que les différents acteurs de l'agglomération travaillent ensemble sur le même objet en croisant les intentions inscrites dans différents documents de planification sectoriels et en identifient certaines incohérences. Aux dires de plusieurs participants, ce PDU a servi de préfiguration au projet d'agglomération et de préparation à la transformation du district en communauté d'agglomération, dans un contexte politique particulièrement difficile au lendemain des élections municipales de 2001 (Louvet, 2001).

Dans l'arrondissement de Valenciennes, l'histoire mouvementée du projet « Transvilles » illustre là encore la place importante du TCSP dans la construction politique de l'agglomération. L'idée du projet est ancienne : dès 1991, une étude de l'INRETS, commanditée par le SITURV, démontre la pertinence d'un TCSP dans le Valenciennois, malgré la faiblesse des densités urbaines. Mis à l'étude puis présenté en enquête publique en 1995, le projet soulève de fortes contestations, en particulier dans l'Amandinois, au nord ouest de l'arrondissement, où les élus et les représentants des milieux économiques dénoncent le coût du projet et les effets pénalisants de l'augmentation du taux de VT pour les entreprises, alors même que les deux premières lignes prévues ne desservent pas cette partie du territoire⁷³. Jusqu'à la fin des années 1990, le tracé du projet évolue de nombreuses fois, alors que plusieurs communes expriment leur opposition au

⁷² Selon Bodin et Menerault (2005), le fait d'avoir organisé le référendum à l'échelle de la seule commune centre, sans mettre en avant les solidarités internes à l'agglomération, a probablement affaibli la portée du projet tout en accentuant le poids des oppositions partisans dans la consultation.

⁷³ La première ligne s'étend de Valenciennes vers Aulnoy, au sud, afin de desservir l'Université ; il est prévu que la deuxième ligne soit prolongée jusqu'à Denain, au sud ouest de l'arrondissement (Frère et Richer, 2005).

sein du conseil syndical du SITURV. Sur le plan politique, les légitimations du projet sont ambiguës et mettent fin à l'union consensuelle qui prévalait durant les quinze premières années du syndicat : Transvilles est tour à tour perçu comme un projet imposé par les élus politiquement opposés à Valenciennes et instrumentalisé par Jean-Louis Borloo, au service du projet de redynamisation du centre et du changement d'image de la ville centre. Le tracé définitif est adopté par le conseil syndicat en mai 1999 et la déclaration d'utilité publique de la première ligne est signée par arrêté préfectoral en juillet 2001. La création des deux communautés d'agglomération rivales va cependant relancer les conflits internes au SITURV autour de l'allocation des ressources du VT. Le système de représentation des communes, auparavant égalitaire, est modifié en proportion de la population des membres, accentuant les rapports de force entre les deux villes centres. Valenciennes acquiert une marge de manœuvre face aux décisions d'un comité syndical longtemps présidé par des élus communistes ; le nouveau président du SITURV, élu en 2001, est conseiller municipal (UMP) à Valenciennes. Par ailleurs, selon le découpage territorial négocié par J.-L. Borloo et A. Bocquet, fondé sur une répartition équitable des ressources de la taxe professionnelle, chaque communauté contribue à part à peu près égale au VT, alors que la majorité des investissements en transports publics sont concentrés sur la Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole. Cette situation est fortement contestée par A. Bocquet, qui réclame un rééquilibrage des investissements en faveur du territoire de la CA de la porte du Hainaut.

Les différents cas étudiés attestent donc d'un renforcement du contrôle politique des agglomérations sur les transports collectifs urbains. Néanmoins, au moment où se produisent ces changements, la portée des déplacements quotidiens, sous l'effet du mouvement de périurbanisation, dépasse déjà largement la frontière des zones centrales agglomérées. Dans ce contexte, les périmètres de desserte des autorités organisatrices de transports publics urbaines, départementales et régionales sont de plus en plus imbriqués et interdépendants. Or, à mesure que se diffuse la notion de mobilité durable, l'organisation d'une offre de transports publics à l'échelle des régions urbaines est considérée comme une solution pour lutter contre la dépendance accrue à l'égard de la voiture particulière et maîtriser la croissance des circulations automobiles. Cet enjeu vient alors questionner la capacité des différentes AOT à se coordonner et à dépasser les limites organisationnelles définies par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982.

3. Un réseau à l'échelle de la région urbaine ?

Dans les années 1990, la maîtrise de l'étalement urbain et de ses conséquences en termes d'augmentation des circulations motorisées devient un enjeu central des politiques d'aménagement et de transports urbains. L'organisation des transports collectifs à l'échelle des régions urbaines constitue un objectif prioritaire, largement diffusé dans les milieux professionnels du transport sous le terme d'« intermodalité », qui désigne l'usage, au cours d'un même déplacement, de plusieurs modes de transports. Cette problématique questionne tout particulièrement le maintien de la barrière protectionniste du périmètre de transports urbains, dans la mesure où le développement d'une offre de transports collectifs pertinente et crédible vis-à-vis de la concurrence exercée par la voiture particulière dépend de la capacité des différentes autorités organisatrices de transport à faciliter l'interconnexion des réseaux et la mise en relation de leurs services.

Les conditions organisationnelles et financières qui participent du succès des transports collectifs urbains et de leur importance dans la construction politique des agglomérations apparaissent donc comme des facteurs potentiellement limitatifs de la mise en place de politiques d'interconnexion des réseaux à l'échelle des régions urbaines. La difficulté à penser l'*interterritorialité* (Vanier, 2008) ou, pour reprendre l'expression technique propre au champ des transports, l'intermodalité, relève en partie de limites conceptuelles et organisationnelles. Nous analyserons plus spécifiquement ici le poids et l'usage des catégories territoriales et juridiques appliquées à la définition des périmètres et à l'organisation institutionnelle des agglomérations, en opposant les normes nationales à leurs usages territorialisés. Dans un second temps, nous aborderons la question de l'intérêt des autorités organisatrices à déborder leur cadre territorial afin de mettre en place des stratégies d'offre de transport coordonnées.

3.1 Poids et usages des représentations territoriales

Il est habituel dans le champ de l'aménagement de considérer que les périmètres d'administration des territoires urbains doivent se rapprocher le plus possible des périmètres des territoires fonctionnels. De nombreux auteurs ont tenté de battre en brèche cette idée, en montrant notamment qu'il existait autant de territoires fonctionnels que de secteurs d'action publique et que dans ce contexte, la quête du périmètre de gestion optimal était incompatible avec l'intégration des compétences sectorielles et le maintien de collectivités à vocation généralistes (Mény, 1990 ; Offner, 2006 ; Vanier, 2008 ; Béhar *et alii*, 2014). Après avoir souligné l'ambiguïté des normes inscrites dans les lois de la fin des années 1990, nous critiquerons l'usage de l'aire urbaine comme espace de référence pour la réorganisation du pouvoir local. Nous analyserons enfin la manière dont les acteurs locaux se démarquent de ces catégories de pensée lorsqu'ils cherchent à définir des périmètres assurant la légitimité et l'efficacité de l'action collective.

(i) Le périmètre pertinent : esprit(s) des lois

Question récurrente s'il en est, la nécessité d'adapter les périmètres institutionnels pour appréhender de façon plus globale et plus cohérente les enjeux du développement urbain, en un mot de définir des « périmètres pertinents » pour l'action locale, n'a cessé d'inspirer les réformes de l'organisation territoriale qui se sont succédé depuis le vote des lois de décentralisation

(Offner, 2006). Dans le triptyque législatif Voynet-Chevènement-Gayssot⁷⁴ du tournant des années 2000, la quête du périmètre pertinent mêle implicitement deux approches de l'organisation territoriale. La première correspond à une vision normative et fonctionnelle des territoires, qui consiste à faire de l'aire urbaine – au sens de bassin d'emploi défini par l'INSEE – le périmètre au sein duquel doivent être considérées les questions de développement et d'organisation des espaces urbains. Héritée de la vision prospective du territoire développée par l'État dans les années 1960, cette approche oriente les institutions locales et les outils de la planification territoriale vers la quête d'un optimum territorial qui est avant tout un optimum dimensionnel. La seconde renvoie à une vision pragmatique et politique, qui définit la pertinence d'un périmètre d'action à partir du projet qu'il permet d'élaborer et de mettre en œuvre. Selon la terminologie employée par la DATAR, le projet de territoire fonde la recomposition du territoire : il « scelle des alliances, définit une communauté d'intérêts et trace des perspectives communes » (De Roo, 2001).

Au-delà de la seule question des périmètres, ces deux approches renvoient à des conceptions différentes de l'organisation du pouvoir local (Estèbe et Kirszbaum, 1997). Usant de critères fonctionnels pour définir le territoire pertinent, la première ne se pose ni la question du réalisme politique, ni celle des institutions existantes. Elle porte la marque d'une époque où le renforcement des structures intercommunales ne visait pas à faire émerger de nouveaux pouvoirs locaux, mais à réaliser des économies d'échelles, et à constituer des relais locaux pour l'action de l'État. La seconde s'inscrit au contraire dans un mouvement de revendication d'autonomie du pouvoir local qui, à partir des années 1990, s'affirme à l'échelle des agglomérations, et non plus uniquement à celle des villes centres. Dans ce cadre, la pertinence du périmètre d'action dépend du degré d'autonomie qu'elle confère à un groupement de communes qui décident de mettre une partie de leurs ressources et de leurs compétences au service d'un projet commun.

L'une des principales ambiguïtés des trois lois réside dans le fait qu'elles juxtaposent, sans les coordonner, ces visions de la réorganisation territoriale. La loi Chevènement, qui a pour ambition de mettre en place des intercommunalités de projet, insiste plus sur l'intégration des compétences sectorielles que sur l'adaptation des échelles fonctionnelles. La loi Voynet favorise l'émergence de deux nouveaux maillons territoriaux, les agglomérations et les pays, qui s'affranchissent des périmètres administratifs traditionnels. Elle prône également une vision fédéraliste des institutions, au sein d'un périmètre le plus proche possible du bassin de vie de l'agglomération, à savoir l'aire urbaine (FNAU, 2000). Enfin la loi Gayssot-Besson met en avant, à travers le projet de SCOT, une vision stratégique de l'aménagement des régions urbaines, qui se réfère là aussi au territoire de l'aire urbaine.

La référence unanime à l'échelle d'agglomération et au projet, auxquels les textes donnent pourtant une définition et des finalités différentes, tente de masquer cette juxtaposition des cadres d'action. Il en résulte une confusion implicite entre périmètres de planification et périmètres de gestion des territoires urbains, qui ne fait qu'entretenir le mot d'ordre d'adaptation des périmètres fonctionnels aux périmètres institutionnels. Ainsi, à propos du décalage entre les périmètres des nouvelles communautés d'agglomération et les périmètres des aires urbaines, certains analystes avancent un manque de cohérence des regroupements intercommunaux, qui

⁷⁴ Loi Voynet d'orientation pour l'aménagement et le développement durables du territoire du 25 juin 1999, loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, loi Gayssot relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000.

résulteraient de logiques « parfois éloignées de ce qu'aurait dicté une certaine rationalité en matière d'aménagement du territoire » (Delannoy, Rieu et Pallez, 2004).

(ii) La difficile émergence d'un modèle urbain multipolaire

A la référence toujours présente de l'optimum dimensionnel dans l'évaluation de l'action publique locale s'ajoute une certaine inertie des conceptions de l'organisation territoriale des régions urbaines en faveur du modèle mono-centrique. Or ce modèle, qui apparaît de moins en moins représentatif de la diversité des modes d'urbanisation existants, est également critiqué sur le plan de la durabilité au profit d'une organisation multipolaire combinant compacité et mixité fonctionnelle dans des pôles urbains fonctionnant en réseau.

La notion d'aire urbaine est particulièrement illustrative de la permanence d'une vision à la fois mono-centrée et uni-dimensionnelle de l'urbain. Selon l'INSEE, l'aire urbaine est constituée par un pôle urbain (une ville-centre et sa banlieue, comportant au moins 5000 emplois) et par son aire d'attraction périphérique, à savoir l'ensemble des communes qui envoient au moins 40% de leurs actifs vers ce pôle urbain principal ou dans les communes attirées par ce pôle. Dans cette conception, les limites de l'aire urbaine dépendent donc directement de l'accessibilité des actifs à ce pôle urbain principal, conditionnée par l'offre locale de transport collectif et l'accès à l'automobile. Dans un contexte où l'automobile est devenue le mode de transport dominant, surtout dans les espaces périurbains, l'aire urbaine correspond de ce fait aux limites de la « ville automobile » (Wiel, 2002). En d'autres termes, cette notion est porteuse d'une double référence : explicite, à un schéma mono-centrique classique composé d'un centre et de sa périphérie ; implicite, à un espace dessiné par les métriques automobiles.

Du point de la planification des réseaux de transport, privilégier l'aire urbaine comme espace de référence fait pour le moins figure d'anachronisme, tant elle perpétue un cadre de réflexion au sein duquel l'accessibilité au centre principal, qui fonde l'existence et garantit le bon fonctionnement du bassin d'emploi, constitue un objectif prioritaire et non contestable de l'action publique. Dans le contexte d'une compétition très inégale entre voiture individuelle et transports collectifs en périphérie, ce cadre est favorable à la reproduction de réseaux radioconcentriques – ce que semble confirmer la multiplication des projets de revalorisation des étoiles ferroviaires depuis la fin des années 1990 – qui, en l'absence d'une politique foncière volontariste, constituent également des vecteurs potentiels de l'étalement urbain. Si l'aire urbaine en tant qu'espace d'analyse conserve un intérêt, son usage en tant que territoire de planification de l'offre de transport apparaît quant à lui comme un obstacle au changement de paradigme des politiques de régulation de la mobilité quotidienne. L'analyse des stratégies d'action locales montre que les acteurs locaux, peu enclins à se conformer à la notion d'aire urbaine, n'en définissent pas moins d'autres normes pertinentes au regard de la mise en œuvre de leur projet.

(iii) Des logiques d'adaptation ou de contournement locales

Les logiques politiques multiples qui président à la création des intercommunalités d'agglomération s'écartent généralement d'une approche strictement fonctionnelle des périmètres institutionnels. La plupart des communautés d'agglomération qui se sont mises en place à la suite du vote de la loi Chevènement ont adopté des périmètres largement inférieurs à ceux des aires urbaines au sein desquelles elles se situent. Ces logiques politiques ne signifient pourtant pas un désintérêt des acteurs locaux pour la question de la pertinence du périmètre d'action. Mais cette

pertinence est définie en fonction de considérations pragmatiques, plutôt qu'en référence à une catégorie théorique, idéale ou idéalisée, qui s'affranchit de toute considération aux contraintes de l'action locale.

Dans le cadre de travaux récents consacrés aux politiques intercommunales en région Ile-de-France, nous avons montré que la résistance de la notion de périmètre pertinent ne tenait pas uniquement à la ténacité des promoteurs de la rationalité de l'organisation politique territoriale, mais bien à l'usage qu'en font les acteurs locaux eux-mêmes, lorsqu'ils cherchent à légitimer leur action au regard des moyens mobilisés ou des objectifs attendus (Gallez, 2011, 2014b). Les acteurs publics, élus ou techniciens locaux, et représentants de l'Etat, lorsqu'ils cherchent à se coordonner, s'accordent généralement autour de l'idée selon laquelle les périmètres politiques doivent se rapprocher autant que possible de périmètres pertinents pour la gestion des problèmes publics. Cet accord mutuel et tacite tient lieu de *convention*⁷⁵ qui rend l'action possible : puisque la règle du périmètre pertinent est impossible à respecter, les acteurs mettent en place des dispositifs, des moyens, qui leur permettent de se rapprocher le plus possible de l'idéal véhiculé par la règle.

Cet accord conventionnel autour du périmètre intercommunal est bien illustré par le cas stéphanois. Le choix des acteurs locaux en faveur d'une communauté d'agglomération aboutit à la constitution d'un périmètre institutionnel centré sur les communes de l'ancien couloir industriel, laissant de côté le sud de la Plaine du Forez, espace d'expansion « naturel » de l'agglomération stéphanoise. La création d'un syndicat mixte, également souhaitée par les deux communautés de communes périphériques, a été rejetée par les acteurs de Saint-Etienne métropole pour deux motifs principaux : d'une part, ils soulignent de leur côté l'absence d'engagement clair des élus de la plaine du Forez vis-à-vis de la mise en œuvre d'une politique de transports collectifs partagée ; d'autre part, ils craignent par un élargissement trop précoce du périmètre de transport la mise en péril de la politique de renouvellement urbain qui constitue leur priorité. De fait, l'attente exprimée par les représentants des communautés de communes périphériques vis-à-vis de leur participation à un syndicat mixte de transport se limite à la demande de revalorisation de la ligne ferroviaire qui relie la plaine du Forez à Saint-Etienne. Au nom de la préservation du caractère rural ou péri-rural de leurs communes, les élus de ces communautés périphériques écartent tout projet de densification ou de développement de transports collectifs de proximité. Par ailleurs, en raison des fortes disparités entre centre et périphérie, une amélioration des conditions d'accès au centre présente effectivement le risque d'accélérer le mouvement de redéploiement centrifuge des populations et des activités, contre lequel les élus des zones centrales cherchent précisément à œuvrer. Dans ce contexte, la solution du syndicat mixte est plutôt envisagée comme une étape ultérieure de la collaboration, une fois que le projet de rénovation du logement et de restructuration du réseau de transports collectifs aura produit les effets attendus. Les représentants de l'État ont, dans un premier temps, regretté l'absence de création d'un syndicat mixte de transports qui aurait, selon eux, encouragé les intercommunalités centrale et périphériques à formaliser leurs relations. Cependant le préfet a appuyé l'élargissement du périmètre de Saint-Etienne métropole, confortant le rapprochement des communes de l'ancien bassin minier, après avoir rejeté la demande de constitution d'une

⁷⁵ En référence aux travaux sur l'économie des conventions, nous entendons par convention un « système d'attentes réciproques sur les compétences et les comportements, conçus comme allant de soi et pour aller de soi » (Salais, 1989).

communauté de communes indépendantes autour de Rive-de-Gier. Par ailleurs, la position réservée de Saint-Étienne Métropole vis-à-vis de la création d'un syndicat mixte de transport n'empêche pas le dialogue et les collaborations avec les collectivités périphériques. La mise en conformité du PDU LAURE avec la loi SRU a ainsi fait évoluer le projet d'aménagement vers la prise en compte de l'ensemble de la région stéphanoise – y compris la Plaine du Forez – tout en limitant l'échéancier de réalisation aux engagements de Saint-Étienne Métropole sur son propre territoire.

Au-delà de la question du périmètre, bien d'autres considérations interviennent dans le choix d'une forme institutionnelle ou formelle de coopération, comme en témoignent les transactions entre les autorités organisatrices urbaine, départementale et régionale autour de la desserte des espaces périurbains.

3.2. Desservir les périphéries urbaines

L'enjeu de la desserte des espaces périurbains par les transports collectifs n'est pas récent. Il est déjà reconnu dans les années 1960 par le ministère des transports et la SNCF comme un créneau potentiel de revitalisation des lignes ferroviaires pour les principales métropoles régionales (Emangard et alii, 2002 ; Maulat, 2014). Dans les années 1980, parallèlement à la politique de relance des transports collectifs urbains, l'effort financier des régions en faveur du transport ferroviaire régional s'est concentré sur la création d'une offre intra-métropolitaine, adaptée aux besoins des déplacements pendulaires. Les dessertes périurbaines sont identifiées par les régions comme un marché en progression, une opportunité pour le développement de services ferroviaires régionaux. L'intérêt des Régions pour le périurbain est conforté par l'expérimentation de la régionalisation des transports ferroviaires, en 1997 et par sa généralisation à partir de 2002 (Ollivier-Trigalo *et alii*, 2007). Les autorités organisatrices urbaines et les maires des villes centrales comme ceux des grandes communes périphériques jouent dans certains cas un rôle moteur dans l'impulsion de projets de lignes ferroviaires à vocation de desserte urbaine vers la périphérie (Barone, 2008 ; Maulat, 2014), de même que les mobilisations d'utilisateurs des transports (Guerrinha, 2007). Depuis les années 2000, les projets de réorganisation des services de transports ferroviaires existants ou de réutilisation d'anciennes emprises se sont multipliés dans les grandes agglomérations.

Le développement de politiques intégrées à l'échelle des régions urbaines se heurte pourtant à la difficulté de dépasser les frontières et les compétences institutionnelles confortées par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982. La contribution des différentes collectivités locales à la mise en œuvre de politiques intermodales, objectivement sollicitée par la croissance extensive des espaces urbanisés, apparaît largement dépendante des problèmes et des contextes politiques, sociaux et géographiques locaux.

(i) Lier les réseaux urbains et suburbains : l'ambiguïté du rôle des départements

La LOTI a confié aux départements l'organisation des transports routiers de voyageurs en dehors des PTU, en incluant dans cette compétence les services de transports scolaires. À ce titre, la collectivité départementale est donc directement concernée par la coordination des services de transports urbains et suburbains.

Vers la fin des années 1950, au moment où l'essor de la voiture individuelle infléchit la courbe de fréquentation des transports collectifs urbains, certains départements se sont engagés auprès des autorités organisatrices urbaines – alors souvent limitées aux communes-centres – afin de garantir l'intégrité des réseaux. Si cette coopération a parfois donné naissance, comme à Caen, Saint-Étienne ou encore à Grenoble, sous forme d'un syndicat mixte, elle se concrétise le plus souvent par une simple participation financière aux investissements. Toutefois, même dans le cas où se crée un syndicat mixte de transport, il est rare que le partenariat entre les deux collectivités aboutisse à la mise en œuvre d'une politique intermodale visant une meilleure conciliation entre les offres urbaines et départementales. Ainsi en région stéphanoise, le périmètre du Syndicat mixte de transport (SRTC) ne dépassera jamais six communes. Les cas de Grenoble (encadré 3) et de Caen constituent des exceptions, où l'implication du département s'explique en partie par les relations que la collectivité a entretenues avec les entreprises exploitantes.

Encadré 3

L'exception grenobloise : le département de l'Isère, « chef de file » des transports urbains

Entre le début du XXe siècle et le milieu des années 1960, c'est le conseil général de l'Isère qui gère en régie la Société des voies ferrées du Dauphiné (SFVD), exploitant des lignes interurbaines départementales et qui concède la quasi totalité des lignes urbaines à la Société grenobloise des tramways électriques (SGTE) (Chapoutot et Gagneur, 1973). La responsabilité historique de la collectivité s'explique par son rôle dans la concession des lignes de tramway, qui ont par la suite été remplacées par des lignes d'autobus, autocars et trolleys sans qu'un transfert ne soit opéré du département vers les communes. Une tentative de prise de contrôle des choix politiques de transport par Grenoble et quelques communes voisines donne lieu à la création d'un syndicat mixte éphémère, entre 1948 et 1953 (Demongeot, 2011). L'absence d'alliance intercommunale et notamment l'hostilité marquée de quelques élus, dont le maire de Saint Martin d'Hères, fera échouer l'expérience. C'est pourtant durant cette période que toutes les lignes de tramway sont remplacées par des autobus et des trolleys.

Durant la période suivante, les services de l'Etat se focalisent sur le développement des capacités routières, notamment en prévision des jeux olympiques d'hiver de 1968 (Chapoutot et Gagneur, 1974). Alors que les enjeux de transports collectifs sont relégués au second plan, la crise majeure que subit le réseau urbain, aggravée par les problèmes de congestion dus à l'augmentation des circulations automobiles, incite les communes de l'agglomération grenobloise à s'impliquer davantage afin d'imposer leurs choix face à l'opérateur urbain. Regroupées au sein du SIEPURG, les vingt-trois communes profitent de l'opportunité offerte par l'instauration du VT pour s'allier au département de l'Isère et créer un syndicat mixte de transport en commun (SMTC) qui organise depuis lors le réseau de transports collectifs urbains.

A Caen, la proximité entre l'entreprise de transport urbain et le principal opérateur de transport suburbain, qui appartiennent au même groupe, permet de relâcher le principe protectionniste qui sous-tend la notion de PTU. Il faut également ajouter que l'étalement urbain, qui se manifeste de manière précoce dans l'agglomération caennaise, constitue un facteur d'incitation objectif à l'articulation des deux réseaux. Dans les années 1980, sous l'appellation « deux réseaux en harmonie », la politique menée par le SMTCAC consiste à déterminer des points de desserte à l'intérieur du périmètre des transports urbains ouverts aux lignes interurbaines gérées par le département, et à admettre, à certains de ces points d'arrêt, une clientèle urbaine qui bénéficie ainsi d'un complément d'offre (Menerault, 1994). Une série de mesures d'harmonisation des deux réseaux en termes de signalétique, d'équipement et de

tarification zonale intégrée permettent de mettre en œuvre une politique volontariste, qui se traduit par une augmentation sensible de la fréquentation.

Au-delà des cas exceptionnels et historiques de coopération entre les autorités urbaines et départementales, l'implication des départements dans le développement des dessertes périurbaines en transports collectif apparaît difficile à caractériser.

D'un côté, l'implication de ces collectivités dans la gestion des réseaux urbains est globalement décroissante⁷⁶. De nombreux facteurs concourent, de manière complémentaire, à expliquer cette position de retrait. Le premier facteur tient à une possible rivalité politique entre le maire de la ville-centre ou le président de l'autorité organisatrice urbaine et le président du Conseil général : c'est le cas notamment à Rennes ou, plus récemment, à Saint-Étienne. Un deuxième facteur tient à la persistance d'un antagonisme culturel entre ville et campagne, incarné par l'opposition entre la ville centre, représentative des intérêts urbains et le Conseil général, soutien traditionnel du monde rural⁷⁷. Or les compétences confiées au département depuis les lois de décentralisation tendent à le conforter dans la représentation des intérêts des communes rurales, dont la demande en matière de desserte de transport est plus orientée vers le développement des infrastructures routières que vers celui de transports collectifs urbains. Le troisième facteur s'inscrit quant à lui dans une perspective historique d'autonomisation des autorités urbaines, qui prend corps dès le début du XXe siècle : c'est souvent la volonté exprimée par les collectivités de ne pas voir la desserte urbaine réduite au rôle de sous-produit d'un réseau départemental, généralement peu actif, qui conduit à la séparation des partenaires. D'autres raisons tiennent aux évolutions de la réorganisation territoriale et de la poursuite du processus de décentralisation. Depuis la création des communautés d'agglomération, plusieurs départements optent pour un désengagement financier total vis-à-vis des réseaux urbains, arguant d'une stricte interprétation du partage des compétences entre les collectivités locales⁷⁸. Certaines communautés d'agglomération doivent ainsi faire face à une réduction importante de leur budget, la contribution départementale recouvrant désormais les seuls transferts de charges liés à l'intégration dans le réseau urbain de lignes autrefois gérées par le département. Par ailleurs, la multiplication des communautés d'agglomération laisse parfois aux départements la gestion d'un territoire périurbain mité, dont la discontinuité apparaît peu compatible avec la recherche d'une rationalisation des services de transports scolaires ou interurbains réguliers. Enfin, l'accroissement récent des responsabilités départementales en matière de gestion du réseau routier, à la fois quantitatif - du fait de la rétrocession par l'État d'une partie importante des routes nationales - et qualitatif - de par l'intégration des compétences techniques jusque-là assurées par les DDE - ne fait que conforter la « spécialisation routière » de la compétence de cette collectivité en matière de transports suburbains.

⁷⁶ Entre la fin des années 1970 et le début des années 1990, sur les huit changements institutionnels impliquant l'échelon départemental, six concernent l'éviction de ce niveau dans la gestion des transports urbains : Saint-Étienne, Saint-Malo, Charlevilles-Mézières, Douai, Maubeuge et le Creusot (Menerault, 1992).

⁷⁷ La traditionnelle opposition ville-campagne peut se passer d'une rivalité partisane lorsqu'elle est incarnée par des leaders aux personnalités affirmées : la guerre pichrocoline qui opposa pendant une vingtaine d'années la Ville de Montpellier et le Conseil général de l'Hérault, à travers Georges Frêche (PS) et Gérard Saumade (apparenté MDC), a ainsi empêché toute amorce de réflexion en matière de coordination des réseaux de transports collectifs urbain et départemental (Gallez, 2001).

⁷⁸ Cette tendance a précédé l'essor des communautés d'agglomération. Elle s'observe dès le développement d'AOTU intercommunales, comme le montre Menerault (1991) et comme nous l'avons constaté dans le cas de la région stéphanoise.

D'un autre côté, et ce résultat peut sembler à première vue contradictoire avec le constat précédent, les départements sont nettement plus impliqués que les régions dans la formalisation de relations de coopération avec les autorités urbaines orientées vers la mise en œuvre de politiques intermodales, comme le souligne une étude sur les *syndicats mixtes SRU*⁷⁹ (Richer *et alii*, 2011). Sur sept syndicats mixtes SRU créés avant 2008, six intègrent le Conseil général et quatre exercent leurs compétences à l'échelle du département. Le prélèvement d'un VT additionnel, prévu par la loi, ne semble pas être la motivation première de ces syndicats mixtes, puisque quatre d'entre eux ne l'ont pas mis en place, et que deux parmi les trois autres prévoient son prélèvement uniquement en cas de déficit budgétaire. La plupart de ces structures travaillent à la mise en place de services de transport coordonnés et cinq d'entre eux ont déjà créé des titres de transport intégrés. L'amélioration de l'offre de transport suburbaine semble être une motivation principale, puisque quatre syndicats mixtes ont développé des services de transport réguliers (notamment pour assurer la liaison entre différents périmètres de transports urbains). Dans trois cas, le syndicat mixte gère en lieu et place des départements les services de transports scolaires. Pour résumer, si les départements ne semblent pas prêts à exercer le rôle d'AOT du périurbain, ils peuvent dans certains cas trouver dans le syndicat mixte une solution avantageuse aux problèmes de mitage de leurs périmètres de desserte et de quête d'une meilleure rentabilité, sinon d'une répartition des charges financières, dans l'exploitation de services réguliers de voyageurs dont l'attractivité s'améliore lorsqu'elle se coordonne avec les services urbains et s'intègre dans l'offre tarifaire urbaine.

Du fait du transfert par l'Etat aux régions des services ferroviaires de voyageurs d'intérêt régional, la situation de ces collectivités apparaît très différente, à la fois en raison de ces compétences nouvellement acquises mais aussi du poids des enjeux ferroviaires dans la construction politique de ces jeunes collectivités (Ollivier-Trigalo *et alii*, 2007).

(ii) *Vers une montée en puissance du couple agglomération-Région ?*

Si la LOTI confère aux Régions des responsabilités en matière de transports d'intérêt régional, il faut attendre 2002 pour que ces dernières, conformément aux dispositions de la loi Gayssot-Besson, deviennent autorités organisatrices de plein exercice pour les lignes ferroviaires. Toutefois, depuis la loi de régionalisation du transport ferroviaire de 1997, sept régions pilotes ont expérimenté l'extension de ces compétences et mis en œuvre une politique de réorganisation ou de revalorisation des dessertes, dont les TER⁸⁰ constituent la part la plus visible (Emangard *et alii*, 2002).

Les agglomérations étudiées présentent des contrastes importants du point de vue du positionnement des Régions sur les questions de transports collectifs en général, et de politique intermodale en particulier.

⁷⁹ La loi SRU du 13 décembre 2000 a mis en place cette formule juridique spécifique afin d'encourager la mise en œuvre de politiques intermodales. Ces syndicats mixtes, dont les statuts précisent qu'ils visent la mise en place de services de transport coordonnés, d'une information multimodale à l'intention des usagers et d'une tarification intégrée, ont la possibilité de prélever un Versement transport additionnel. Ils peuvent également prendre en charge en lieu et place de leurs membres des services réguliers ou spécialisés, des services de transport à la demande, ainsi que la réalisation ou la gestion d'infrastructures de transport.

⁸⁰ Transports express régionaux.

Dans les espaces métropolitains, la politique intermodale est conçue par l'ensemble des collectivités locales comme un enjeu majeur, parce qu'elle apparaît comme un élément de la mise en cohérence de l'aire métropolitaine, garantissant son fonctionnement. Cet enjeu est d'autant plus marqué en France que les grandes villes de province ne peuvent rivaliser en taille avec leurs homologues multimillionnaires européennes. Pour autant, l'implication de la région peut différer sensiblement selon les priorités et les contraintes qui déterminent son action en matière d'aménagement territorial. Notre échantillon comporte à cet égard deux exemples contrastés (Valenciennes et Saint-Étienne) du point de vue de l'interaction entre les politiques locales et régionales de transports publics.

La région Nord-Pas-de-Calais comme la région Rhône-Alpes ont fait partie de celles qui ont expérimenté la régionalisation des transports ferroviaires. La première a même largement anticipé cette réforme. Dès le milieu des années 1970, alors que la région n'est encore qu'un Établissement public régional (EPR), elle œuvre auprès de l'État et de la SNCF pour le développement des lignes ferroviaires régionales⁸¹. Cette politique volontariste doit beaucoup à l'implication de Pierre Mauroy (PS), alors maire de Lille et député du Nord. Si l'on ne peut sous-estimer son incidence en termes de revalorisation des services sur un réseau fortement maillé, cette politique volontariste a toutefois longtemps ignoré l'échelle urbaine. En raison de fortes contraintes financières, la logique d'axe (développement de liaisons de pôle à pôle) l'emporte en effet sur une logique de maillage fin et délaisse largement l'amélioration de la desserte périurbaine au sein des PTU (Barré et Menerault, 1999). Malgré le caractère pionnier de la politique régionale, l'intérêt des collectivités locales à l'égard des enjeux d'intermodalité ne se manifeste que tardivement. Le Valenciennois a néanmoins bénéficié de la première mesure concrète d'harmonisation tarifaire entre le réseau urbain et le TER sur l'axe Lille-Valenciennes, à travers la mise en œuvre d'un système de billetterie innovant, Transcarte. À ce titre intermodal dont l'extension régionale est inscrite au SRADT⁸², s'ajoute aujourd'hui la perspective de la création d'un syndicat mixte de transport à l'échelle régionale, en germe depuis maintenant plusieurs années.

En région stéphanoise, les connexions entre les politiques urbaine et régionale de transports collectifs, quoique récentes, semblent plus avancées. Le rapprochement entre Saint-Étienne et Lyon, qui s'opère dans les années 1990 à la faveur de la mise en place d'une instance de coopération informelle, la Région Urbaine de Lyon (la RUL)⁸³, a ainsi fortement influencé les réflexions locales en matière d'aménagement, notamment pour ce qui concerne la réorganisation des transports publics. Dans la charte d'objectifs élaborée au début des années 1990 en partenariat avec l'État, la mise en œuvre d'une politique intermodale est décrite comme une action prioritaire pour le fonctionnement métropolitain. Concernant les transports collectifs, le schéma directeur élaboré à l'échelle de la RUL prévoit en particulier l'articulation de l'ensemble des modes collectifs, de l'urbain à l'interurbain, autour d'une armature ferroviaire renforcée. Cette montée des enjeux d'intérêt métropolitain, qui coïncide avec le lancement d'une réflexion globale sur la restructuration du réseau urbain, permet de renforcer les projets de modernisation prévus

⁸¹ La Région Nord-Pas-de-Calais s'est ainsi *portée volontaire pour participer, à titre expérimental, à la réalisation d'un des premiers Schémas Régionaux de Transports Collectifs* (Barré A. et Ph. Menerault, 1999).

⁸² Source : Rapport du CESR du Nord-Pas-de-Calais, 2002.

⁸³ Créée en 1989 à l'initiative du maire de Lyon, la RUL a pour ambition de promouvoir une vision cohérente de l'aire métropolitaine en transcendant les périmètres administratifs. Elle regroupe à l'origine la COURLY et les quatre départements de Rhône-Alpes.

par le syndicat des transports stéphanois. En s'appuyant sur l'intérêt métropolitain d'une interconnexion entre le réseau urbain et le réseau ferroviaire qui relie Lyon à Saint-Étienne et à Firminy, l'autorité organisatrice conforte la légitimité de la construction d'une deuxième ligne de tramway, dont le projet avait à l'origine suscité de vives controverses au sein de l'agglomération stéphanoise. Plusieurs éléments spécifiques au contexte local contribuent à cette forte interaction entre les enjeux d'échelles locale et métropolitaine. D'une part, la liaison ferroviaire entre Saint-Étienne et Lyon occupe le premier rang en termes de fréquentation pour la région Rhône-Alpes ; dans le prolongement, la ligne qui relie Saint-Étienne à Firminy via la vallée de l'Ondaine apparaît comme un projet potentiellement rentable du fait du développement linéaire de l'urbanisation le long de cet axe. D'autre part, l'intérêt manifesté par la région pour la mise en œuvre d'un projet de tram-train : alors que les grenoblois ont écarté cette opportunité au profit d'un projet de « tramway périurbain » et que du fait de la configuration opposée des lignes urbaines et suburbaines, les difficultés techniques semblent écarter l'hypothèse d'une telle réalisation à Lyon, la région stéphanoise est un site d'expérimentation plausible.

En dehors des espaces métropolitains, l'implication des régions dans la mise en œuvre de politiques intermodales est plus tardive, et dépend souvent de l'impulsion donnée par les autorités organisatrices urbaines. Elle est par ailleurs dépendante d'une tradition plus ou moins favorable au développement des transports collectifs, comme l'illustre le cas de région Bretagne, fortement marquée par l'ambition du Plan routier instauré en 1953 et par son attachement à un modèle d'urbanisation reposant sur la mise en valeur d'un réseau de villes moyennes. Ni l'un ni l'autre de ces choix politiques ne l'ont prédisposée à s'intéresser précocement aux enjeux de développement des lignes ferroviaires régionales. C'est à l'initiative du district de Rennes que les projets en matière de revalorisation de l'étoile ferroviaire et de développement de l'intermodalité ont été inscrits dans le Plan de déplacements urbains (PDU) approuvé en 1996. C'est également le district qui a suscité la contribution du département et de la région pour la mise en œuvre, au début des années 2000, du titre intermodal Unipass, intégrant les réseaux urbain, départemental et les lignes de TER.

Plus globalement, la différenciation des politiques ferroviaires régionales tient non seulement au poids de l'héritage matériel du réseau, à la disparité des contextes géographiques locaux et notamment de l'organisation urbaine des territoires régionaux, mais aussi à la manière dont chaque région investit les problématiques du transport et légitime son intervention selon l'histoire institutionnelle et les jeux de pouvoir spécifiques à son territoire (Faure, 2007 ; Ollivier-Trigalo, 2009). Si l'implication des régions dans le développement de l'offre ferroviaire a généralement commencé avant qu'elles n'assument pleinement leur rôle d'autorités organisatrices, le processus de régionalisation s'accompagne d'une politisation croissante des enjeux et des programmes d'action ferroviaires (Barone, 2008). Cette forte implication politique des régions dans le ferroviaire peut dès lors expliquer leur réticence à se lier de manière formelle et pérenne aux autorités organisatrices urbaines et départementales au sein de syndicats mixtes SRU. Dans une thèse récente consacrée à la coordination entre urbanisme et transports ferroviaires régionaux, Juliette Maulat (2014) illustre bien ce positionnement des collectivités régionales à propos du développement des lignes ferroviaires à vocation urbaine et suburbaine : les régions identifient clairement l'enjeu des dessertes périurbaines, tout en rappelant leur vocation à desservir l'ensemble du territoire régional et se montrant réticentes à assumer une part trop importante de la demande de mobilité urbaine. Elles défendent âprement ces prérogatives dans le cadre des projets impulsés à l'initiative des AOTU, comme l'illustre le cas de ligne C à Toulouse.

Conçue comme le prolongement d'une ligne de métro, la responsabilité de son exploitation est renvoyée à la région à partir de 2002 car la ligne utilise une infrastructure ferroviaire. Or du fait du cadencement mis en place dans les années 1990, le coût d'exploitation de cette ligne est très élevé pour la région, qui ne dispose pas, comme l'AOTU, du Versement transport pour financer les transports collectifs. D'autres exemples de projets ferroviaires à vocation suburbaine ou périurbaine, comme les projets de tram-train à Strasbourg ou Mulhouse (Barone, 2010), ou la ligne Nantes-Châteaubriant dans la métropole nantaise (Maulat, 2014) montrent que les relations entre les AOTU et les régions ne sont pas toujours aussi conflictuelles et que d'autres acteurs, en particulier les maires et les représentants de l'Etat jouent parfois un rôle actif dans l'impulsion des projets comme dans la construction des partenariats. Il semble néanmoins que cette coopération s'en tienne à des formes ad hoc et non pérennes et que peu de régions fassent le choix de s'impliquer dans une structure pérenne. En atteste l'exemple de la région Alsace, très active sur le dossier du transport ferroviaire régional et pionnière dans la mise en œuvre de projets de tram-trains, le tout hors d'un cadre juridique formalisé (Ollivier-Trigalo, 2007). Il est probable, par ailleurs, que la question du financement constitue un point particulièrement sensible dans le développement d'une offre de transports collectifs intégrée à l'échelle des régions urbaines. De nombreuses collectivités se montrent en effet hostiles à une extension de cette redevance prélevée sur les entreprises dans un contexte de crise de l'emploi et le rendement du VT apparaissant dans tous les cas très incertain dans les territoires périphériques peu denses.

Conclusion

Cette première approche de l'action publique locale au prisme des politiques de transports collectifs urbains nous conduit à insister sur plusieurs enseignements.

Le premier porte sur l'importance des interactions entre les dynamiques de recomposition du pouvoir local et l'évolution des politiques de transports collectifs en milieu urbain. Les indices du processus de territorialisation à l'œuvre sont particulièrement marqués à l'échelle des deux institutions les plus sollicitées par la prise en charge des problèmes de mobilité quotidienne : les agglomérations et les régions. Dans les deux cas, nous constatons que le changement de focale lié au renforcement des compétences régionales dans le champ des transports ferroviaires d'un côté et à l'émergence de structures d'agglomération de l'autre produit des changements dans la manière de définir les doctrines d'action. Les grands récits régionaux ou intercommunaux des politiques de transports collectifs s'inscrivent dans les territoires locaux, s'alimentent de leurs trajectoires et finalement donnent à voir différents « modes d'être » locaux (Faure, 2007, 68). Dans ce processus de territorialisation, les doctrines d'action locales résultent d'une double logique de renforcement des institutions politiques, procédant à la fois de l'intégration des enjeux au sein du territoire de référence et de la mise en valeur des avantages comparatifs de l'institution vis-à-vis de l'extérieur. Les transports collectifs constituent à ce titre un domaine d'action particulièrement légitimant, du fait de leur utilité sociale, mais aussi et peut-être surtout, dans leur capacité à « produire du territoire » (Barone, 2008, 624).

Si le caractère politique du développement des transports collectifs et la volonté des acteurs locaux de négocier leur accès au réseau ou d'en maîtriser l'extension ne sont pas récents, comme le rappelle l'histoire de l'autonomisation des réseaux ferrés urbains, la politisation⁸⁴ a pris une ampleur nouvelle avec le processus de décentralisation. En témoignent la multiplication des projets de TCSP dans les grandes agglomérations françaises à partir des années 2000 et l'instrumentalisation simultanée de nombreux PDU de la génération LAURE au service de la construction politique des structures d'agglomération, dont le cas montpelliérain apparaît emblématique (Gallez, 2001). Les projets des TCSP, comme les démarches de PDU auxquels ils sont associés, participent à la redéfinition et à un changement d'échelle du projet politique. Ils ne sont pas légitimés en fonction de leur seule efficacité au regard des problèmes de déplacement, mais au regard d'autres enjeux, de « mise en valeur » des espaces urbains, de solidarité intercommunale et de rayonnement de l'agglomération vis-à-vis de l'extérieur. Cela ne signifie nullement que les contraintes techniques disparaissent, mais qu'elles s'insèrent dans un système de décision élargi, intégrant à la fois des acteurs non experts et des enjeux non sectoriels, urbains ou sociaux.

Ainsi la territorialisation ne « dilue » pas le secteur (Barone, 2008), notamment en raison de l'héritage matériel du réseau et du poids des doctrines techniques, qui continuent d'« imprimer leur marque au politique », mais elle contribue à modifier la capacité des acteurs locaux à faire entendre leur point de vue vis-à-vis des normes dominantes. Dans le champ des transports urbains, l'émancipation des acteurs locaux à l'égard des approches techniques est surtout visible dans l'évolution des relations entre AOTU et opérateurs de transport. Dans les agglomérations

⁸⁴ Nous entendons ici la politisation au sens donné par Jacques Lagroye (2003, 360) de « requalification des activités sociales qui résulte d'un accord pratique entre des acteurs sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités ».

comme dans les régions, la volonté de maîtrise politique s'accompagne d'une montée en puissance de l'expertise interne, même si dans le cas des transports ferroviaires, le poids des acteurs techniques nationaux (RFF et SNCF) reste très important dans la définition des normes financières et techniques (Ollivier-Trigalo & alii, 2007).

Paradoxalement, ni l'élargissement des enjeux ni le renforcement d'une expertise territoriale ne contribuent au décloisonnement des logiques d'action sectorielles. Cette segmentation des approches est particulièrement marquée au sein même de la sphère des transports et semble même renforcée par la spécialisation croissante des compétences aux différentes échelles : si agglomérations et régions dominent les débats en matière de transports collectifs, l'acteur routier par excellence est le département. Une telle spécialisation modale des interventions aux différentes échelles apparaît peu compatible avec la construction d'une réflexion transversale sur les problématiques de déplacement. De même, dans un contexte d'évolution des compétences liée à la poursuite du mouvement de décentralisation, les autorités organisatrices urbaines et régionales ont tendance à consolider leur légitimité territoriale avant de se préoccuper de développer une approche interterritoriale des politiques de transports collectifs.

Néanmoins, l'importance des logiques d'action territoriales n'empêche pas le dépassement des frontières institutionnelles. En attestent les nombreux exemples de coopération entre les autorités organisatrices d'échelon territoriaux différents autour de la mise en place de systèmes tarifaires intégrés, de coordination des services de transports collectifs ou le développement conjoint de lignes de desserte périurbaine. Ces « débordements » des cadres institutionnels (Mériaux, 2005) font ressortir les conflits d'intérêts entre les autorités organisatrices urbaines et régionales, tout comme elle souligne leur intérêt partagé à rechercher un accord en vue de faire aboutir les projets. Dans la plupart des cas, ces actions publiques partenariales se contentent de conventions multipartites, délaissant des solutions de coopération plus pérennes, telles que les syndicats mixtes de transport, qui nécessitent de régler des problèmes particulièrement complexes de répartition des coûts et du financement.

Cette préférence pour des dispositifs de coopération souples invite à réfléchir à l'adéquation de la formule du syndicat mixte de transport dans le règlement des problèmes posés par l'extension des territoires de la mobilité quotidienne. Ce mode de coopération élude en effet une question importante, qui concerne la diversité des degrés d'implication et des attentes des collectivités locales vis-à-vis de la gestion des transports collectifs à vocation urbaine. Ces différences apparaissent tout particulièrement dans les rapports entre les structures d'agglomération centrales et les communautés périphériques. Ces dernières, qui exercent rarement elles-mêmes la compétence en matière de transports collectifs, sont représentées par le département. Lorsque l'implication du département ou des collectivités périphériques est fondée sur un engagement politique clair, la création d'un syndicat mixte de transport peut faciliter la coordination des réseaux urbains et suburbains, et encourager la mise en œuvre d'une politique intermodale. En l'absence d'une telle volonté politique, ce montage institutionnel ne peut encourager les collectivités périphériques à assumer elles-mêmes la compétence transport et à envisager la mise en place de réseaux de desserte dans les pôles urbains secondaires. Au pire, elle légitime leur position attentiste vis-à-vis d'une structure dont elles espèrent avant tout l'amélioration des conditions d'accessibilité au centre.

Enfin, si ces premières analyses de l'action publique locale nous éclairent sur la consolidation des logiques territoriales au sein du secteur des transports collectifs, elles ne disent que peu de chose sur la capacité des acteurs publics à construire des approches plus transversales des problématiques de la mobilité quotidienne. Or l'objectif de mobilité durable place les pouvoirs publics locaux face à la nécessité de mieux articuler les politiques de transport avec les stratégies de développement de l'urbanisation et d'organisation spatiale des activités. C'est cette orientation en faveur de la cohérence entre transport et urbanisme que nous proposons d'aborder dans le chapitre suivant.

Chapitre 3

Les doctrines de la planification à l'épreuve de l'action locale

Introduction

En France comme dans la plupart des pays européens, l'idée selon laquelle la cohérence entre les politiques de transport et d'aménagement urbain est une condition nécessaire à la mise en œuvre d'un développement urbain durable s'est largement diffusée depuis la fin des années 1990 dans les milieux scientifiques et professionnels de l'aménagement et des transports. Bien que remise au goût du jour, la question de l'articulation entre développement des réseaux de transports, organisation des déplacements et des circulations, choix des formes architecturales et agencement des fonctions urbaines est loin d'être nouvelle. En témoignent, notamment, les formalisations élaborées à la fin du XIX^e siècle par Hausmann et Cerdà, ou encore le fameux projet de cité linéaire (*Ciudad Lineal*) de l'urbaniste madrilène Arturo Soria y Mata (Dupuy, 1991).

Cette problématique est devenue de plus en plus prégnante dans les années 1950 en Europe, au moment où l'essor de la voiture particulière place les responsables politiques et techniques face au défi de la transformation des villes anciennes, de leurs rues étroites et de leurs places, peu adaptées aux circulations des véhicules et à leur stationnement. Rapidement, les corollaires de la croissance exceptionnelle du réseau routier et autoroutier sur les paysages, l'architecture mais aussi les caractéristiques d'une urbanisation de plus en plus diffuse et étalée, interrogent ou inquiètent les observateurs sur le devenir des villes. En remettant en cause la proximité, la densité, la continuité du tissu bâti et en facilitant un étalement urbain que les réseaux ferroviaires avaient déjà amorcé, l'automobile sape les principes auxquels se sont identifiés les villes européennes (Dupuy, 1995). Aux Etats-Unis, dès les années 1960, l'historien Lewis Mumford (1961) décrit les impacts sur les villes américaines de la priorité accordée à l'automobile sur tous les autres modes de transport : le tissu urbain préexistant est détruit, sacrifié, adapté aux besoins de la circulation automobile, tandis que la ville périphérique s'accorde aux faibles densités compatibles avec l'usage de la voiture particulière⁸⁵. Dans une vision un peu moins pessimiste, Melvin Webber (1963, 1964), urbaniste théoricien et praticien de l'aménagement, annonce quant à lui l'avènement d'un urbain « sans lieu ni borne » (*nonplace urban realm*), où la proximité et la cohabitation ne constituent plus les conditions nécessaires au maintien des communautés sociales (*community without propinquity*), préconisant dès lors de s'intéresser à la connectivité (*connectivity*) plus qu'aux lieux.

Alors que le développement des voies urbaines rapides continue d'être une priorité des politiques de transport, l'accélération de l'étalement urbain, à partir des années 1970, fait des

⁸⁵ « En consentant à la détérioration des transports publics, en construisant des autoroutes à l'extérieur de la cité et de vastes parkings à l'intérieur, pour encourager l'utilisation des voitures personnelles, nos ingénieurs et nos urbanistes ont contribué à la destruction du tissu cellulaire de la cité et compromis les chances de former un vaste organisme urbain à l'échelle de la région. (...) En décourageant les piétons, en échouant à perfectionner les moyens de transport publics, les municipalités et les ingénieurs en transport ont créé une situation dans laquelle seule une densité résidentielle très faible peut demeurer supportable. » (Mumford, 1964 [1961], traduction française, 717).

interactions entre croissance urbaine, extension des réseaux de transport et dépendance automobile une préoccupation majeure des planificateurs. De nombreux travaux scientifiques cherchent à évaluer les relations entre formes urbaines et circulations automobiles, dans le but d'identifier des types d'urbanisation plus ou moins économes en besoins de déplacement (Korsu & alii, 2012). De la ville compacte à la ville orientée vers le rail, différents principes et doctrines d'aménagement visant à relier les pratiques de mobilité quotidienne, les réseaux de transport et les modes d'occupation de l'espace sont élaborés, alors que la gestion de la demande de déplacement s'impose progressivement comme un moyen de lutter contre la congestion des réseaux routiers et de diminuer la pression sur l'environnement.

Leitmotiv de la planification urbaine, la coordination entre transport et urbanisme a ainsi été mise au service, depuis une cinquantaine d'années, d'objectifs *a priori* contradictoires : d'un côté, accompagner la transformation des villes anciennes et équiper les agglomérations en infrastructures routières rapides afin de permettre l'écoulement des circulations, d'éviter l'encombrement des réseaux, de limiter les risques d'accidents ; de l'autre, inventer un modèle de développement urbain moins coûteux en déplacements, qui favorise l'usage de modes de transports alternatifs à l'automobile et diminue les nuisances multiples liées à la présence d'infrastructures lourdes ou à l'intensité du trafic motorisé. Si ces objectifs s'associent au changement de paradigme global qui caractérise le champ des transports au tournant des années 1990, marquant le passage d'une logique d'offre à une logique de demande, une analyse même superficielle de l'évolution des politiques publiques mises en œuvre localement montre que ces objectifs se sont plutôt juxtaposés que réellement substitués. De même que plusieurs auteurs mettaient en doute la réalité de l'avènement d'un nouveau paradigme (Banister & alii, 1995), d'autres insistent sur l'écart entre le discours dominant, voire les principes affichés dans les textes de loi et la mise en œuvre effective d'action visant une maîtrise, sinon une diminution de la mobilité. Plus spécifiquement, les politiques de transport seraient incomplètes et peu efficaces, améliorant d'un côté l'offre de transports publics, développant dans les zones centrales des aménagements favorables à la marche et aux autres modes dits « doux », sans limiter l'usage de la voiture particulière, par exemple par des mesures de limitation du stationnement adaptées. Ces contradictions montrent bien qu'au-delà d'un consensus apparent autour d'orientations floues telles que la mobilité durable ou la coordination urbanisme-transport, le contenu, les objectifs et les moyens restent l'objet de fortes controverses.

Ces différents constats nous ont conduit à proposer une approche distanciée et critique de la coordination urbanisme-transport mettant l'accent sur la question du changement de politique. Nous éloignant d'une posture normative qui consisterait à admettre qu'il existe un ou des modèles à suivre en matière d'articulation entre agencement urbain, infrastructures de transport et mobilité et d'analyser les écarts à ce ou ces modèles, nous nous sommes plutôt intéressés aux modalités concrètes de la coordination urbanisme-transport, tant à travers l'élaboration de doctrines planificatrices que dans la mise en œuvre de stratégies d'action locales. En premier lieu, il s'agit de comprendre comment les cultures techniques propres à l'urbanisme et aux transports ont contribué à une segmentation des approches, tant en termes de problèmes à résoudre que de méthodes. C'est à ce cloisonnement que s'attaquent les doctrines qui visent à réconcilier planification de l'urbanisme, des réseaux de transport et évaluation de la demande de déplacements quotidiens. Le second temps de l'analyse met les doctrines planificatrices à l'épreuve de l'action publique locale. Il s'appuie sur une recherche comparative réalisée avec plusieurs chercheurs de l'Ecole polytechnique et fédérale de Lausanne (Epfl), consacrée à

l'évolution des politiques de transport et de la planification urbaine dans quatre agglomérations suisses et françaises depuis la fin des années 1960 (Gallez et Kaufmann, 2010)⁸⁶. Il s'agit de comprendre la manière dont les acteurs publics en charge des transports et de la planification urbaine ont appréhendé le changement de perspective de la ville automobile à la ville durable et ont traduit en actes les préconisations visant une meilleure articulation des deux champs sectoriels. Enfin dans un troisième temps, nous revenons sur la question du changement de politique, en questionnant la pertinence d'une application de la notion de sentier de dépendance institutionnelle aux trajectoires de politiques publiques, puis en identifiant les facteurs de continuité et d'inertie liés aux facteurs géographiques et démographique, à la nécessité de continuité technique du réseau et à la stabilité des cadres cognitifs relatifs à la relation entre ville et transport.

⁸⁶ La recherche qui sert de support à cet article a associé des chercheurs de l'Institut de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS, devenu depuis l'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux ou IFSTTAR), de l'Institut d'urbanisme de Paris (IUP) et de l'École Polytechnique et Fédérale de Lausanne (EPFL).

1. La segmentation des cultures techniques des transports et de l'urbanisme

Historiquement, l'urbanisme et l'ingénierie des transports se sont construits sur des problèmes connexes, mais à partir de cultures techniques très segmentées (Dupuy, 1991 ; Gallez, 2014c). Très tôt en effet, les urbanistes sont confrontés à la question de l'extension des réseaux techniques. Dans un contexte d'affrontement entre propriétaires fonciers, constructeurs immobiliers, opérateurs de transport et pouvoirs publics, les urbanistes vont développer un outil de gestion concertée du marché foncier, le *zonage*, dont l'application favorisera, entre autres, le développement des réseaux de transport. Leur approche territoriale, aréolaire mais aussi politique⁸⁷ de la question urbaine s'accorde difficilement au savoir technique des ingénieurs transports, essentiellement préoccupés par la fluidification des circulations et les performances des réseaux.

Alors que l'évidence s'impose que les logiques propres à ces deux champs n'offrent que des réponses provisoires aux écarts permanents entre croissance urbaine, développement des réseaux et mobilité, des spécialistes issus des deux champs cherchent à proposer des solutions plus pérennes, reposant sur la planification conjointe de l'aménagement et des transports. Ces doctrines planificatrices explorent deux voies, celle d'un agencement des fonctions urbaines plus économe en déplacement et celle d'un urbanisme favorable à l'utilisation de modes de transport alternatifs à la voiture particulière.

1.1 Urbanisme et zonage

Selon Gabriel Dupuy (1991), l'urbanisme ne s'est que très sommairement saisi du concept de réseau. Les quelques rares urbanistes à s'être intéressés à l'articulation entre formes architecturales et urbaines et développement des réseaux techniques urbains, comme Cerdà, Soria y Mata, F.R. Wright avec son projet de cité idéale *Broadacre City*, ou le moins connu Maurice François Rouge⁸⁸, auraient vu cette partie de leur réflexion presque ignorée ou tombée dans l'oubli. Plusieurs arguments d'ordre pragmatique peuvent expliquer cette relative déconnexion entre croissance urbaine et réseaux de transports urbains. D'une part, le développement de ces réseaux et des technologies associées dépend de l'investissement de sociétés privées dont les logiques ne sont pas nécessairement en phase avec la demande urbaine, comme l'illustre l'analyse de Dominique Larroque (1990) sur les tramways urbains. La nécessité de garantir la rentabilité des dessertes n'est pas toujours compatible, du point de vue des entreprises de transport, avec l'objectif de la satisfaction de besoins dont la croissance n'est encore qu'anticipée : les nouvelles lignes s'ouvrent en priorité là où la densité est déjà importante et permettent donc difficilement de planifier le développement de l'urbanisation. De leur côté, les propriétaires fonciers ont eu tendance à freiner et à vouloir contrôler la diffusion des réseaux, souvent soutenus dans cette entreprise par les élus locaux (cf. chapitre 2).

⁸⁷ Au sens où elle cherche à concilier des intérêts divergents.

⁸⁸ Voir la publication dans Flux d'un article de 1953 de Maurice François Rouge, commenté par Gabriel Dupuy (Rouge, 1989 [1953]).

(i) *Un urbanisme isolé vis-à-vis des savoirs techniques*

Les logiques économiques et techniques du développement des réseaux, souvent caractérisées par une forte concurrence entre les opérateurs, se différencient radicalement de l'approche urbanistique, dont la vocation est d'élaborer une doctrine orientée vers l'intervention publique et dont la finalité est « sociale, globalisante et surtout référée à la forme urbaine et à l'action sur le bâti » (Dupuy, 1991). Soucieux de défendre leurs savoirs techniques et d'asseoir leur position de pouvoir, les ingénieurs employés dans la gestion des réseaux techniques urbains adoptent une position défensive vis-à-vis des urbanistes. Cette revendication d'une expertise spécifique des gestionnaires de réseaux entraîne l'isolement progressif des praticiens et théoriciens de l'urbanisme durant l'entre-deux guerre, comme le décrit Gaudin (1989, 203) : « Les associations professionnelles où les ingénieurs prédominent prennent position pour que le savoir spécifique en matière de voirie et des réseaux d'eau ou d'assainissement garde son autonomie et ne soit pas laissé à des 'généralistes' de l'aménagement ». De leur côté les urbanistes, qui ne peuvent ignorer totalement le développement des réseaux, appréhendent cette question sous un angle essentiellement technologique. Par ailleurs, la diversité des rythmes de diffusion des services en réseaux et l'avènement relativement tardif d'une desserte généralisée expliquent probablement une certaine difficulté des urbanistes à anticiper le développement des réseaux et à en appréhender les conséquences en termes d'évolution des comportements et des usages de l'espace urbain (Dupuy, 1991).

Plusieurs études, centrées sur le phénomène automobile, viennent appuyer la thèse d'une segmentation durable entre les urbanistes et les spécialistes de l'*automobilité*. Dupuy cite les travaux de Foster (1979), qui analyse la manière dont les urbanistes (*urban planners*) américains ont appréhendé le développement de l'automobile et ses conséquences sur l'aménagement urbain durant les premières décennies du XXe siècle. Son étude montre notamment que ces professionnels souffrent de difficultés de reconnaissance, qui empêchent les plus visionnaires d'entre eux de s'engager dans un investissement intellectuel sur la diffusion de l'automobile, que beaucoup considèrent comme un mode de transport élitiste, « ignorant des besoins des masses ». Par ailleurs, la plupart des représentants de la profession sont alors focalisés sur la question du tramway, restant ainsi prisonniers du discours des responsables de ce mode de transport collectif, qui tentent de dissimuler jusqu'au début des années 1930 la crise où les plonge l'avènement du transport routier.

(ii) *Liens entre zonage et extension des réseaux de transport*

Dans la doctrine et la pratique urbanistiques, le recours généralisé au zonage, en imposant une « vision aréolaire » de la production urbaine, constitue selon Dupuy (1991) une autre limite à l'avènement d'un urbanisme réticulaire. Plus spécifiquement et de façon paradoxale, ainsi que l'explique Jean-Pierre Gaudin (1986), zonage et transport vont devenir indissociables, accentuant un phénomène d'éclatement des fonctions urbaines mis en cause dans l'augmentation des mobilités et l'accentuation de la ségrégation socio-spatiale.

Dans la majorité des pays qui adoptent entre 1870 et 1930 une démarche de plan d'extension visant à gérer l'extension urbaine, le zonage est progressivement utilisé comme un moyen de planifier et de fixer l'usage des sols. La définition de zones apparaît pour la première fois en Europe dans les villes allemandes à la fin du XIXe siècle où, dans le contexte d'une forte croissance urbaine liée à l'industrialisation, la planification met en application un principe

hygiéniste de séparation des zones industrielles des espaces alloués aux activités commerciales et à l'habitat (Claude, 2000). Pour Jean-Pierre Gaudin (1986), la pratique du zonage, qu'il désigne sous le terme anglo-saxon de *zoning*, est indissociable d'une démarche d'extension urbaine, mais ne s'y résume pas totalement : le *zoning* permet d'opérer une distinction, en termes de traitement morphologique, en ville ancienne et ville nouvelle, et de différencier également les activités économiques, l'industrie et les ateliers étant généralement installés en périphérie. En France, après l'adoption de la première loi d'ensemble sur l'aménagement des villes (dite loi Cornudet), en 1919, la référence au zonage (dans les ouvrages de méthode, les articles de doctrine ou les revues professionnelles) devient de plus en plus fréquente alors qu'aucun texte réglementaire ni législatif n'en mentionne l'existence avant le décret-loi de 1935.

Le zonage entretient une relation particulière avec le développement des réseaux techniques en général et celui des infrastructures de transport en particulier. Entre la fin du XIXe et le début du XXe siècles, la volonté des urbanistes de réformer les villes, de les adapter aux exigences de l'expansion industrielle, de démolir et de construire, d'ouvrir de nouvelles voies, se heurte principalement aux intérêts des propriétaires fonciers et immobiliers. Le recours à l'expropriation par zone, bien que soulevant des fortes oppositions⁸⁹, constitue un moyen de définir les règles qui légitiment l'intervention publique, en s'appuyant sur la défense d'un intérêt général face aux intérêts particuliers et en imposant une régulation du marché foncier (Gaudin, 1993). La pratique du zonage offre donc un moyen aux urbanistes de préparer l'extension des réseaux de transport à travers les réserves foncières. Tant que les coûts de transport et les temps de déplacement sont restés élevés, l'application du principe hygiéniste s'est réduite à une séparation minimale des zones d'habitat et des zones industrielles, afin de préserver leur proximité (Gaudin, 1986). Au cours du premier tiers du XXe siècle, l'amélioration des conditions de déplacement liée au développement des réseaux de transport a permis d'augmenter les distances et de généraliser la pratique du zonage : « zoning et transport sont devenus indissociables, l'accent étant mis sur une spécialisation des fonctions de la ville » (Gaudin, 1986, 60). Cette conception de l'aménagement, qui repose sur la priorité accordée aux fonctions circulatoires et notamment aux circulations automobiles, se trouve au fondement de l'urbanisme moderniste et sera codifiée par la Charte d'Athènes en 1944 (Choay, 1965).

La critique de l'urbanisme fonctionnel et du zoning se développe très tôt, dès les années 1960, en particulier chez certains praticiens de l'urbanisme, chez les militants des luttes sociales et dans le champ de la recherche urbaine. Alors que le zonage est présenté comme l'outil, voire l'agent essentiel de la ségrégation urbaine et de la spécialisation fonctionnelle de l'espace, les pratiques du zonage n'ont pourtant jamais été aussi importantes. En France, la loi d'orientation foncière de 1967 a consacré le recours aux zonages d'intervention (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme plans d'occupation des sols, zones d'aménagement concerté, zones d'urbanisation prioritaires, etc.) dans le pavage systématique et exhaustif des territoires urbanisés (Scherrer, 2000). Pour Scherrer (2000), l'application doctrinale du zonage en France suscite une contestation croissante qui devient, au fil du temps, une opinion hégémonique. Plusieurs arguments sont avancés. D'un côté, le recours systématique à la séparation fonctionnelle aurait affaibli les centres et la mixité des fonctions urbaines, qui se trouvent au

⁸⁹ En France, la défense de la propriété foncière qui fédère les alliances politiques modérées apparaît comme un levier essentiel du verrouillage par le Conseil d'Etat de l'application de mesures de la loi Cornudet sur l'aménagement, l'embellissement et l'extension urbaine de 1919, qui prévoyaient l'expropriation par zone et la récupération des plus values foncières découlant de la construction des équipements publics (Gaudin, 1989).

fondement de la ville européenne. Cette dissociation fonctionnelle serait par ailleurs à l'origine d'une forte augmentation des déplacements motorisés et des nuisances environnementales associées. Les enjeux de régulation des circulations motorisées associées aux préoccupations environnementales semblent sonner le glas d'une planification urbaine fondée la séparation des fonctions urbaines. L'équilibre (entre développement et renouvellement urbains), la cohérence (entre les secteurs d'action publique) et la mixité (sociale et fonctionnelle) sont devenus les nouveaux principes directeurs d'une planification qui place le projet comme garant de leur mise en œuvre, avant la règle.

1.2 Réseaux : la domination du paradigme circulatoire

Du côté des spécialistes du transport, la conception dominante du réseau est avant tout économique et circulatoire. Peu à peu, une expertise technique se constitue, majoritairement constituée par des ingénieurs et des économistes, dont les approches très formalisées isolent la question du fonctionnement des réseaux vis-à-vis de leur environnement urbain. Cette tendance est particulièrement marquée dans le domaine de l'ingénierie du trafic, qui se focalise sur les problématiques de régulation et de prévision des circulations routières.

(i) Résoudre les problèmes de congestion : la naissance de l'ingénierie du trafic

Avant même l'essor de l'automobile en Europe, retardé par la dépression des années 1930, l'état parfois peu développé du réseau routier et la Seconde guerre mondiale, l'encombrement des voies urbaines, dû au mélange de véhicules se déplaçant à des vitesses différentes, constitue déjà un problème majeur dans les grandes villes (Barles et Guillaume, 2000). Les difficultés de circulation et les accidents qui en découlent appellent dans un premier temps des mesures de réglementation des flux et du stationnement des véhicules, notamment aux carrefours, places, et dans les rues étroites. La décennie 1904-1914 marque ensuite un véritable renouveau de l'aménagement de la voirie urbaine, avec un début de hiérarchisation fonctionnelle des voies de circulation. Durant les décennies 1920-1930, les mesures réglementaires visant à garantir la sécurité routière se multiplient.

Les problèmes de congestion, amplifiés par l'augmentation de l'usage de la voiture particulière, exigent la mise au point de solutions plus ambitieuses, au-delà du seul arsenal réglementaire. Aux Etats-Unis, où le développement de l'automobile est plus précoce qu'en Europe, l'augmentation des accidents et l'encombrement des voies de circulation routières incitent dès les années 1920 les autorités publiques des grandes villes à faire appel à des experts afin de trouver des solutions (Lannoy, 2003). Aux côtés des autorités publiques, les élites économiques urbaines manifestent un intérêt important pour la lutte contre la congestion urbaine. En effet, la dépendance des budgets municipaux vis-à-vis des taxes payées par les entreprises et les commerces installés dans les quartiers centraux explique la préoccupation commune des autorités publiques et des milieux économiques pour la lutte contre la congestion, qui fait apparaître un risque de dévitalisation des centres villes (Chatzis, 2013). Une nouvelle discipline émerge, appelée *traffic science* et plus tard *traffic engineering*, principalement développée par des ingénieurs et des techniciens qui se spécialisent dans l'écoulement des flux. Ce domaine de recherche et d'expertise, qui bénéficie dans son développement du soutien de capitaux publics et privés, se constitue à l'écart des autres domaines de recherche ou d'étude du fait urbain. Lannoy (2003) identifie ce partage des périmètres de recherche comme la principale raison du faible

investissement des sociologues de l'École de Chicago dans l'analyse du phénomène automobile naissant. Selon lui, l'automobile n'est pas ignorée, ni méprisée par les sociologues, mais son analyse est déléguée aux ingénieurs, contribuant ainsi « au processus de désocialisation, de technicisation, de durcissement de la science du trafic, donc à sa dissociation d'avec la sociologie urbaine » (Lannoy, 2003, 521).

(ii) *Anticiper et satisfaire les besoins de déplacement : les modèles de prévision du trafic*

Si les progrès accomplis dans les techniques d'enquêtes permettent de mesurer les flux de véhicules et de situer l'emplacement souhaitable pour les nouvelles infrastructures routières, il est encore impossible, dans les années 1940, d'évaluer avec précision leur dimensionnement (Chatzis, 2013). En juin 1956, l'adoption par le congrès américain du programme fédéral autoroutier et la création d'un fond (Highway Trust Fund) destiné au financement des infrastructures, principalement alimenté par les taxes sur les carburants, marquent un changement d'orientation radical de la politique des transports, vers le développement massif d'infrastructures autoroutières. Ce n'est donc plus la simple adaptation des voies existantes à l'accueil des circulations automobiles, mais bien la nécessité de prévoir les besoins en infrastructures qui rend indispensable l'adaptation des outils techniques (Dupuy, 1978). Entre les années 1955 et 1965, des ingénieurs employés dans différentes institutions et agences de planification aux échelles fédérales et locales vont travailler à l'élaboration de méthodes de prévision de trafic. Le modèle dit « à 4 étapes » formalise la chaîne de prévision des déplacements à partir des interactions entre quatre phases (encadré 1) : la *génération* (qui prévoit la croissance du trafic en fonction de l'évolution de la population, des emplois, des commerces, etc.), la *distribution* (répartition des déplacements entre les différentes zones), le *partage modal* (choix du mode de transport, initialement placé en seconde étape du modèle) et l'*affectation* (répartition des déplacements sur le réseau à partir des choix d'itinéraires).

Encadré 1 – Principes généraux du modèle à quatre étapes

La structure générale des modèles de prévision du trafic dits modèles à *quatre étapes* comporte quatre phases (génération, distribution, partage modal et affectation) dont la combinaison permet d'estimer les circulations au sein d'une région urbaine donnée. Chaque région urbaine est découpée en zones. Les circulations résultent de l'agrégation des déplacements entre zones d'origine (émission) et zones de destination (attraction) et de leur répartition sur le réseau de transport.

Phase 1 : Génération

Les données d'entrée sont la projection du nombre d'habitants, d'emplois, de commerces et de services dans les différentes zones d'une agglomération ou d'une région urbaine. Ces projections servent de base à une première estimation, celle du nombre de déplacements entrant (dans) et sortant de chaque zone, qui dépendent des nombres d'habitants et d'emplois des différentes zones.

Phase 2 : Distribution

Une fois définis les nombres de déplacements entrant et sortant de chaque zone, il s'agit ensuite de distribuer ces flux de déplacements entre les différentes zones, en d'autres termes d'apparier les flux entrant dans une zone avec les flux sortant des autres zones, et réciproquement. On adopte ici une logique gravitaire, où l'attractivité d'une zone dépend du nombre d'emplois, de commerces ou d'activités qu'elle offre, ce degré d'attractivité décroissant en fonction de la distance (voir note xx). Une matrice Origine-Destination, dite matrice O-D, donne pour chaque couple de zones (i,j) le nombre de déplacements sortant de i qui entrent dans j.

Phase 3 : Partage modal

Cette étape permet de répartir les déplacements selon différents modes de transport. Elle s'appuie notamment sur le taux de motorisation des individus résidant dans les différentes zones. Une matrice O-D est produite pour chaque mode de transport.

Phase 4 : Affectation

Cette étape consiste à reconstituer les itinéraires des déplacements, en superposant au zonage une description du réseau de transport.

Pour parvenir à l'équilibre de la répartition des déplacements et de leur affectation, le modèle de prévision fonctionne avec des boucles de rétroaction entre les trois étapes de distribution, de partage modal et d'affectation. En effet, les temps nécessaires à la distribution des déplacements entre les zones ne sont connus avec précision que lors de l'étape d'affectation ; d'où la nécessité de revenir à l'étape de distribution en réintroduisant ces valeurs et de procéder à la réitération des étapes (Chatzis, 2013).

A partir des années 1950, plusieurs ingénieurs français du corps des Ponts et Chaussées font des séjours aux Etats-Unis, contribuant à l'importation des méthodes de planification américaines et à la constitution d'une expertise nationale, développée sous l'égide de l'administration française (Chatzis, 2012).

(iii) Un sous-système transport isolé vis-à-vis de son environnement urbain

De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre de ces outils et de leur usage. Calibrés sur l'heure de pointe afin de répondre aux besoins des migrations domicile-travail, les modèles de prévision du trafic imposent un dimensionnement maximal du réseau routier comme un paramètre de base des simulations. Ils ne prennent pas en compte de manière satisfaisante, du moins à l'origine, les modes de transport autres que la voiture particulière : transports collectifs, marche et deux roues, constituent un 'résidu' de la part estimée pour l'automobile. Leur caractère agrégé ne permet pas d'appréhender les déterminants individuels de l'accès aux différents modes de transport et de leur usage. Si les améliorations apportées au modèle à quatre étapes ont permis d'atténuer une partie de ces problèmes, leur principale limite, particulièrement critiquable lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre d'évaluation socio-économique des infrastructures de transport, demeure l'absence de prise en compte des conséquences de la construction de nouvelles infrastructures sur la demande de transport et sur l'agencement urbain. Les localisations des ménages et des activités sont supposées exogènes à l'horizon de projection du modèle, de même que le niveau d'équipement des ménages en automobile, alors que l'avenir montrera que ces choix de localisation ou d'équipement sont en partie dépendants du développement des infrastructures de transport.

Plus spécifiquement, les hypothèses qui sous-tendent les modèles de prévision accordent un rôle central au temps et à la vitesse de déplacement en isolant le « sous-système transport » de son environnement urbain. Dans l'optique de facilitation de la circulation automobile, la minimisation des temps de déplacement constitue le principe opérationnel des étapes de distribution des trafics (cf. modèle gravitaire), de choix du mode de transport (préférence pour le mode le plus rapide) et d'affectation du trafic (choix du plus court chemin). La mesure des distances est remplacée par celle des distances-temps (à travers le concept de *coût généralisé*, cf. chapitre 1), reconnaissant le rôle central de la vitesse tout en ignorant ses conséquences de plus long terme, notamment en termes de réorganisation des lieux de résidence et d'activité. De

même, l'accroissement du trafic lié à la construction d'une nouvelle infrastructure⁹⁰ n'est pas pris en compte de manière satisfaisante, conduisant à une minimisation des effets induits par l'augmentation de la capacité du réseau, qui démontreront plus tard la faillite de la logique d'offre vis-à-vis d'un objectif de diminution de la congestion routière (Goodwin, 1996). Le caractère auto-prédictif de ces techniques de prévision, dénoncé par Gabriel Dupuy (1978) dès le milieu des années 1970, contribue sans doute à expliquer leur remarquable longévité⁹¹, en dépit des critiques dont elles ont fait l'objet. Elles servent en effet de manière particulièrement efficace les objectifs de la planification routière fondée sur le principe du *predict and provide*, qui ne sera pas remis en cause avant les années 1990.

A partir des années 1960, les modèles à quatre étapes sont appliqués à la programmation des infrastructures routières des grandes agglomérations françaises, associée à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) prévus par la loi d'orientation foncière. Des projections démographiques, souvent surdimensionnées⁹², servent de base à la répartition des populations et de l'emploi dans différentes zones urbaines, puis au calcul des prévisions de trafic. Dans la pratique, ces simulations aboutissent le plus souvent au diagnostic d'une forte croissance des circulations automobiles, soulignant le risque d'un engorgement des réseaux routiers d'accès au centre ou l'insuffisance des capacités de stationnement dans la zone centrale. C'est dans ce contexte qu'émerge la question d'un autre mode de croissance urbaine, moins tributaire de la voiture particulière.

1.3 Formes urbaines, transport et circulations : les modèles d'articulation

Au début des années 1970, la mise sur agenda de l'amélioration des transports collectifs urbains participe d'une stratégie de diversification de la politique nationale de transport jusque-là focalisée sur le développement massif des infrastructures routières. L'inquiétude suscitée par le premier choc pétrolier, en 1973 - bien que la circulation automobile ne représente qu'une faible part encore de la consommation énergétique nationale - constitue un facteur déterminant de l'évolution des stratégies politiques nationales (Demongeot, 2011). Au nom de l'indépendance énergétique nationale, l'heure est à l'innovation, y compris dans le domaine des transports collectifs. Après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République, en 1974, le nouveau secrétaire d'Etat aux transports du gouvernement Chirac, Marcel Cavallé, est chargé de lancer un concours d'idées en faveur du développement d'un nouveau mode de transport urbain guidé, annonçant le soutien au développement du tramway moderne. Prenant acte des changements d'orientation, une grande majorité des SDAU élaborés dans les années 1970 prévoient des projets de TCSP dans les villes centres, soulignant l'intérêt des services de l'Etat pour le développement de transports collectifs lourds, susceptibles d'offrir une alternative crédible à la voiture particulière.

Très rapidement néanmoins, face à l'accélération des dynamiques de l'étalement urbain, les solutions cantonnées au champ des transports apparaissent insuffisantes. La modération des circulations motorisées par une meilleure intégration entre transport et urbanisme s'impose alors

⁹⁰ Ce trafic induit correspond à la demande de déplacement générée par l'amélioration des conditions de circulation, qui conduisent les individus à pratiquer de nouvelles activités, ou des activités plus lointaines.

⁹¹ Si les modèles à quatre étapes ont été affinés depuis leur stabilisation, dans les années 1970, les principes de base en sont restés inchangés.

⁹² C'est le cas en France, dans un contexte de forte croissance urbaine depuis les années 1950 et de volonté d'un rééquilibrage entre le développement de l'agglomération parisienne et celui des agglomérations de province.

comme un objectif de la planification de l'aménagement et des réseaux, dans un contexte où l'augmentation du trafic pendulaire, corrélée au mouvement de périurbanisation de l'habitat et des activités, aggrave les problèmes de congestion de certains axe routiers en heure de pointe (Downs, 1992).

(i) Agir sur l'agencement des fonctions urbaines

Dès la fin des années 1960, les principes d'aménagement associés au développement des villes nouvelles prennent en considération la double nécessité de s'accorder à la croissance des circulations automobiles et de modérer les besoins de déplacement. Ces objectifs s'inscrivent dans un projet plus large, celui de créer des « centres urbains nouveaux », afin d'organiser la croissance urbaine et d'adapter les villes aux nouvelles contraintes économiques et technologiques. Sur la base du paradigme alors dominant dans la planification urbaine de l'équilibre et du rééquilibrage, il s'agit d'encourager un développement urbain polycentrique répartissant la croissance autour de quelques pôles secondaires et répondant au double objectif de sauvegarde des centres et de prévention d'une urbanisation trop diffuse. Comme le rappelle Devisme (2005), une inquiétude fondamentale est à l'origine de ce renouveau de la pensée urbanistique et des ambitions planificatrices : celui d'un déclin des centres traditionnels, soumis à la pression d'une évolution rapide des modes de production, de consommation et d'échanges. Dans ce contexte, la création des villes nouvelles incarne une action volontariste visant autant à protéger l'avenir des centres anciens qu'à s'adapter aux exigences de l'économie moderne.

En matière de circulation et de déplacement, deux objectifs prévalent. Le premier consiste à maintenir l'attractivité des centres urbains, soumis à une pression forte des circulations automobiles. En écho aux recommandations du rapport Buchanan (1963), hiérarchisation et ségrégation des flux, organisant notamment la circulation des piétons et des automobiles sur des voies séparées, sont conçus pour assurer une meilleure fluidité, plus de sécurité et une meilleure qualité de vie urbaine. Ainsi le fait de privilégier les liaisons piétonnes pour relier les équipements des centres des villes nouvelles est présenté comme un moyen d'imposer le choix culturel de la « rue européenne » contre le modèle américain du « tout voiture » (Korganow, 2005). Le deuxième objectif porte sur l'organisation et la modération des besoins de déplacement domicile-travail, les migrations pendulaires étant considérées comme les plus exigeantes en matière d'infrastructures de transport lourdes et de régulation des circulations. La décentralisation de l'emploi autour de plusieurs pôles secondaires est conçue comme un moyen de soulager les axes d'accès au centre principal et de mieux répartir les flux domicile-travail à l'échelle de la région urbaine. A ce principe s'ajoute celui de l'équilibre entre emploi et habitat au sein de chaque pôle secondaire, censé limiter les déplacements entrant ou sortant de ces pôles.

L'expérience des villes nouvelles de la région Ile-de-France souligne bien le bilan mitigé de cette logique planificatrice en matière de gestion de la demande de mobilité (Steinberg, 1990). Si la croissance de l'habitat et de l'emploi dans toutes les villes nouvelles a été remarquable et les taux d'équilibre habitat-emplois relativement satisfaisants (autour de neuf emplois pour dix actifs résidents, avec des variations qui peuvent être assez significatives d'une ville nouvelle à l'autre), cette polarisation s'est également accompagnée d'une forte augmentation des migrations domicile-travail. L'échec des villes nouvelles à modérer le besoin de déplacements s'explique principalement par leur très bon niveau d'accessibilité, assuré à la fois par des infrastructures routières rapides et par le réseau express régional (RER). Bien qu'ils aient servi de supports au développement programmé de ces pôles urbains secondaires, ces réseaux ont également permis

aux habitants des villes nouvelles d'aller travailler à Paris, ou dans d'autres zones d'emploi franciliennes, tandis que les résidents franciliens pouvaient venir occuper les emplois créés en ville nouvelle. De fait, comme le soulignent Béhar & alii (2002), les villes nouvelles de la région parisienne ont davantage été conçues dans le but de satisfaire les besoins de logement et d'emploi d'une population croissante que dans l'optique de constituer des pôles urbains autonomes, sur le modèle des villes nouvelles anglaises. De ce fait, même si la lutte contre l'allongement des distances domicile-travail constitue bien l'un des objectifs du schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965, la création des villes nouvelles pour ambition principale d'offrir aux franciliens des opportunités d'emplois et d'activités moins éloignées que le centre de Paris, « d'une diversité et d'une taille telle que des possibilités de choix et de promotion soient offertes à la plupart » (extrait du SDAURP de 1965, cité par Béhar & alii, 2002, 13).

En dépit des limites pratiques du principe de rapprochement entre habitat et emploi, l'amplification du mouvement de périurbanisation dans les années 1980 continue d'orienter l'effort de recherche vers l'évaluation des interactions entre formes urbaines et déplacements, principalement à travers les relations entre distances au travail et migrations pendulaires (Korsu & alii, 2012). Dans ce registre, les travaux de Hamilton (1982) autour de la notion d'« *excess commuting* » (excès de la distance au travail), plus tard transformée en « *wasteful commuting* », sont pionniers. A partir d'un modèle urbain monocentrique théorique, qui permet d'estimer une distance minimale optimisée d'accès au travail (*required commute*), Hamilton calcule l'excès de distance au travail dans plusieurs villes américaines à partir des différences entre les distances au travail observées et cette distance minimale. Sur un échantillon de 14 villes, il évalue un excès de 87% de distances parcourues par rapport à la distance minimale requise. Au-delà de l'effet stimulant qu'elles exercent sur la communauté scientifique, ces simulations sont critiquées, notamment au regard de leur référence au modèle monocentrique, considéré comme dépassé en raison de la déconcentration de l'emploi.

Plusieurs chercheurs s'attachent dès lors à appliquer les méthodes de Hamilton au modèle polycentrique, montrant que si ce modèle est associé à un excès de la distance parcourue moins important que celui estimé dans le cas d'un modèle monocentrique (Song, 1995), cette réduction n'est valable qu'en relatif, mais pas en valeur absolue (Chen, 2000). Dans le cas du modèle multipolaire en effet, la distance minimale requise est plus élevée que dans le modèle monocentrique. De ce fait, la déconcentration de l'emploi ne conduirait ni à une réduction de la distance minimale requise, ni à une réduction des distances effectives (Chen, 2000 ; Aguiléra et Mignot, 2010). D'autres auteurs critiquent l'hypothèse de minimisation des distances, peu réaliste au regard du choix effectif des ménages (Korsu et Massot, 2006 ; Charron, 2008) ou celle d'une « réaffectation » des choix résidentiels des ménages en vue de minimiser les distances au travail qui ne tiendrait pas compte des caractéristiques socio-économiques de ces ménages (Cropper et Gordon, 1991 ; Giuliano et Small, 1993). Prenant appui sur ces recherches, Korsu & alii (2012, 61) ont récemment développé le concept de *ville cohérente*, définie comme « une ville où chacun serait à proximité des principaux endroits où il a à se rendre » et, plus spécifiquement, « un agencement urbain tel que chacun puisse être à moins de t minutes de son lieu de travail ».

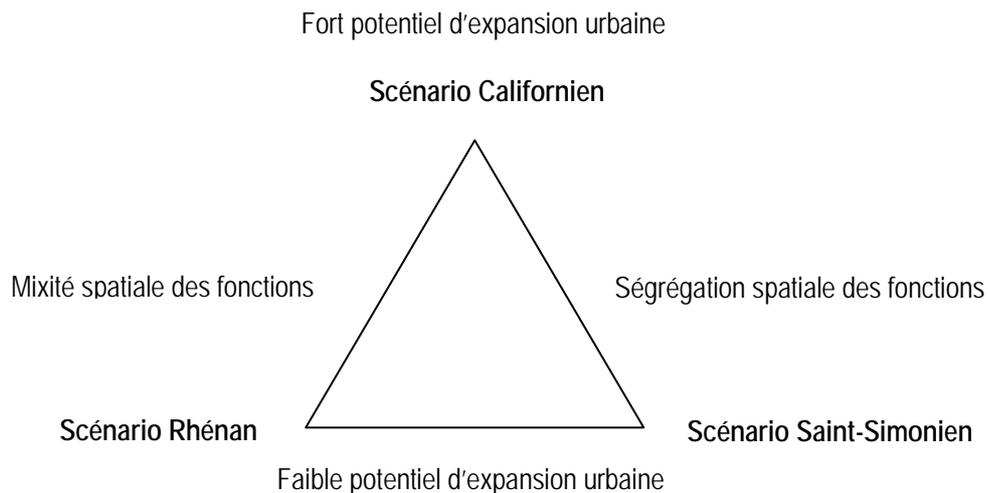
Dans ces modèles, essentiellement destinés à la simulation, la demande de déplacement apparaît comme une résultante de l'agencement urbain sans que les liens complexes et réciproques entre ces différentes dynamiques ne soient au cœur de la réflexion. D'autres approches ont au contraire cherché à approfondir la compréhension des interactions entre villes, réseaux et mobilité, en mettant en évidence le rôle central de la vitesse.

Dans les années 1970, la Banque Mondiale, dont l'un des objectifs est de financer des projets favorisant le développement économique et le bien être social dans les pays en voie de développement, constate l'insuffisance des méthodes d'évaluation des impacts des investissements de transport et des changements de politiques (Roth & Zahavi, 1981). Plusieurs limites sont identifiées, dont l'incapacité des modèles classiques à prévoir l'augmentation des déplacements liée à une amélioration des performances du système de transport, l'absence de prise en compte explicite des relations entre l'occupation du sol et les pratiques de déplacements, ou encore l'absence de causalité dans les modèles qui ne fonctionnent que sur la base de corrélations. C'est dans ce contexte que Yacov Zahavi, chercheur à la Banque Mondiale, met au point un nouveau modèle prédictif de la demande de déplacement, appelé modèle U MOT (Unified Mechanism of Travel). Il s'appuie sur les résultats d'une analyse comparative des temps de transport quotidiens dans une trentaine de villes dans le monde, qui met en évidence la remarquable stabilité de ces « budgets temps » d'une année à l'autre, quels que soient les progrès accomplis dans l'offre de déplacement (Szalai, 1972). Les auteurs de l'étude formulent l'hypothèse que les individus utilisent l'amélioration des performances des systèmes de transport pour augmenter leur mobilité plutôt que pour gagner du temps. Partant de cette hypothèse, Zahavi (1979) élabore un modèle dans lequel chaque individu cherche à maximiser ses opportunités de déplacement sous une double contrainte, financière et temporelle. Il inverse ainsi radicalement la formalisation des modèles de prévision du trafic classiques, qui repose au contraire sur la minimisation du coût généralisé, et en particulier du temps de déplacement. Si les limites de l'approche, dont les apports restent principalement connus sous l'expression de « loi de constance des budgets temps », ont été montrées par différents auteurs (Crozet et Joly, 2004), son apport reste pionnier dans le développement des travaux qui visent à appréhender les interactions entre ville, transport et mobilité comme un « processus réflexif de co-construction des liens et des lieux » (Massot et Orfeuill, 2005).

Au début des années 1990, trois chercheurs de l'Inrets développent, à la demande de la Datar, une approche prospective de la demande de mobilité quotidienne qui s'inspire de la démarche de Zahavi (Bieber & alii, 1993). Inscrivant leur réflexion dans une perspective d'analyse urbanistique, ils construisent trois scénarios différenciés selon un triple point de vue : l'urbanisme et le mode d'occupation des sols, l'organisation sociale et économique et les politiques de transport. C'est à partir des conceptions de l'espace et de la planification que s'opère la première différenciation entre des scénarios baptisés Californien, Rhénan et Saint-Simonien. Deux tensions classiques permettent d'opérer cette distinction entre les trois sommets d'un triangle : celle qui oppose l'étalement (sommet du haut, Scénario Californien) à la compacité (deux sommets de la base) et celle qui oppose la mixité des fonctions (sommet à gauche de la base, Scénario Rhénan) au zonage (sommet à droite de la base, Scénario Saint-Simonien (figure 1). Partant d'une analyse comparative et historique, les trois auteurs avancent l'idée que la mobilité est « une production sociale largement déterminée par l'interaction de formes urbaines de plus en plus déconcentrées et de techniques de transport de masse de plus en plus rapides » (Bieber & alii, 1993). La mobilité ne se réduit pas à ses dimensions individuelles et sa transformation est aussi celle des espaces, les modes de transports ne déplaçant pas seulement des hommes, mais aussi des lieux, de résidence, de travail, de loisirs, d'activités diverses (Orfeuill, 1995). Sa régulation, dès lors, ne peut être envisagée que globalement, en considérant non seulement les instruments propres au transport ou aux télécommunications, mais également les conceptions de l'urbanisme et de l'occupation de

l'espace, qui diffèrent largement d'une aire géographique ou culturelle à une autre. Dans la vision de ces trois scénarios, la vitesse joue un rôle central, tant dans la dynamique de la mobilité quotidienne, où la croissance des modes de transport se hiérarchise en fonction de leurs performances respectives que dans l'évolution de l'occupation de l'espace, où l'appropriation individuelle de la vitesse conduit à une réallocation des lieux de résidence et d'activité, à une dilatation et à une ségrégation plus ou moins importante de l'espace, selon les modes de régulation en place.

Figure 1 - Trois futuribles de la mobilité quotidienne



Source : Bieber, Massot et Orfénil, 1993.

Le rôle central de la vitesse dans la coproduction entre ville, transport et mobilité se trouve également au cœur de la réflexion de Marc Wiel, urbaniste et ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Brest. En 1999, il publie un ouvrage intitulé « La transition urbaine. De la ville pédestre à la ville automobile » dans lequel il identifie et illustre les mécanismes à travers lesquels ce qu'il appelle la « mobilité facilitée » influence à la fois le mouvement de périurbanisation des résidences et la croissance des surfaces commerciales périphériques. En donnant accès à des opportunités foncières abondantes et peu chères en périphérie des villes, le développement des réseaux de transport et l'augmentation des vitesses servent de support à l'accession individuelle à la propriété et aux stratégies d'implantation commerciale de la grande distribution. Cette modification des conditions de la mobilité accroît la dépendance à l'égard de l'automobile, entraînant de ce fait, de la même manière que dans le processus formalisé par Zahavi, l'augmentation des besoins en infrastructures de transport. Dans cette « spirale de la transformation de la ville par les nouvelles conditions de la mobilité », la capacité de régulation des politiques publiques se trouve réduite par manque d'anticipation, restant enfermée dans la réponse à des besoins de mobilité toujours croissants.

En insistant sur le caractère systémique des interactions entre ville, transport et mobilité, ces travaux démontrent que la régulation des mobilités quotidiennes doit être envisagée dans une perspective transversale, non limitée à la sphère des transports, mais ouverte plus largement sur les différents secteurs de l'aménagement urbain, du développement économique et du logement (Wiel, 2002). Ils prêtent plus d'attention aux enjeux de coordination entre transport et urbanisme

qu'à l'évolution du partage entre les différents modes de transport. D'autres travaux, fondés sur la densification ou la structuration de l'urbanisation autour des réseaux, visent au contraire à favoriser l'usage des transports collectifs ou de proximité afin de limiter la dépendance à l'égard de la voiture particulière.

(iii) Modérer la dépendance automobile

Dans les années 1980, les inquiétudes à l'égard des conséquences de la périurbanisation et de ses conséquences contribuent à la promotion d'un modèle de ville dense et compacte, en réaction à la ville étalée et à l'augmentation des circulations automobiles. Ce modèle émerge aux Pays-Bas, pays de l'intervention planificatrice centralisée, où la question de la consommation d'espace se pose de manière nettement plus cruciale qu'en France, notamment. Il s'agit de promouvoir l'aménagement d'une ville compacte, favorisant les déplacements à courte distance, en reprenant les contraintes de la « ville pédestre » (Wiel, 1999).

Le modèle de la ville dense se diffuse largement dans les milieux de la recherche sur les transports à la suite de la publication en 1989 des travaux de Newman et Kenworthy, qui renouvellent la réflexion sur la dépendance automobile. Une courbe sur laquelle sont reportées une trentaine de métropoles mondiales - qui sera désignée par la suite sous le terme de « courbe de Newman et Kenworthy » - montre une relation décroissante entre la consommation énergétique liée aux déplacements quotidiens, mesurée par habitant et par an, et la densité humaine, mesurée en habitants par hectare. Selon cette courbe, plus faible est la densité, plus forte est la consommation d'énergie nécessaire aux déplacements quotidiens. A cet égard, les métropoles nord-américaines et australiennes présentent une situation nettement moins favorable que les métropoles européennes. En France, d'autres travaux, développés sur la base d'une analyse désagrégée des consommations énergétiques et des émissions polluantes liées aux déplacements quotidiens des individus, tendent à confirmer le lien entre mobilité et densité urbaine (Orfeuil, 1986 ; Hivert, 1994 ; Gallez, 1995 ; Fouchier, 1997 ; Gallez et Orfeuil, 1998). Ils montrent en particulier que les consommations d'énergie que les habitants des zones périurbaines consacrent à leurs déplacements quotidiens sont en moyenne 2 à 3 fois plus élevées que celles des habitants du centre. Opposé à la ville étalée et diffuse, le modèle de la ville compacte s'impose bientôt comme un « credo » de la planification urbaine, à l'interface des politiques de transport et d'aménagement, comme un moyen de limiter la périurbanisation et de réduire la dépendance automobile (Pouyanne, 2004).

De nombreuses critiques lui sont néanmoins adressées, mettant en doute son efficacité en termes de modération de l'usage de la voiture ou des consommations d'énergie d'un côté et soulignant ses conséquences sociales potentiellement ségrégatives de l'autre. Dupuy (2002) affirme ainsi que, contrairement aux conclusions de Newman et Kenworthy (1989), l'augmentation de la densité s'accompagne *a priori* d'une augmentation de la dépendance automobile, au sens où le bénéfice d'accessibilité lié à cet accroissement de densité est plus important pour les automobilistes que pour les non automobilistes. Le message adressé par Newman et Kenworthy aux aménageurs serait donc loin d'être clair : au mieux, la dépendance à l'égard de l'automobile ne peut s'annuler totalement que si la densité s'accroît de telle manière que tout l'espace se trouve « à portée de main », l'usage de la voiture perdant alors tout intérêt concurrentiel. Sa critique rejoint celle de Korsu & alii (2012), qui rappellent que vivre et travailler dans des espaces denses ne garantit pas la diminution des déplacements domicile-travail, pour peu que ces espaces de vie et de travail soient très distants. Soulignant les limites d'une analyse

focalisée sur la seule mobilité quotidienne, Orfeuil et Soleyret (2002) ont remis en cause le caractère vertueux du modèle de la ville dense en montrant que la consommation d'énergie liée aux déplacements à longue distance des habitants des zones centrales (pour les loisirs ou les voyages d'affaires) compensait largement leur faible consommation d'énergie pour les déplacements quotidiens. D'autres auteurs s'interrogent sur la faisabilité du modèle de la ville dense (notamment au regard du coût économique élevé de la construction dans les zones denses) et sur son acceptabilité sociale (Breheny, 1997). Enfin différents travaux montrent que les effets sociaux de la densité en termes d'amélioration de l'accessibilité aux ressources urbaines sont très variables et dépendent notamment de l'attention portée à l'équité dans l'accès au logement, afin d'éviter les risques ségrégatifs dus au surenchérissement conjoint des prix du foncier et de l'immobilier (Burton, 2000 ; Troy, 1992).

Au cours des années 1990, les orientations en faveur de la densification sont progressivement associées au développement coordonné de l'urbanisation et de l'offre de transports collectifs. La vision d'une ville structurée autour de ses réseaux, dans laquelle l'urbanisation s'organise autour de pôles périphériques en fonction de leur accessibilité au réseau de transports collectifs, mêle les visions de l'organisation urbaine polycentrique à celle de la ville compacte, permettant à celle-ci de sortir d'une représentation circonscrite aux zones centrales. Ce principe est transcrit dans les lois de d'urbanisme et les dispositifs de planification de la plupart des pays européens (Maulat, 2014). En France, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de 2000 assigne aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) un objectif de développement de l'urbanisation prioritaire dans les zones déjà desservies par les transports collectifs⁹³.

Aux Etats-Unis, le modèle de la ville structurée autour des réseaux de transports collectifs est traduit à travers le concept de "*Transit City*", puis de "*Transit Metropolis*" et enfin de "*Transit Oriented Development*" (TOD). Le concept de TOD est associé à l'émergence de deux mouvements dans le champ de l'architecture et de l'urbanisme (*New Urbanism* et *Smart Growth*), qui préconisent un renouvellement des concepts et des pratiques de l'urbanisme et cherchent à promouvoir un mode de développement urbain radicalement opposé au modèle américain de la ville étalée. Elaboré par l'architecte-urbaniste américain Peter Calthorpe⁹⁴ à la fin des années 1980 et formalisé pour la première fois dans un ouvrage intitulé "*The Next American Metropolis*" en 1993 (Calthorpe, 1993), le TOD est diffusé dans le champ des transports par les travaux de Robert Cervero (1998, 2007) à l'Université de Oakland. Pour Calthorpe (1993), ce concept renvoie à l'aménagement de quartiers situés le long d'une ligne de transports collectifs respectant plusieurs

⁹³ « [Les SCOT] précisent les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ils peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements ». (Extrait de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, article 122-1).

⁹⁴ Calthorpe est l'un des fondateurs du *Congress for New Urbanism* (CNU), un collectif d'architectes urbanistes créé en 1993, dont l'ambition est de s'attaquer à la question de l'étalement urbain et de promouvoir un développement urbain polycentrique, dans lequel l'aménagement, conçu à l'échelle du quartier, s'inspire de l'idéal-type de la ville européenne préindustrielle (Dupuis, 2009). Ce groupe cherche à développer une nouvelle pensée et de nouvelles pratiques orientées vers le développement de bâtiments, de quartiers et de régions plus respectueux de l'environnement et garantissant une meilleure qualité de vie pour leurs habitants. En 1996, lors de la réunion annuelle du CNU, une charte pour un nouvel urbanisme a été adoptée, définissant 27 principes pour la construction de nouvelles « communautés », s'appliquant à différentes échelles, de la région urbaine à l'ilot (Source : <https://www.cnu.org/>, consultation avril 2014).

qualités dont la densité, la mixité fonctionnelle, un environnement favorable aux déplacements à pied et plus généralement à l'usage combiné des transports publics, du vélo, de la marche et de la voiture⁹⁵. De nombreuses définitions ont été proposées depuis lors, qui s'accordent autour des principes de mixité de l'aménagement, de proximité vis-à-vis des stations et de qualité de la desserte en transports publics, d'aménagement favorable à l'usage des transports publics ; à ces principes s'ajoutent d'autres qualités moins systématiquement citées telles que la densité, un environnement favorable à la marche et au vélo, la localisation d'espaces publics à proximité des stations, des stations conçues comme des pôles d'attraction des quartiers (Cervero & alii, 2002).

Ainsi que le reconnaît Calthorpe lui-même, le TOD reprend des principes d'aménagement anciens, qui ont guidé le développement des villes américaines et européennes avant l'essor de l'automobile (Carlton, 2007, 8)⁹⁶. Il s'inspire notamment du courant de l'urbanisme culturaliste, et plus spécifiquement du modèle de la *city jardin* de l'urbaniste anglais Ebenezer Howard, concept de quartier satellite de taille modeste, regroupant les fonctions de proximité, relié aux centres de production industrielle par le train mais conçu comme relativement autonome vis-à-vis du centre urbain principal. Une autre référence importante est faite à l'idée de *Joint Development*, désignant un mode de développement conjoint des infrastructures de transports collectifs et de l'urbanisation, renvoyant aux logiques d'action de certaines agences de transports collectifs américaines dans les années 1980, qui cherchent à rentabiliser leurs avoirs fonciers tout en favorisant un développement de l'urbanisation autour des lignes de transports (Carlton, 2007 ; Cervero & alii, 2002). Mise en place dans une double perspective de rentabilisation des services de transports collectifs et de financement des réseaux à partir des plus-values foncières, cette stratégie a notamment été appliquée à grande échelle au Japon, où en l'absence d'investissement public dans l'urbanisme et l'équipement en infrastructures de transport, le développement d'un réseau de villes denses reliées par des infrastructures ferroviaires s'est appuyé sur l'intervention de groupes privés cumulant les fonctions d'opérateurs ferroviaires, d'aménageurs et de promoteurs immobiliers (Aveline, 2003).

Depuis les années 2000, le concept de TOD connaît un succès croissant dans les milieux de l'aménagement et du transport, non seulement aux Etats-Unis, au Canada et en Australie, mais également en Europe et en Asie. En France, sous la thématique de la « ville orientée vers les transports collectifs » ou de « ville orientée vers le rail », plusieurs travaux de recherche ont été entrepris dans le champ des transports, comme le projet franco-allemand « Bahn-Ville », qui associe des chercheurs, des représentants des collectivités et, côté français, des représentants des agences d'urbanisme et du CERTU (L'Hostis & alii, 2009). Dans les représentations qui renvoient au TOD ou à l'urbanisme des transports collectifs, les réseaux sont pensés comme des éléments structurants de l'urbanisation : “What matters is that transit and the city co-exist in harmony” (Cervero, 1998). Alors que dans les années 1960, l'objectif était d'adapter les besoins en infrastructures (surtout routières) au développement de l'urbanisation, le nouvel algorithme d'action apparaît inversé : ce sont désormais les réseaux (existants ou futurs) qui doivent précéder et structurer le développement et le renouvellement urbains. Traduit sous forme de normes dans des guides d'aménagement publiés par les agences métropolitaines des villes américaines,

⁹⁵ “A [TOD] is a mixed-used community within an average 2000-foot walking distance of a transit stop and a core commercial area. TODs mix residential, retail, office, open space, and public uses of a walkable environment, making it convenient for residents and employees to travel by transit, bicycle, foot or car” (Calthorpe, 1993, 56).

⁹⁶ “The idea that transit might orient development and vice versa is certainly not new. In fact Peter Calthorpe considers himself as a reviver rather than an originator of ideas” (Carlton, 2007, 8).

canadiennes et australiennes, diffusé par de multiples relais institutionnels aux échelles locale, nationale et internationale, analysé et évalué dans le cadre de nombreuses études et recherches scientifiques, le TOD circule aujourd'hui très largement dans les milieux de la recherche scientifique, de l'expertise et de la planification urbaine à l'échelle mondiale.

Au même titre que le rapport Buchanan en 1963 qui visait à proposer des solutions concrètes d'adaptation des villes aux circulations automobiles, le TOD fait figure de doctrine urbanistique et technique qui vise à promouvoir le développement d'un aménagement urbain adapté aux contraintes sociales et environnementales actuelles. Ces doctrines participent de la circulation d'un « modèle urbain » au sens défini par Françoise Choay (1965), d'une réponse à la crise d'un mode de fonctionnement urbain et social préexistant, dont la valeur se veut exemplaire, tant en termes de construction proposée que dans son caractère reproductible. L'exemplarité d'un modèle se nourrit ainsi de mises en pratique localisées des principes énoncés dans les chartes ou les guides méthodologiques, souvent désignées sous le terme de *bonnes ou meilleures pratiques* (*best practices*). Ces bonnes pratiques circulent dans les institutions et dans les mondes professionnels sous différents registres (Devisme & alii, 2007) : un régime incitatif, qui vise à promouvoir l'exemplarité du modèle dans sa fabrique localisée, selon des modalités adaptables et révisables ; un régime prescriptif, dans lequel ces exemples sont présentés comme le modèle à suivre, dans une optique d'orientation et de « management » de l'action publique ; enfin, un régime normatif, dans lequel ces pratiques sont traduites en normes ou en standards.

Depuis les années 1990, la Commission européenne a financé de nombreux projets de recherche comparatifs sur les interactions entre politiques de transports et d'aménagement⁹⁷, dont certains visent explicitement à identifier les bonnes pratiques et à évaluer les conditions de leur transférabilité à d'autres contextes urbains. Les apports de ces travaux apparaissent cependant difficiles à évaluer, tant les éléments du contexte local apparaissent cruciaux dans l'émergence comme dans la mise en œuvre des pratiques de coordination. C'est en partant d'une critique de ces études en termes de « benchmarking » que nous avons proposé une autre approche de la mise à l'épreuve politique des doctrines planificatrices, centrée sur la question du changement de politique.

⁹⁷ Cf. projets SESAME, LEDA, DANTE, COST332, PLUME, TRANSPLUS, TRANSLAND.

2. Le changement par la coordination : regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises

En Europe, le modèle de l'urbanisme orienté vers les transports collectifs se réfère largement aux exemples de villes allemandes et suisses (Bâle, Berne, Zürich, Karlsruhe) qui sont parvenues à contenir l'utilisation de l'automobile en alliant au développement d'une offre de transports collectifs performante différentes formes de restriction de l'usage de l'automobile (notamment par le stationnement) et des mesures d'urbanisme de proximité, amarrage de l'urbanisation aux gares, etc.). Pour les partisans d'une limitation de l'usage de l'automobile en ville, ces politiques font figure de référence (Apel & Pharoah, 1995 ; Brög, Erl, Raux & Jones, 1996) au regard des chiffres de partage modal auxquelles elles sont associées : la part des transports publics pour l'ensemble de la mobilité quotidienne s'établit à 23% pour l'agglomération bâloise et 24% dans celles de Berne et de Zurich⁹⁸ (ARE-OFS 2001 : 66), soit entre 30% et 50% de plus que dans des agglomérations françaises ou allemandes de taille comparable.

L'exemple de ces grandes agglomérations a été largement médiatisé par les milieux professionnels du transport urbain en Europe, ce qui a favorisé la diffusion d'expertise ou de mesures s'inspirant du « modèle suisse » : de nombreuses municipalités de grandes villes et autres communautés urbaines françaises, allemandes ou italiennes s'en sont inspirées (en France par exemple, Grenoble, Strasbourg, Orléans) et font appel à des bureaux d'ingénierie et d'urbanisme suisses pour en appliquer localement les principes. Pourtant, ces exportations se traduisent souvent par des échecs, en raison de la trop faible attention portée aux difficultés ou aux limites de la transposition. La comparaison de politiques menées dans plusieurs agglomérations en Suisse a ainsi montré que la coordination entre les politiques de déplacement et d'aménagement urbain nécessitait un certain nombre d'ingrédients, qui vont du référentiel d'action aux procédures, en passant par un contexte morphologique pré-existant favorable (forte monocentralité de l'emploi, existence d'une étoile ferroviaire) et des lois cadres de coordination à incitation financière (Kaufmann & alii, 2003). La transposition du modèle des grandes agglomérations de Suisse alémanique s'avère généralement difficile, car elle ne peut s'appuyer sur les mêmes structures d'opportunités politiques. L'absence de diffusion du « modèle suisse » aux agglomérations de la Suisse romande, Genève et Lausanne témoigne du poids des facteurs locaux.

La plupart des travaux consacrés au transfert de « bonnes pratiques » privilégient la dimension comparative de l'analyse au détriment de la dimension temporelle, laissant donc de côté la question du changement de politique et des conditions de ce changement. En dehors du fait que la comparaison internationale de politiques comporte d'importants écueils méthodologiques (Hassenteufel, 2005), le rapprochement de deux états saisis en coupe instantanée prend ainsi le risque d'aboutir à la surdétermination des facteurs structurels – par exemple l'organisation institutionnelle – sans qu'il soit possible d'attribuer à ces facteurs un rôle dans l'échec ou dans la réussite de telle ou telle politique. Plutôt que d'aborder la question du transfert - qui imposerait de se référer à un modèle de coordination urbanisme transport – nous avons choisi de poser celle du changement de politique, à partir de l'analyse comparative des

⁹⁸ Pourcentage calculé pour l'ensemble des étapes sans la marche (une étape équivaut à l'utilisation d'un moyen de transport).

stratégies mises en œuvre au cours des dernières décennies dans quatre agglomérations suisses et françaises.

Partant du constat que les questions de mobilité urbaines et du rapport entre ville et transport soulèvent d'importantes controverses que les doctrines planificatrices dominantes ont tendance à effacer, nous faisons l'hypothèse que les représentations et la mise en œuvre de la coordination entre ces deux secteurs d'action dépendent avant tout des configurations urbaines et socio-politiques locales. L'approche par le politique permet d'analyser la manière dont les acteurs locaux s'emparent de la question des interactions entre aménagement urbain, réseaux de transport et mobilité - en se référant ou non à des modèles urbains ou des doctrines techniques - formulent des problèmes circonscrits dans l'espace et dans le temps et mettent en place les moyens de résoudre ces problèmes.

Enfin, la question du changement s'impose tant au regard de l'évolution des objectifs associés à la coordination urbanisme-transport que de l'inertie caractérisant les politiques d'urbanisme et de transport comme l'organisation du pouvoir local⁹⁹. Nous pouvons supposer que les effets des décisions prises dans le passé influencent durablement les choix du présent, en nous référant à l'hypothèse du sentier de dépendance¹⁰⁰. Nous nous sommes ainsi interrogés sur la manière dont les acteurs en charge des déplacements et de l'aménagement urbain dans différentes agglomérations avaient appréhendé la relation entre ville et transports. Comment le changement de perspective de la ville automobile à la « ville durable » a-t-il été traduit localement ? Qu'en est-il des enjeux, des visions et des pratiques locales de la coordination entre transports et urbanisme ? Quels sont les facteurs qui favorisent cette articulation et, à l'inverse, peut-on identifier les sources d'inertie et de segmentation de l'action publique ?

Après avoir décrit la méthode, le cadre d'analyse et les terrains, nous analyserons dans une approche comparative les principaux éléments de continuité et de changement des politiques de transport et d'urbanisme à partir des trois entrées complémentaires (idées, institutions, intérêts) et de leurs interactions.

2.1 Éléments de méthode et présentation des terrains

La comparaison de politiques publiques à l'échelle internationale soulève de nombreux problèmes méthodologiques et théoriques, dont l'un des principaux tient à la difficulté d'appréhender les changements (Hassenteufel, 2005). La perception du changement dépend notamment de la période d'observation temporelle sur laquelle elle s'appuie (Fontaine et Hassenteufel, 2002). Seul un recul historique important (de quelques décennies au moins) permet de saisir à la fois les effets d'inertie ou de continuité découlant des décisions passées, les facteurs de rupture ou d'innovation et la manière dont ils peuvent induire un changement durable des politiques. Par ailleurs, l'analyse des politiques publiques sur la longue période met en évidence les interactions entre les différents échelons décisionnels, notamment entre échelles nationale et locale. Borraz (1999) quant à lui souligne l'intérêt des approches dynamiques des politiques publiques, qui considèrent les décalages et les tensions inhérentes aux systèmes d'action.

⁹⁹ Inertie dont nous avons déjà pu mesurer l'importance dans nos précédents travaux sur l'intercommunalité et les politiques de transports urbains, présentés dans le chapitre 2 de ce mémoire.

¹⁰⁰ Nous reviendrons plus précisément sur la pertinence de l'application de cette hypothèse à nos différents terrains d'analyse dans la dernière section de ce chapitre.

Reprenant à notre compte ces différentes hypothèses, nous avons opté pour une méthode d'analyse accordant de l'importance au temps long.

(i) *Analyse des trajectoires politiques : le cadre des « 3 i »*

Pour ce faire et en référence à l'approche que nous avons utilisée pour l'analyse des liens entre dynamique intercommunale et politiques de transports collectifs (cf. chapitre 2), nous nous sommes appuyés sur la reconstitution des *trajectoires* des politiques de transports et d'urbanisme mises en œuvre au cours des quarante dernières années dans les quatre agglomérations de notre échantillon : Berne et Genève en Suisse et Strasbourg et Bordeaux en France. Par trajectoire politique, nous entendons ici le parcours, reconstitué sur une quarantaine d'années (de la fin des années 1960 au début des années 2000) des objectifs définis dans les deux champs sectoriels, des principaux moyens mis en œuvre et des dispositifs de coordination éventuels (qu'ils s'agisse de dispositifs organisationnels ou d'instruments).

Sur le plan analytique, nous avons identifié les facteurs de changement à partir du cadre d'analyse des politiques publiques dit « des trois i », qui permet de combiner trois entrées complémentaires et classiques de l'analyse des politiques publiques : les idées, les institutions et les intérêts (Palier & Surel, 2005). Les *idées* renvoient à la dimension intellectuelle de l'action publique, à travers les valeurs, les croyances ou les normes qui influencent la formulation des problèmes et le choix des solutions politiques. Les logiques *institutionnelles* visent à rendre compte de la manière dont les cadres d'action formels (lois, organisation institutionnelle, procédures) influencent les jeux d'acteurs, et quels sont les effets cumulatifs des dispositifs et des décisions. Enfin, les *intérêts* font référence à la dimension stratégique de l'action publique, c'est-à-dire à la manière dont les acteurs formulent leurs objectifs ou leurs revendications, en négocient la représentation et mettent en place des stratégies permettant de les défendre.

Chaque étude de cas a été réalisée à partir d'une analyse documentaire approfondie (documents d'urbanisme ou de planification sectoriels, documents administratifs ou réglementaires, recherches et études, statistiques diverses), complétée par une vingtaine d'entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs locaux (élus et techniciens des collectivités et représentants de l'Etat, des opérateurs de transport, associatifs)¹⁰¹. Le cadre d'analyse des « trois i » a servi à mettre en évidence, pour chacun des sites, les facteurs de continuité ou d'évolution des modalités de coordination entre politiques de transports et d'urbanisme, et d'évaluer leur importance respective. Ce sont ensuite ces facteurs des dynamiques locales qui ont été repris dans l'analyse comparative des quatre terrains.

Bien que présentées, pour une meilleure lisibilité, de manière séparée, ces trois entrées ne sont pas conçues comme étant indépendantes les uns par rapport aux autres. Ainsi le fait qu'une idée s'impose (ou non) dépend des rapports de force entre les acteurs qui l'incarnent (Muller, 2000). De même, l'impact des institutions est indissociable des jeux d'acteurs et des contextes locaux. Les exemples issus des quatre études de cas ont permis d'illustrer ces différents types d'interactions.

¹⁰¹ Pour l'essentiel, les enquêtes de terrain ont été menées au cours des années 2006 et 2007. Tous les entretiens ont été enregistrés et intégralement retranscrits.

(ii) Comparer des agglomérations suisses et françaises

La comparaison entre des agglomérations suisses et françaises se justifie par deux arguments majeurs. Le premier tient à l'importante médiatisation du « modèle suisse » dans le champ des transports urbains, déjà évoqué en introduction. Il paraissait instructif d'examiner de plus près une des figures du « modèle », en l'occurrence l'agglomération bernoise. Le second argument tient à l'intérêt de comparer deux systèmes politico-administratifs très différents, la Suisse, Etat fédéral et la France, Etat nation décentralisé, au regard de la question de l'organisation institutionnelle, souvent centrale dans la comparaison de politiques publiques et dans les problématiques de coordination.

Le choix s'est porté sur quatre agglomérations présentant des stratégies d'urbanisation et de transport contrastées, afin d'identifier les contraintes ou les conditions spécifiques qui orientent les politiques publiques. Berne, comme nous l'avons dit, fait figure de modèle, particulièrement en matière de coordination entre transport et urbanisme et cela depuis les années 1980. A Genève en revanche, même si la politique foncière à l'échelle cantonale est depuis longtemps volontariste en raison d'un contexte géographique particulier, aucune mesure visant la réduction de l'usage de la voiture n'a été prise. Le canton s'est engagé, comme la plupart des agglomérations européennes, dans une amélioration de l'offre de transports publics, sans que l'accès de l'automobile ne soit vraiment diminué, en dehors de l'hyper-centre. En France, s'il n'existe pas d'exemple de stratégies coordonnant transport et urbanisme à l'échelle de l'agglomération, certaines villes font néanmoins référence en matière de politiques multimodales destinées à favoriser l'usage de modes alternatifs à l'automobile. C'est le cas de l'agglomération strasbourgeoise, qui développe depuis le début des années 1990 un réseau de tramway maillé à l'échelle de la communauté urbaine, et fut l'une des premières villes de France à développer une politique cyclable. L'autre intérêt de choisir Strasbourg était de comparer deux agglomérations transfrontalières de tailles équivalentes. A Bordeaux, l'engagement en faveur d'une politique favorable au développement des transports collectifs est plus récent. Depuis les années 1960, l'agglomération bordelaise s'est développée autour d'une rocade autoroutière qui a favorisé une périurbanisation importante et très dispersée. Notons enfin que Bordeaux et Strasbourg ont été dotées par l'Etat de communautés urbaines en 1966, ce qui permet de tester sur deux cas l'impact d'une organisation institutionnelle destinée à favoriser la transversalité de l'action publique locale.

(iii) Quelques éléments factuels de comparaison des quatre terrains

Les agglomérations étudiées présentent des différences importantes en termes de situation géographique, de taille et de répartition des populations, de politiques d'aménagement et de transport. Les éléments factuels et descriptifs présentés ici ont pour vocation d'éclairer la portée et les limites de leur étude comparative.

Bordeaux est située dans le sud-ouest de la France, à l'embouchure de la Garonne. En dehors de la présence des grands vignobles et de la coupure du fleuve, qui est à l'origine d'un déséquilibre d'urbanisation entre les deux rives, les faibles contraintes topographiques du site n'ont opposé presque aucun frein au développement de l'urbanisation. La région urbaine¹⁰² de

¹⁰² La comparabilité entre les données suisses et françaises n'est pas totale, car il n'existe pas de définition commune de la région urbaine. La définition suisse est à la fois plus restrictive et plus complexe que celle d'aire urbaine utilisée en France. Elle fait appel à des critères morphologiques (continuité du bâti, connexité des périmètres communaux), fonctionnels (pendularité) et structurels (types d'emplois, rapport emplois/actifs). L'application des deux définitions

Bordeaux, qui regroupe près d'un million d'habitants en 2006, est aujourd'hui l'une des plus étalées de France (tableau 1).

Tableau 1 – Répartition spatiale des populations dans les quatre régions urbaines (2006)

	Ville-centre			Région urbaine			
	Superficie (km ²)	Population 2006	Densité (hab/km ²)	Définition	Superficie (km ²)	Population 2006	Densité (hab/km ²)
Berne	52	122 422	2 354	CH	481	343 789	715
Genève	16	185 893	11 618	CH	1 042	715 207	686
Strasbourg	78	272 975	3 500	F	965	638 670	662
Bordeaux	45	232 260	5 161	F	2 872	999 152	348

Sources : INSEE (RP) – OFS - Ocstat (Genève)

Avec environ 122 500 habitants dans le centre et 350 000 dans la région urbaine, Berne est la plus petite des quatre agglomérations étudiées. Capitale de la Confédération Helvétique, Berne s'est développée dans les boucles de la rivière Aar. Le centre-ville historique, entièrement contenu à l'intérieur d'un méandre de la rivière, prend les allures d'une presqu'île, tant son accès est contraint par les conditions de franchissement.

Strasbourg et Genève sont des agglomérations transfrontalières, qui présentent des contextes topographiques très différents. L'agglomération strasbourgeoise est située dans la plaine d'Alsace, où les contraintes d'urbanisation sont liées aux conditions hydrographiques. La région urbaine de Strasbourg, beaucoup moins étalée que celle de Bordeaux (965 km² contre 2 872 km²), regroupe un peu plus de 612 000 habitants. Le développement urbain périphérique se caractérise par sa structuration autour de multiples bourgs ou villes périphériques de petite taille (Wiel, 2002 ; Adeus, 2003). Le territoire du canton de Genève est à la fois caractérisé par son exigüité (246 km² sans le lac) et par sa situation géographique, de quasi-enclave au sein du territoire français (il partage 103 km de frontière avec la France, et 4,5 km seulement avec le canton de Vaud, en Suisse). L'agglomération genevoise s'est développée au sein d'une cuvette encadrée par plusieurs massifs montagneux presque tous situés en France, à l'extrémité sud-ouest du Lac Léman. Selon la définition française, la région urbaine de Genève compte un peu moins de 700 000 habitants, dont 250 000 environ résident en France. En raison des différentiels de salaires et de prix du foncier entre la France et l'Allemagne pour la première, et entre la Suisse et la France pour la seconde, la frontière n'a pas eu les mêmes incidences sur le fonctionnement des deux agglomérations transfrontalières. L'attraction de Strasbourg s'exerce ainsi essentiellement sur son territoire national, alors que l'essentiel des espaces périurbains genevois se sont développés hors du canton de Genève, du côté français. De ce fait, les flux transfrontaliers sont beaucoup plus importants dans l'agglomération franco-genevoise que dans la région de Strasbourg-Ortenau ; le mouvement est principalement centrifuge dans le premier cas (de la région strasbourgeoise vers l'extérieur), et centripète (de la France ou du canton de Vaud vers Genève) dans le second.

Quelques indicateurs comparatifs de l'offre de transports publics ont été estimés à l'intérieur du périmètre des quatre institutions d'agglomération et pour l'interurbain (tableau 2).

à un même territoire, celui de Genève, montre que l'aire urbaine française délimite un espace plus étendu que celui de l'agglomération suisse, pour un poids de population sensiblement comparable (Schuler, Perlik & Dessemontet, 2004).

Pour les agglomérations transfrontalières, seules les données nationales (françaises pour Strasbourg et suisses pour Genève) ont été prises en compte.

Tableau 2 - Comparaison des niveaux d'offre de transports publics au début des années 2000

	Strasbourg	Bordeaux	Berne	Genève
Superficie agglomération	CUS : 305 km ²	CUB : 552 km ²	VRB : 432 km ²	Canton : 246 km ²
<i>Offre TC agglo</i>				
Tramway	5 lignes, 53 km	3 lignes, 43,8 km	3 lignes, 17 km	6 lignes, 18 km
Auto(trolley)bus	30 lignes	75 lignes	19 lignes	53 lignes
Transport fluvial				4 lignes
<i>Offre TC hors agglo²</i>				
S-Bahn (RER)			13 branches	
Trains régionaux	5 lignes	5 lignes	10 lignes	6 lignes (2 transf.)
Bus/cars interurbains	16 lignes	45 lignes	16 lignes	11 lignes transf.

¹PKO : places.kilomètres offertes - ²Hors transport scolaire.

Sources : CTS (Strasbourg) ; TBC (Bordeaux) ; Bermobil, BLS, RBS (Berne) ; TPG et site non officiel des TPG (Genève) ; CFF (Berne et Genève).

Le réseau de bus de l'agglomération de Bordeaux est plus développé que celui de l'agglomération strasbourgeoise, en raison d'un périmètre de transports urbains (PTU) plus étendu. Les deux réseaux de tramway sont intercommunaux, mais le réseau strasbourgeois, plus ancien, présente un maillage plus important. L'offre mesurée en termes de places.kilomètres offertes (PKO) est plus importante dans la capitale alsacienne (5390 PKO dans la CUS contre 4383 pour la CUB)¹⁰³. Le nombre de lignes de TER est identique dans les deux agglomérations, néanmoins la qualité de service (en termes de fréquence notamment) est meilleure dans la capitale alsacienne.

La principale différence entre les deux agglomérations suisses concerne les dessertes ferroviaires, plus développées dans la région de Berne, qui dispose d'un réseau express régional (S-Bahn) à 13 branches, le deuxième plus grand réseau suisse après celui de Zürich.

La comparaison de l'usage des transports collectifs et de la voiture particulière dans les quatre agglomérations (tableau 3), réalisée par nos collègues suisses dans le cadre de travaux antérieurs, s'appuie sur une technique statistique de rapprochement des périmètres d'enquête (Jemelin et alii, 2007). Pour les deux agglomérations françaises, les données correspondent aux périmètres des enquêtes-ménages déplacements réalisées à Strasbourg en 1997 et à Bordeaux en 1998. Pour Genève, ce sont les statistiques cantonales qui ont été utilisées et pour Berne, un périmètre de 32 communes correspondant à peu près à celui de la VRB.

Dans l'agglomération bordelaise, l'usage de la voiture est plus important que dans l'agglomération strasbourgeoise : en 1998, près de 66% des déplacements quotidiens des résidents de la communauté urbaine de Bordeaux sont effectués en voiture, contre 53% pour les résidents de la CUS. La part de marché des transports publics est plus faible à Bordeaux qu'à Strasbourg. Par ailleurs, l'agglomération alsacienne se distingue par un usage relativement élevé du vélo (autour de 9% des déplacements) et une part également plus importante de la marche à pied (31% dans l'agglomération de Strasbourg contre 21% dans l'agglomération de Bordeaux).

¹⁰³ Source : annuaire statistique des transports collectifs urbains CERTU-GART-UTP (chiffres 2006).

Tableau 3 – Partage modal des déplacements quotidiens dans les quatre agglomérations

	Strasbourg 1997	Bordeaux 1998	Berne 2000	Genève 2000
<i>Périmètre d'enquête</i>				
Superficie (km ²)	1 095	1 722	343	246
Nombre de communes	126	96	32	45
Population	602 000	801 000	297 400	413 100
<i>Répartition modale (% dépl.)</i>				
Transports collectifs	9,5%	7,2%	20,0%	16,1%
Voiture particulière	52,5%	65,7%	36,5%	46,1%

Sources : Jemelin et al. (2007) d'après les données de l'OFS - Insee (RGP 1990 et 1999) et Certu, enquêtes ménages déplacements de Strasbourg (1997) et de Bordeaux (1998).

En dépit de la faiblesse de son réseau ferroviaire régional, la part de marché des transports publics dans le canton de Genève est égale à 16%, sur un territoire cependant nettement moins étendu que les deux agglomérations françaises. Environ 20% des déplacements sont effectués en transports publics dans l'agglomération de Berne, sur un périmètre un peu plus large que celui du canton de Berne. Par ailleurs, l'usage de la voiture particulière est beaucoup plus modéré à Berne (36,5%) qu'à Strasbourg et Bordeaux, et reste nettement inférieur également au sein du canton de Genève (46% des déplacements).

2.2 Les idées en action

En première approche, la comparaison des trajectoires des politiques d'aménagement et de transport dans les quatre régions urbaines révèle une évolution similaire des idées et des valeurs qui sous-tendent la mise en relation des deux secteurs d'action. De la ville automobile à la ville durable, la proximité des argumentaires qui légitiment l'intervention publique met en évidence la force de doctrines globales, largement diffusées à l'échelle internationale dans les milieux professionnels. Une analyse plus approfondie montre néanmoins des différences idéologiques entre la Suisse et la France, dont on retrouve des traces plus ou moins marquées à l'échelle locale. Nous nous focaliserons ici sur la vision du fait urbain et sur la question écologique, qui ont fait l'objet de problématisations et de mises en œuvre différenciées.

(i) Visions urbaines et aménagement du territoire

Les politiques d'aménagement du territoire en Suisse et en France renvoient à des visions initialement très divergentes du fait urbain.

En Suisse, la conception de l'aménagement du territoire fut à l'origine influencée par des idéologies anti-urbaines, associées aussi bien à des considérations d'ordre moral : « la ville est mauvaise pour l'homme », qu'à un rejet de la domination politique des villes (Salomon Cavin, 2005). L'attitude réservée de la Confédération helvétique à l'égard du fait urbain peut être interprétée, sur le plan politique, comme une résultante de l'organisation fédéraliste, fondée sur le strict respect de l'autonomie cantonale. Sur le plan idéologique, on retrouve par ailleurs l'influence très nette des doctrines « ruralisantes » caractéristiques de la première moitié du XXe siècle (Walter, 1994). C'est en référence au principe d'autosuffisance alimentaire, qui fait de l'agriculture le secteur privilégié de l'économie dans les années 1940, qu'est votée en 1952 la loi fédérale sur la protection agricole. Jusqu'au début des années 2000, ni la politique d'aménagement

du territoire ni la politique régionale de soutien aux territoires en difficulté ne prennent en compte les espaces urbains.

La rareté du sol et la protection des espaces agricoles se sont durablement imposées en Suisse comme des principes directeurs de la politique d'aménagement du territoire. Les effets de ce protectionnisme sur les stratégies locales d'articulation des transports et de l'urbanisme varient néanmoins selon le contexte et la période considérés. Eu égard aux contraintes géographiques et topographiques et à l'ampleur de la pression urbaine qui caractérisent son territoire, le canton de Genève s'est lancé très tôt dans une politique foncière volontariste (Etat de Genève, 1994). Au sein de ce territoire restreint et densément peuplé, la priorité a été accordée dès la fin du XIXe siècle au développement d'un réseau de transports collectifs finement maillé. En 1925, le canton dispose ainsi d'un des réseaux de tramway les plus denses d'Europe. Presque entièrement démantelé dans les années 1950 pour laisser place à la voiture, il est remplacé par un réseau de bus, de trolleys et d'autocars également performant. Toutefois, cette stratégie de densification et de desserte à courte distance ne s'est pas accompagnée, comme à Berne, d'une restriction de l'usage de la voiture (du moins jusqu'à une période récente). Plusieurs raisons expliquent ce choix. D'une part, il existe une tradition automobile ancienne et vivante à Genève, comme le prouve l'activisme des défenseurs de ce mode, vivement engagés dans les débats autour de la place de la voiture en ville. D'autre part, l'accessibilité interurbaine de cette place financière et internationale de premier plan est essentiellement assurée par le réseau routier et autoroutier, alors que les liaisons ferroviaires, longtemps jugées non indispensables au fonctionnement cantonal, sont très peu développées. L'efficacité de ce modèle original de « ville dense automobile » sera finalement remise en cause, comme nous le verrons plus loin, par l'augmentation très importante des flux de déplacements transfrontaliers.

Le début des années 2000 marque une rupture dans la manière d'appréhender le fait urbain en Suisse, dont il est encore un peu tôt pour apprécier les conséquences locales en matière d'aménagement du territoire et de politiques de transports. Face à la globalisation des échanges et à l'internationalisation de la compétition territoriale, la Confédération helvétique a commencé à se saisir des problèmes spécifiquement urbains ; par ailleurs, de nombreux représentants des villes se sont mobilisés en faveur d'une meilleure prise en compte des villes dans les politiques fédérales. En 1999, les termes de ville et d'agglomération sont inscrits à l'article 50 de la Constitution. Avec cet article, la Confédération a désormais compétence pour lancer une politique des agglomérations, domaine jusque-là réservé strictement aux cantons. L'une des plus fortes incitations, en la matière, est la participation financière de la Confédération au développement des infrastructures de transport, jugé comme indispensable à la croissance du trafic d'agglomération. Par ailleurs, pour la première fois depuis cinquante ans, la loi d'aménagement du territoire tente d'assouplir la protection des ceintures vertes agricoles, afin de faire face à la pression sur le développement urbain.

En France, la question urbaine est constitutive de la politique nationale d'aménagement du territoire qui se met en place dans les années 1960. Ce ne sont pas les contraintes de rareté de l'espace mais l'équilibre entre les grandes agglomérations urbaines et la redistribution de la croissance économique qui en sont les orientations majeures. Cette vision relève à la fois de principes malthusiens à l'égard de la croissance de l'agglomération parisienne et d'une volonté de soutenir le développement et l'équipement des grandes agglomérations de province. Les schémas de développement et d'aménagement urbain (SDAU) des années 1970 et les « villes nouvelles »,

censées polariser le développement périphérique, renvoient à une approche hiérarchique de l'armature urbaine. L'aménagement urbain est dominé par une approche fonctionnaliste, le recours au zonage et aux principes de hiérarchisation des flux de circulation.

Les pratiques de la planification urbaine à Strasbourg et à Bordeaux témoignent de l'impact de ces doctrines d'aménagement, mais montrent également les nuances de leurs transpositions locales. Bordeaux comme Strasbourg ont été retenues en 1963 au nombre des huit métropoles d'équilibre destinées à contrebalancer la croissance de la métropole parisienne. Pour Strasbourg, et malgré la stature nationale de son maire, Pierre Pflimlin¹⁰⁴, ce choix est loin d'être acquis au départ puisque le ministre délégué à l'aménagement du territoire, Olivier Guichard, estimait que la situation transfrontalière de Strasbourg limitait son aire d'influence au territoire français¹⁰⁵.

A Bordeaux dans les années 1950-1970, le paradigme dominant de l'amélioration de l'accessibilité routière emporte la conviction des élus locaux, au premier rang desquels le maire de la ville centre et premier ministre de 1969 à 1972, Jacques Chaban Delmas. L'orientation moderniste et fonctionnaliste s'applique surtout au développement des infrastructures routières et en particulier au développement d'une rocade, prévu dès la fin des années 1950. Alors que les élus locaux se montrent peu enclins à suivre les préconisations du SDAU de 1975 en matière de structuration de l'urbanisation dans le quadrant ouest de l'agglomération, la politique de développement des infrastructures routières, quant à elle, suit en tout point la programmation inscrite au schéma directeur. En dépit de nombreux retards et ajournements, la rocade, dont les travaux débutent dans les années 1960, sera achevée en 1993. Cette vision du développement urbain, qui ignore presque totalement l'enjeu des transports collectifs et offre peu de résistance au développement de l'urbanisation (en dehors de la protection du vignoble bordelais) prévaudra jusqu'au milieu des années 1990, où l'arrivée d'Alain Juppé (RPR) à la mairie de Bordeaux s'accompagne d'une reprise en main de la planification et du lancement du projet de tramway.

Dans l'agglomération strasbourgeoise, les documents de planification et la programmation des infrastructures de transports des années 1970 font référence à deux visions *a priori* antagonistes du rapport entre ville et transports. La première, développée par les services du ministère de l'Équipement et partiellement relayée par les représentants de l'agence d'urbanisme, dont les cadres sont issus des services de l'État, privilégie la logique dominante du développement des infrastructures routières et autoroutières, dont plusieurs desservent directement la ville centre. La seconde, portée principalement par le maire de Strasbourg et les services de l'urbanisme, défend des valeurs patrimoniales plus proches d'une approche culturaliste de l'urbanisme ; la rénovation du centre historique s'inspire des politiques menées dans les villes italiennes, notamment à Bologne. L'élaboration du dossier d'agglomération de Strasbourg, en 1975, illustre de manière concrète la manière dont ces visions se confrontent et finissent par s'accorder (Massin & Gallez, 2006). Le maire de Strasbourg, Pierre Pflimlin, fermement opposé à « l'envahissement automobile » et cherchant à protéger le patrimoine historique de sa ville, saisit l'occasion de cette procédure pour tenter d'imposer un aménagement piétonnier du centre-ville. Dans sa démarche, qui s'oppose aux intentions des ingénieurs routiers

¹⁰⁴ Il fut l'avant dernier président du conseil de la IV^e République, avant de Gaulle.

¹⁰⁵ Pierre Pflimlin, de son côté, défend la nécessité de conforter le positionnement de la ville afin qu'elle puisse assumer son rôle de capitale européenne.

de l'Etat de développer des accès autoroutiers au centre, le maire bénéficie de l'appui de l'agence d'urbanisme, qui assure la médiation entre l'Etat et les services municipaux de l'urbanisme. Le savoir-faire technique routier de l'agence est ainsi mis au service d'un projet d'aménagement qui supprime le transit automobile par le centre (grâce à la construction d'une rocade et de boucles de transit), piétonnise une large zone centrale et prévoit la mise en circulation d'un tramway. Il faut néanmoins noter que la réticence exprimée par Pfimlin à l'égard du développement des infrastructures routières ne concerne que la zone centrale : au-delà, la priorité à l'accessibilité automobile n'est pas remise en cause, car perçue, par le maire de Strasbourg et président de la communauté urbaine lui-même, comme nécessaire au rayonnement et à l'attractivité de l'agglomération strasbourgeoise.

(ii) Ambiguïté du rôle de la question écologique

L'idée selon laquelle la sensibilité écologique des Suisses expliquerait le succès des politiques de régulation de l'automobile en ville et l'usage important des transports collectifs est assez courante. Les exemples issus des quatre études de cas invitent cependant à nuancer cet argument culturaliste.

En Suisse, la question environnementale émerge sur la scène politique nationale au début des années 1980, dans le contexte de l'épisode très médiatisé des « pluies acides », qui provoque la convocation d'une séance extraordinaire du Parlement de la Confédération helvétique. Cette préoccupation s'inscrit dans une tradition ancienne de protection du paysage, née de la confrontation entre les deux fonctions, économique et esthétique, de la nature et de la recherche d'identification de la patrie au paysage alpestre (Walter, 2005). Les conséquences de l'irruption de l'environnement dans le champ des transports et de l'urbanisme sont de deux ordres : d'une part, l'adoption du projet RAIL 2000, qui vise le développement d'une offre de transports publics maillée et intermodale, et va effectivement se traduire par la relance de la politique ferroviaire ; d'autre part, la définition des normes de bruit et de pollution, liées à la loi sur la protection de l'environnement de 1983, qui limitent l'urbanisation des zones où les seuils maximaux sont dépassés.

À Berne comme à Genève, les associations écologiques se mobilisent dès les années 1970 contre la priorité accordée à la voiture particulière. Sans parvenir à la remise en question de cette logique, leurs mobilisations en faveur du respect des paysages et des normes de bruit et de pollution aboutissent à la définition de critères drastiques d'insertion des voiries routières. C'est dans la défense de la qualité de vie urbaine et la promotion des transports collectifs que les effets des idées écologiques sont les plus visibles.

A Berne, en 1982, le rapport « Environnement, ville, transport » définit les principales orientations de la politique de transport municipale. Les préoccupations environnementales y sont très présentes, et s'expriment essentiellement en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de la lutte contre les nuisances dues au trafic automobile. La qualité de vie est conçue comme un frein au mouvement de fuite des habitants du centre vers la périphérie, qui touche Berne comme la plupart des autres villes européennes et dont résulte une forte augmentation des circulations domicile-travail. Concrètement, cet objectif se décline en mesures de développement de l'offre de transport collectif, de partage de la voirie entre les différents modes, notamment la marche et le vélo et de limitation de l'accès automobile au centre (réduction de l'offre de stationnement et construction de parcs-relais). En 1995, cette conception d'un aménagement croisant qualité

urbaine, environnement et transports est reprise sous le terme « d'écoville économique » dans le cadre d'un nouveau plan intégrant aménagement urbain, logement et déplacements.

A Genève, l'impact de la question environnementale s'illustre à travers l'initiative populaire lancée en 1983 par plusieurs associations écologistes pour le redéploiement des transports collectifs. Les effets de cette initiative sur la réorientation de la politique cantonale de transport seront confirmés en 1988 par une votation « en faveur d'un réseau de transports publics efficace ». Si ces initiatives contribuent à la relance des études puis à la restructuration effective du réseau de transport public genevois, elles ne parviennent pas à remettre en cause le maintien de l'accessibilité automobile, qui bénéficie de soutiens puissants, tant dans le milieu associatif que parmi les représentants élus. Contrairement à Berne où la qualité de vie repose sur une limitation de l'usage de la voiture en ville, à Genève, c'est la garantie d'une double accessibilité en voiture et en transports collectifs qui, au prix de luttes parfois acharnées entre les promoteurs de l'un et l'autre modes, continue d'être considérée comme le moyen de soutenir son rayonnement international.

La prise en compte de la protection de l'environnement dans les champs de l'urbanisme et des transports émerge plus tardivement en France, du moins dans une forme institutionnalisée. La pression des associations écologistes s'exerce tout d'abord dans le domaine des grands projets d'aménagement, essentiellement en dehors des contextes urbains. Elle conduit à l'instauration des enquêtes d'impact environnementales en 1976, puis à la réforme progressive de l'enquête publique avec la loi Bouchardeau de 1983 et enfin à l'instauration d'un débat amont sur les grands projets, avec la création de la Commission Nationale du Débat public par la loi Barnier de 1995 (Ollivier-Trigalo & Piechaczyk, 2001). Il faut attendre le vote de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996 pour que la problématique environnementale soit plus spécifiquement associée au milieu urbain, à travers l'enjeu de la qualité de l'air. En matière de transport, le texte de loi se focalise sur l'objectif d'une diminution de la circulation automobile et d'un report modal de la voiture vers les transports collectifs, la marche et le vélo. D'une agglomération à l'autre, l'ouverture aux problèmes environnementaux est variable, mais reste dans un premier temps peu tournée vers les questions urbaines et les problématiques de déplacements.

Il existe à Strasbourg, comme dans toute l'Alsace, une sensibilité particulière et ancienne aux problèmes écologiques, indice parmi d'autres de la proximité culturelle avec l'Allemagne. Dans les années 1970, les plus fortes mobilisations ont porté sur des enjeux d'échelle nationale (lutte contre le nucléaire) ou régionale (lutte contre l'implantation des industries lourdes le long du Rhin). La réalisation d'un Plan Vert, en 1974, constituait une incursion à la fois originale (cette démarche n'a pas d'équivalent en France) et circonscrite de l'écologie dans la question urbaine. Malgré l'élargissement des missions de l'agence d'urbanisme et la durée d'élaboration de la démarche, le plan de déplacements urbains, qui débute sous l'égide de la loi d'orientation sur les transports intérieurs n'abordera pas, ou très peu les aspects relatifs à la qualité de l'air. C'est à l'occasion de la démarche de schéma de cohérence territoriale (SCOTERS) que la dimension environnementale et, plus largement, les principes de développement durable transparaissent dans les discours et dans les pratiques locales. La sensibilisation des élus à ces enjeux est pourtant loin d'être acquise : tant le dynamisme économique et démographique de l'agglomération strasbourgeoise que sa politique volontariste en matière de promotion des transports collectifs et de vélo paraissent écarter, a priori, le besoin d'un projet de développement et d'aménagement durable. En dehors des enjeux de protection contre les risques d'inondation, c'est la question de

la protection des espaces agricoles qui va servir de point d'entrée à la formulation d'un problème partagé (ces espaces, qui font partie de l'identité du territoire strasbourgeois, sont menacés par l'étalement urbain) et à l'esquisse de solutions (il est indispensable de définir des zones de protection et de gérer le développement de l'urbanisation). La valeur patrimoniale de l'espace qui s'appliquait au centre historique s'étend ici à l'agglomération et à sa périphérie, et se pose en termes de relation entre espaces urbains, ruraux et naturels. Dans cette perspective, la nécessité d'une meilleure coordination entre transports et urbanisme rassemble un nombre croissant d'élus, acquis à l'idée selon laquelle il n'est pas possible de réfléchir à l'urbanisation sans réfléchir aux transports.

À Bordeaux, la question environnementale reste longtemps absente des réflexions et des débats sur l'aménagement urbain et les transports. C'est à l'occasion du conflit sur le projet de VAL, dans les années 1980, que les écologistes commencent à s'intéresser à la question des transports et à prendre une part active aux débats. Néanmoins, leurs arguments portent moins sur les enjeux du report modal des transports collectifs vers la voiture ou de l'organisation urbaine que sur le problème du coût financier. La relative déconnexion entre les enjeux urbains et les enjeux écologiques limite l'intervention publique à quelques interventions ponctuelles, qui restent ciblées sur le territoire de la ville-centre, exposé aux nuisances les plus importantes.

Si le poids de la question environnementale dans la promotion de modes alternatifs à la voiture particulière semble indiscutable en Suisse comme en France, son rôle dans la mise en place de politiques coordonnant urbanisme et transports à l'échelle de l'agglomération ou de la région urbaine se révèle plus ambigu, et cela à plusieurs titres. D'une part, comme l'illustrent les cas de Strasbourg et de Berne, la défense de la qualité de vie, qui constitue un argument particulièrement efficace pour limiter l'accès automobile dans la zone dense, apparaît moins opérant au-delà. L'attractivité et le rayonnement des agglomérations apparaissent indissociables de leur accessibilité, notamment en automobile, et les enjeux économiques ont tendance à contrebalancer, à cette échelle, le poids des préoccupations environnementales. Ainsi dans le cadre de la politique d'agglomération mise en œuvre par la Confédération helvétique au début des années 2000, le soutien financier au développement des infrastructures de transport s'applique aux transports routiers et n'accorde pas de priorité aux transports collectifs. Par ailleurs, le défaut de transversalité sectorielle relève, pour partie, de l'application extensive du zonage à vocation protectrice (zone agricole ou naturelle, zone d'exposition aux risques) dans la politique classique de défense de l'environnement. Or cette approche urbanistique apparaît difficilement compatible, comme l'a déjà souligné Dupuy (1991), avec la mise en œuvre d'un urbanisme réticulaire ou d'une mixité fonctionnelle, préconisée dans une optique de réduction des trafics motorisés. Ainsi l'application des normes de bruit ou de pollution pour la construction, dans les agglomérations helvétiques, impose l'implantation de zones d'activités en dehors des zones résidentielles, allant ainsi à l'encontre de la mixité fonctionnelle et risquant par ailleurs d'induire un surcroît de trafic important. C'est pour éviter ce type d'inconvénient que le canton de Berne a récemment mis en place un critère dit de « pondération des trajets », afin de tenir compte du trafic généré par la création de nouvelles activités dans le choix de leur implantation. Enfin, l'impact des enjeux environnementaux dans les décisions publiques urbaines dépend des rapports de force entre les promoteurs de la question environnementale et leurs opposants et des dispositifs à travers lesquels s'expriment ces oppositions. Ainsi dans les villes de Suisse alémanique, la possibilité précoce pour les citoyens d'exprimer leur avis sur les projets d'aménagement et de transport à l'échelle des communes a joué un rôle important dans la manière dont les habitants ont pu

s'opposer au démantèlement des réseaux de tramway ou à certains projets autoroutiers dans les centres villes. C'est le cas du projet d'autoroute à 4 voies dans le centre de Berne, refusé en votation populaire au début de l'année 1972. L'échec de ce projet apparaît comme fondateur de l'engagement progressif de Berne, puis des communes de l'agglomération bernoise, dans une stratégie de régulation des déplacements automobiles.

2.4. Les institutions, contraintes et ressources des acteurs

La création d'institutions¹⁰⁶ aux compétences intégrées, intervenant sur des périmètres jugés pertinents au regard des problématiques de développement, d'organisation, d'attractivité des grandes agglomérations est souvent présentée comme un préalable indispensable à la mise en cohérence des politiques urbaines. La comparaison entre les contextes administratifs de la Suisse, État fédéral, et de la France, État-nation ayant progressivement décentralisé ses compétences, s'est révélée particulièrement intéressante pour mettre à l'épreuve d'une telle assertion.

Sur le plan méthodologique, l'analyse des logiques institutionnelles dans une perspective historique conduit à s'interroger à la fois sur la manière dont les institutions contraignent, orientent, favorisent la coordination, mais également sur l'origine de ces institutions ou logiques institutionnelles (Hall et Taylor, 1997). En d'autres termes, il s'agit d'évaluer le poids des institutions à la fois en tant que *variables exogènes* (quelles ressources fournissent-elles aux acteurs, quelles contraintes leur imposent-elles ?) et en tant que *variables endogènes* (les institutions pouvant résulter de décisions prises par les acteurs, ou de pratiques ayant émergé en dehors de cadres formels).

(i) Des réformes nationales en quête d'un nouveau maillage territorial

Dans un pays aussi morcelé que la France, où les communes sont investies depuis la fin du XIXe siècle de responsabilités importantes dans différents secteurs de l'aménagement, du logement et de l'équipement en réseaux techniques, les tentatives pour trouver une réponse institutionnelle appropriée à la prise en compte des enjeux urbains ont été nombreuses. Comme nous l'avons rappelé dans le chapitre précédent, ces solutions ont principalement consisté dans la création de structures intercommunales. Après la seconde guerre mondiale, face à l'ampleur des problèmes posés par la croissance urbaine des grandes agglomérations, les incitations à la mise en place de structures de coopération intégrées et dotées d'une certaine autonomie financière se multiplient. Créé en 1959, le district urbain, doté de compétences obligatoires dans les domaines de la lutte contre l'incendie et le logement¹⁰⁷, constitue la première forme d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, c'est-à-dire capable de prélever des taxes et disposant de subventions de la part de l'Etat indépendamment des contributions allouées par les communes membres. Si la coopération intercommunale existe dans la plupart des pays européens, l'intercommunalité à fiscalité propre reste une spécificité française (Marcou, 2012).

¹⁰⁶ Bien que le terme d'institution renvoie, dans une acception large, à l'ensemble des règles formalisées qui encadrent l'action publique, nous nous focaliserons ici sur le rôle de l'organisation administrative territoriale et désignerons dans la suite sous le terme d'« institutions » les entités publiques qui exercent des fonctions politiques à différentes échelles territoriales.

¹⁰⁷ Ainsi que la fourniture des services délivrés par des syndicats, dans le cas où leur périmètre coïncide avec celui du district.

Par comparaison, l'organisation territoriale de la Suisse apparaît d'une grande stabilité. Jusqu'en 2000, la structure administrative des districts¹⁰⁸ et la structure politique des communes sont restées intangibles dans presque tous les cantons. Les vingt-six cantons (États) de la Confédération helvétique jouissent d'une très large autonomie, et disposent d'une souveraineté dans tous les domaines qui ne sont pas du ressort exclusif du canton. Ce sont les communes¹⁰⁹ qui constituent l'unité de base du pouvoir local. L'organisation politique locale relevant des compétences cantonales, la taille des communes, leur structure administrative et leurs compétences varient sensiblement d'un canton à l'autre. Ni le nombre de communes (qui est passé de 3 205 en 1850 à 2 896 en 2000) ni le découpage administratif n'ont beaucoup évolué, la première réforme territoriale de la Confédération depuis 1850 résidant dans la création du canton du Jura, en 1979. Cependant, l'hétérogénéité structurelle et dimensionnelle des cantons et les évolutions socio-économiques – notamment le développement rapide de l'urbanisation – ont suscité la définition d'entités territoriales intermédiaires, à des fins analytiques, politiques (mise en œuvre de stratégies supracommunales) ou de planification, désignées sous le terme de régionalisations (Schuler, Dessemontet et Joye, 2005). Il s'agit à la fois, dans le cadre de la politique régionale, d'appliquer des mesures compensatoires en direction des espaces en difficulté, notamment vers les régions de montagne, mais également de créer des zones d'aménagement du territoire. Parallèlement, la collaboration intercommunale et interrégionale s'est renforcée, et traduite en syndicats de communes appliqués à des secteurs d'action particulier. Si de nombreuses entités régionales ont été créées entre 1960 et 1980, leurs délimitations sont restées très stables par la suite. C'est au début des années 2000 que se mettent en place les éléments d'une mutation des politiques régionale et d'aménagement du territoire, dans le cadre de la politique « des agglomérations » engagée par la Confédération. Toutefois ces nouvelles orientations ne se sont pas encore traduites concrètement par une réorganisation institutionnelle, l'un des objectifs affichés par la Confédération étant de renforcer la collaboration intercommunale à l'échelle des agglomérations.

Dans les deux pays, les réformes récentes convergent vers un renforcement de l'échelle d'agglomération. En France, l'institutionnalisation de ces entités territoriales intermédiaires est plus ancienne et plus développée que dans la Confédération helvétique, où l'intercommunalité est longtemps restée cantonnée à des formes associatives peu contraignantes. Plusieurs débats accompagnent ce mouvement. L'un d'eux porte sur la légitimité politique des institutions intercommunales, dont les représentants ne sont pas élus au suffrage universel et qui, pour la Suisse, ne sont pas soumis au contrôle de la démocratie directe. Par ailleurs, le renforcement des agglomérations pose la question du maintien ou de la disparition des institutions existantes. La nécessité de simplifier l'organisation institutionnelle locale revient régulièrement à l'ordre du jour (cf. les intentions récentes vis-à-vis du regroupement des régions et de la suppression des départements en France), même si les fusions communales restent rares dans les deux pays. Plus généralement, l'action coordonnée des acteurs à différentes échelles soulève la question de la « gouvernance multi-échelles », pour reprendre le vocabulaire de l'administration et du management public. En France, où l'absence de tutelle d'une collectivité locale sur une autre

¹⁰⁸ La Suisse comporte 176 districts, entités administratives (et non pas collectivités politiques) qui assurent des tâches cantonales décentralisées, dans les domaines de la santé, de la formation, de la justice et de l'administration générale ; par ailleurs, dans certains cantons, les districts correspondent aux circonscriptions électorales – c'est le cas, partiellement, dans le canton de Berne.

¹⁰⁹ On dénombre 2896 communes en l'an 2000, ce qui fait de la Suisse, en proportion de la superficie nationale (41 293 km²), un pays aussi morcelé que la France.

constitue un acquis des lois de décentralisation, la question de l'identification d'un « chef de file¹¹⁰ » est ainsi posée de manière récurrente.

Les dynamiques institutionnelles des quatre agglomérations témoignent à des degrés divers de l'incidence des réformes nationales sur l'organisation des transports et de l'urbanisme. La comparaison souligne surtout la plasticité des structures institutionnelles, qui, à caractéristiques égales, ne produisent pas partout les mêmes effets. Elle conduit par ailleurs à relativiser l'impact du cadre organisationnel sur la production de politiques coordonnées. Deux résultats ressortent plus particulièrement : d'un côté, l'existence d'institutions aux compétences intégrées ne constitue pas une garantie de la mise en œuvre de stratégies d'action plus transversales ; de l'autre, la coordination peut émerger en l'absence d'institutions prévues à cet effet, comme l'illustre particulièrement le cas bernois.

(ii) L'intégration des compétences, une condition non suffisante de la coordination

En 1966, Strasbourg et Bordeaux furent dotées par l'État de communautés urbaines, disposant de compétences dans les domaines de l'aménagement de l'espace, du logement, de l'environnement et de la gestion des principaux services collectifs urbains, dont les transports publics. L'existence de ces structures de coopération intercommunales intégrées n'a cependant pas favorisé la coordination des politiques de transport et d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération. En particulier, ce sont les communes qui conservent, pour l'essentiel, le pouvoir décisionnel en matière d'urbanisme, alors que la structure communautaire a été mise à profit pour développer les services de transports urbains et gérer un nombre restreint de voiries structurantes. Le stationnement et l'entretien de la voirie communale sont également du ressort communal. La segmentation géographique et technique des compétences a été renforcée par la résistance des élus locaux face à la création imposée par l'État des structures de coopération intercommunale. Dans les deux cas, un pacte politique fondé sur le principe de non ingérence de la communauté urbaine dans les affaires communales a permis d'en neutraliser tout caractère contraignant. Ce mode de fonctionnement consensuel se traduit notamment par l'absence de priorités en matière d'aménagement à l'échelle de l'agglomération.

À Strasbourg, la défense des prérogatives communales fut longtemps exacerbée par la volonté de maintenir un régime d'exception en matière de droit des constructions, hérité du droit allemand, et qui conférait au maire de la ville-centre un pouvoir quasi-régalien. Pierre Pflimlin, président de la communauté urbaine et maire de Strasbourg jusqu'en 1983, s'est ainsi formellement opposé à la traduction dans le droit commun du règlement municipal des constructions. La procédure de plan d'occupation des sols (POS) de Strasbourg, prescrite dès le lendemain de l'approbation du schéma directeur, en 1974, a mis près de vingt ans à aboutir, après moult atermoiements et recours auprès du tribunal administratif. La réactivation des procédures de planification par l'équipe de Catherine Trautmann, au début des années 1990, a finalement abouti à une approbation rapide du POS, sans laquelle il n'était pas envisageable de mettre en

¹¹⁰ C'est-à-dire d'une collectivité « pilote » dans la mise en œuvre des politiques, soit en fonction du domaine sectoriel concerné, soit en fonction du périmètre d'intérêt. En France, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 interdisent explicitement la tutelle d'une collectivité locale sur une autre ; plus récemment, la révision constitutionnelle de mars 2003 a constitutionnalisé cette interdiction (disposition qui avait jusque là valeur législative), mais dans le même temps, elle admet que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

œuvre le projet de tramway. Malgré cette normalisation, la communauté urbaine, quoique légalement compétente pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme communautaire, a continué jusqu'à une période très récente¹¹¹ de déléguer cette tâche à ses vingt-huit communes membres. De ce fait, si le tramway constitue bien un projet intercommunal, affichant une ambition d'améliorer l'accessibilité de l'ensemble de l'agglomération strasbourgeoise, il ne s'articulait pas encore, à la date de notre enquête, à un projet d'aménagement réellement partagé à l'échelle de la communauté urbaine.

A Bordeaux comme à Strasbourg, les élus ont fondé le pacte communautaire initial sur le principe de non ingérence de la communauté urbaine dans les affaires communales. Toutefois, à la différence de l'agglomération strasbourgeoise caractérisée par un leadership incontesté de la ville-centre et, jusqu'aux années 1990 au moins, par une forte homogénéité politique¹¹², l'agglomération bordelaise est marquée par un rapport de forces relativement inégalitaire entre une « petite » ville centre orientée à droite et plusieurs communes importantes de la périphérie gouvernées par la gauche. Les conflits politiques entre la ville-centre et la périphérie appellent régulièrement des apaisements, qui se traduisent par une redistribution égalitaire des ressources communautaires. Ce principe d'égalité vient notamment conforter le droit des communes périphériques à s'urbaniser en utilisant les ressources communautaires au profit de l'extension de réseaux collectifs coûteux et non hiérarchisés, dont les réseaux de transports collectifs. La faiblesse de l'expertise communautaire en matière de transports laisse le champ libre à l'exploitant du réseau tout en trahissant l'absence de volonté politique, jusqu'au milieu des années 1980, pour une amélioration significative de l'offre de transports publics. Les multiples blocages qui ponctuent la construction de la rocade routière de contournement de Bordeaux sont également révélateurs de l'absence de définition de priorités communautaires. La plupart des communes traversées qui se sont dans un premier temps opposées au projet finissent par réclamer et obtenir la construction d'un échangeur. L'infrastructure s'éloigne dès lors de sa fonction initiale (le détournement du trafic de transit) pour devenir un support efficace de l'étalement urbain. En matière de planification urbaine, la longue procédure d'élaboration du POS communautaire, prescrit par l'Etat en mars 1974, approuvé en novembre 1984 et mis en révision quelques mois plus tard traduit le souhait des maires de mettre à distance la tutelle étatique sans s'engager dans un projet d'aménagement partagé susceptible de contraindre leurs projets de développement.

La segmentation sectorielle est également très marquée dans le cas genevois, mais à la différence de ce que l'on peut observer dans les deux terrains français, elle n'est pas associée à une atomisation géographique des compétences. Au contraire, le canton de Genève est l'un des cantons suisses où l'autonomie des communes est la plus faible, les marges de manœuvre de ces dernières en matière d'aménagement de l'espace comme d'organisation des transports étant très limitées. L'exiguïté de son territoire a en effet conduit l'institution cantonale à s'impliquer précocement dans le champ de l'aménagement du territoire et à concentrer à son échelle l'ensemble des compétences d'aménagement et de transports. Plusieurs plans directeurs ont ainsi été élaborés depuis les années 1950, avant même que la Confédération helvétique, n'en fasse une obligation légale à travers le vote de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979. Malgré

¹¹¹ L'élaboration d'un PLU communautaire a été prescrit par le conseil de la CUS le 27 mai 2011. Un projet d'aménagement et de développement durable du territoire communautaire a été arrêté en juillet 2013. L'approbation du PLU communautaire est prévue au début de l'année 2016. (Source : <http://www.strasbourg.eu/fr> ; consultation juin 2014).

¹¹² La quasi-totalité des communes de la CUS appartiennent à la même tendance politique.

cette double intégration technique et géographique des compétences, on assiste au cours des années 1980 à une sectorisation croissante des procédures et des projets, en particulier dans le champ des transports. Le renouveau des réflexions sur les transports publics, qui s'accompagne au début des années 1990 d'une réflexion sur la circulation dans le canton de Genève et la politique de report modal (Circulation 2000), ne fait pas référence aux problématiques d'urbanisme. À partir de cette période, les plans directeurs de transports et les projets d'aménagement, auparavant regroupés au sein du plan directeur cantonal, sont élaborés séparément (Kaufmann *et alii*, 2003).

(ii) *Une coordination qui émerge hors des cadres*

À l'inverse de Genève et comme dans la plupart des autres cantons suisses, l'autonomie communale dans le canton de Berne est importante : ce sont les communes qui sont compétentes en matière d'aménagement de leur territoire, d'organisation des services de transports urbains et de stationnement. L'une des originalités du contexte bernois tient, par ailleurs, à l'existence de plusieurs régions d'aménagement et de développement, qui se sont constituées dès les années 1970 sous forme d'associations communales regroupant la quasi-totalité des communes du canton. L'association des communes de l'agglomération de Berne, qui a pris en 1991 le nom de *Verein Region Bern* (VRB), a connu au cours de la période un renforcement progressif de ses prérogatives. Toutefois, la réforme institutionnelle destinée à doter l'association d'une meilleure capacité à prendre en compte les problématiques de développement et d'aménagement de l'agglomération n'a été engagée qu'à la fin des années 1990. Parallèlement, le canton de Berne, à la suite du vote de la loi sur les transports publics de 1993, a incité à la création de conférences régionales des transports afin d'améliorer la mise en cohérence des offres de transports publics aux différentes échelles et à favoriser la coordination entre transports publics et individuels. La Conférence des transports de Berne (RVK4) a été créée en 1994 et regroupe 89 communes¹¹³.

Les réorganisations institutionnelles à visée intégrative apparaissent donc postérieures aux pratiques de coordination urbanisme-transports qui sont développées dès la fin des années 1980, aussi bien dans les démarches de planification (à l'échelle régionale comme à l'échelle cantonale) que dans la mise en œuvre d'opérations d'aménagement concrètes. L'institutionnalisation progressive de la coordination urbanisme-transports, à Berne, procède d'un compromis négocié entre efficacité des structures et défense de la démocratie de proximité. En effet, au renforcement de l'échelle régionale s'opposent systématiquement la sauvegarde des droits de participation des citoyens et l'indépendance des communes. Le fonctionnement de la démocratie directe se caractérise de fait par une grande souplesse, comme en témoigne l'existence de commissions ad-hoc, issues des concertations en amont des projets d'aménagement (Kaufmann *et alii*, 2003). Cette souplesse contraste avec le caractère permanent des commissions consultatives intervenant sur les questions d'aménagement du territoire et de transport dans le canton de Genève, dont le rôle semble être davantage dévolu à la légitimation de la politique cantonale (pour prévenir des oppositions souvent virulentes et le risque de remise en cause des choix du canton par le biais d'initiatives populaires) qu'à la construction ou à la négociation de ses orientations (Joye et Kaufmann, 1998).

¹¹³ Le 1^{er} janvier 2012, la VRB et la RVK4 se sont regroupées au sein de la Regionalkonferenz Bern Mitelland, qui regroupe désormais 96 communes.

2.5. Conflits, négociations et compromis autour du rapport entre ville et transports

Dans une approche dynamique de l'action publique, les stratégies des acteurs publics en faveur d'une meilleure coordination entre transport et urbanisme peuvent être considérées comme des tentatives sans cesse renouvelées de régler (au moins provisoirement) un certain nombre de problèmes, de conflits et de tensions dus aux écarts entre le développement des réseaux de transport, la croissance urbaine et l'augmentation des mobilités. Plaidant pour une prise en compte des temporalités dans l'analyse des politiques locales, Borraz (1999) souligne que « les décalages, les dissonances et les incongruités [sont] la règle au sein des secteurs et des systèmes d'action publique ». Une partie du travail politique consiste dans l'ajustement de ces décalages ou la résolution de conflits, résultant notamment, selon Borraz, de l'évolution des problèmes publics, de la transformation des territoires ou encore des changements propres aux institutions.

Dans le cas spécifique des interactions entre transports, mobilité et territoires, ces trois dynamiques (problèmes, territoires, institutions) apparaissent indissociables, du fait même du caractère territorialisé des politiques de transport et d'aménagement. La formulation des problèmes dans le champ des transports et de la planification urbaine dépend des dynamiques propres aux territoires, alors que les effets de ces politiques conditionnent en retour leur transformation. En particulier, les changements de comportement résultant de l'appropriation par les acteurs économiques (individus et entreprises) des opportunités offertes par le développement des réseaux de transport et de communication introduisent de constants décalages entre la définition des problèmes et les dynamiques sociales y afférant. Ces dynamiques territoriales, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, ne se limitent pas à des changements physiques et concernent également la dimension politique du territoire, appréhendée notamment à travers la transformation du pouvoir local. La périurbanisation, l'augmentation des flux de déplacement, la multi-appartenance territoriale, l'organisation des territoires en réseau sont autant de phénomènes qui concourent à la remise en cause régulière du bien-fondé des périmètres politiques. A l'inverse, l'appropriation des enjeux de transport ou d'aménagement par des institutions territoriales d'échelles différentes, qui vient généralement en appui d'une stratégie d'intégration territoriale, peut s'accompagner d'un renforcement des frontières ou d'un repli sur certaines compétences sectorielles susceptibles d'accroître les discordances entre les dynamiques des différentes institutions locales.

Nous analyserons ici les stratégies déployées par les acteurs locaux pour réguler ces écarts entre réseaux de transport, mobilité et croissance urbaine à partir de trois entrées. La première consiste à interroger la coordination du point de vue de la confrontation entre les visions aréolaire et réticulaire de la production urbaine, associées à des types de pouvoirs et à des intérêts *a priori* antagonistes. La seconde interroge les distorsions introduites par la périurbanisation, qui suscitent, comme nous le verrons, des modes d'intervention publique différents selon les contextes. La troisième porte sur le cas particulier des territoires transfrontaliers, où l'effet frontière, en conditionnant très fortement les localisations et les mobilités et en exacerbant la fragmentation institutionnelle, joue un rôle central dans les problématiques de la coordination entre transports et urbanisme.

Le développement des réseaux et la diversification des mobilités remettent en cause les découpages politico-administratifs, soulevant la question de la dépossession des pouvoirs politiques dont la légitimité est construite sur un territoire borné (Offner, 2000). Comment, dès lors, la coordination peut-elle se construire entre l'urbanisme, dont l'approche reste fondamentalement forgée par une *vision aréolaire* des territoires, c'est-à-dire définie par des zones et des frontières, et l'organisation des déplacements, qui renvoie à une *approche réticulaire*, dans laquelle les réseaux et les flux sont constitutifs de l'urbain (Dupuy, 1991) ? Nous faisons l'hypothèse que ces deux visions renvoient à des catégories d'intérêts plus ou moins antagonistes qui, selon les périodes et les degrés de tension ou de discordance, aboutissent soit au renforcement des logiques de frontière, soit à l'articulation d'intérêts territorialisés.

Deux exemples extraits des études de cas attestent de l'importance productive des conflits d'intérêts entre vision aréolaire et vision réticulaire de l'aménagement urbain, tant du point de vue de la formulation des problèmes que de la mise en œuvre de solutions concrètes, qu'il s'agisse de solutions techniques intégrées ou de modalités de coopération entre les acteurs.

A Strasbourg, le projet de piétonisation et de mise en circulation d'un tramway dans le centre, en 1975, résulte ainsi de la construction d'un compromis entre la vision politique de l'équipe municipale, motivée par la défense du patrimoine urbain et la reconquête des espaces publics centraux et l'objectif des services techniques de l'État, exprimé en termes d'amélioration de l'accessibilité routière. En dépit de son ajournement, qui s'explique par un ensemble de causes à la fois politiques et économiques (faible acceptabilité du tramway, retrait temporaire de l'État dans le financement des réseaux, hostilité des commerçants à la suppression du trafic automobile au centre), ce projet constitue une avancée majeure dans la réflexion locale sur les interactions urbanisme-transport. Au début des années 1990, le tracé du tramway sera d'ailleurs repris presque tel qu'il avait été défini au début des années 1980.

La stratégie de coordination entre aménagement urbain et organisation des transports dans l'agglomération et le canton de Berne présente un cas particulièrement intéressant, puisqu'il s'agit d'un processus au sein duquel se succèdent ou coexistent des séquences mettant en jeu des interactions spatiales différentes. Malgré le lissage opéré par le temps – les acteurs locaux évoquent volontiers les trente années de pratique de la coordination urbanisme transport à Berne – et la simplification issue de la large diffusion du « modèle bernois » dans les milieux techniques, l'histoire des politiques locales met en évidence le caractère à la fois progressif et conflictuel de ce processus. Tout commence en 1972, au moment de l'opposition exprimée par une initiative populaire contre un projet autoroutier au centre de Berne, au nom de la défense de la qualité de vie et du patrimoine bâti. Deux places centrales sont alors fermées à la circulation automobile. Durant la première décennie suivant cette décision, la municipalité de Berne s'efforce d'adapter l'offre de transports collectifs et la régulation du trafic automobile à ces nouvelles contraintes. C'est durant cette période que sera prise la décision de maintenir et de moderniser progressivement les réseaux de chemins de fer à voie étroite qui desservent les couronnes de l'agglomération bernoise. Face à l'augmentation des flux pendulaires due à l'étalement urbain, ces mesures se révèlent toutefois insuffisantes. Prenant conscience du problème causé par la fuite des habitants du centre vers la périphérie, les autorités bernoises s'engagent alors dans une réflexion sur l'articulation des politiques de transport et d'urbanisme. Pour la première fois, la problématique du rapport entre ville et automobile est inversée : il n'est plus question d'adapter la

ville à l'automobile, mais d'agir sur le trafic automobile pour l'adapter à la ville. Le dernier acte du processus débute avec l'entrée en scène du canton, à la fin des années 1980. Jusque-là peu intéressées par les enjeux d'aménagement urbain, les autorités cantonales font le constat d'un manque d'espace constructible dans les endroits bien desservis par les transports publics, en particulier par le RER (S-Bahn) dont le réseau est en voie de modernisation. Le canton de Berne s'engage alors dans la politique dite des « Pôles de Développement Economiques » (PDE), qui vise à favoriser le développement de zones d'activités à proximité des nœuds du réseau de S-Bahn. Cette stratégie marque le début de la coordination entre transport et urbanisme aux échelles de la VRB comme à l'échelle cantonale, comme en atteste la production de nombreux documents de planification, d'études, de rapports durant les années 1990.

La mise en adéquation des objectifs des politiques de transports et d'urbanisme à Berne résulte donc d'un élargissement progressif des problématiques, de l'échelle de la ville centre à celle du canton en passant par l'agglomération. La coordination varie à la fois dans l'espace et dans le temps : tous les acteurs ne sont pas mobilisés aux mêmes étapes, comme le montre par exemple la faible implication initiale du canton. C'est de la combinaison entre les intérêts territoriaux et la nécessité de répondre aux besoins de mobilité des personnes et des biens que découle la vision d'un urbanisme réticulaire, combinant aux problématiques de gestion des flux de déplacements les questions relatives à la localisation du logement et des activités. Ainsi la défense de la qualité de vie urbaine contre l'envahissement automobile apparaît, dans la première étape, comme un objectif au service des intérêts d'une partie des habitants du centre ; réappropriée dans une seconde étape par les élus de Berne, elle devient un moyen d'atténuer la fuite des habitants vers la périphérie, et, ce faisant, de réguler l'augmentation des flux pendulaires.

(ii) Des traitements différenciés de la périurbanisation

La périurbanisation, même si ce n'est pas sa seule origine, résulte en partie d'un mouvement centrifuge d'éloignement des habitants du centre vers la périphérie. Certaines villes centres ont perdu précocement une part non négligeable de leurs résidents, comme Bordeaux ou Berne, et cela avant que les politiques d'aide à l'accession à la propriété individuelle, notamment en France, n'encouragent les ménages à opter pour une localisation périphérique. Ce mouvement n'est pas uniquement le fait des ménages les plus modestes, qui ne peuvent trouver au centre un logement correspondant à leurs ressources. La dégradation des conditions de vie dans le centre, due à la détérioration du logement dans l'habitat ancien (comme à Bordeaux) ou à l'augmentation des nuisances associées à la circulation automobile (comme à Berne) explique également les aspirations des citoyens disposant de revenus moyens à aisés à s'installer dans une maison individuelle en périphérie. Confrontées au départ d'une partie des ménages solvables et à l'augmentation des flux de déplacement motorisés convergeant vers le centre, les municipalités ont adopté des stratégies différentes.

À Berne, la périurbanisation résidentielle est considérée comme un facteur aggravant de la congestion routière. La nécessité de réguler l'augmentation des flux pendulaires afin de respecter la limitation de l'accès automobile au centre incite la municipalité à entamer un dialogue avec la périphérie dans le champ de l'aménagement territorial. Deux catégories d'intérêts vont motiver un renforcement progressif l'alliance des communes au sein de la Région de Berne (VRB) : d'une part, la négociation entre centre et périphérie vise à organiser une déconcentration modérée de l'emploi et à répartir les charges de développement du réseau de transports collectifs ; d'autre

part, l'intercommunalité permet d'appuyer les demandes de subvention adressées au canton et à la Confédération helvétique, dont les priorités d'intervention, jusqu'aux années 1990, n'étaient pas orientées vers l'urbain.

La situation est tout à fait différente dans l'agglomération bordelaise, où les limites du développement périphérique se sont manifestées beaucoup plus tardivement. La périurbanisation bénéficie d'une politique de construction des infrastructures routières ambitieuse ainsi que du soutien financier et de l'absence de frein réglementaire à l'équipement et au développement de l'urbanisation des communes périphériques. Ce n'est qu'au milieu des années 1980 que la forte congestion de certains axes routiers montre les limites d'une politique d'accompagnement de la croissance périphérique. S'ajoutant aux difficultés de modernisation économique de la ville centre, la congestion est identifiée comme une cause de la perte d'attractivité de la métropole bordelaise. Un projet de Val, porté par le maire de Bordeaux, Jacques Chaban Delmas¹¹⁴, est lancé en 1986 ; soulevant de vives oppositions, liées notamment à son coût très élevé, le projet s'enlise et finit par être abandonné en 1994. L'échec du Val symbolise la fin de l'ère Chaban. Les élections municipales de 1995 apportent un changement important du personnel politique local, avec l'arrivée d'Alain Juppé (RPR) à la tête de l'équipe municipale bordelaise et de plusieurs jeunes maires dans les communes de l'agglomération. Une nouvelle alliance communautaire se met en place autour de la volonté d'une majorité d'élus d'engager une rupture vis-à-vis du système antérieur et de mettre au point une stratégie collective en faveur changement d'image de la métropole bordelaise et de la reconquête de son attractivité. Cette stratégie s'appuie sur une importante réorganisation des services techniques communautaires et de l'agence d'urbanisme, ainsi que sur la relance de l'ensemble des procédures de planification urbaine et sectorielles¹¹⁵. En décembre 2003, la mise en circulation de la première ligne de tramway (qui a remplacé le Val), marque le début de la reconquête des transports collectifs sur la voiture dans les zones centrales ; elle s'accompagne d'une politique particulièrement ambitieuse de requalification de l'espace public dans le centre-ville¹¹⁶. Les problématiques de la lutte contre l'étalement urbain et de l'articulation entre transport et urbanisme commencent à émerger à l'échelle de l'agglomération, sans que la priorité soit systématiquement attribuée, néanmoins, au développement des transports collectifs. Les longs débats et les soubresauts du projet de contournement routier de Bordeaux, successivement abandonné au nom des objectifs du Grenelle de l'environnement, réactivé en 2011 en raison des embouteillages chroniques de la rocade bordelaise puis à nouveau enterré en 2013, témoignent des hésitations et des conflits autour de l'élaboration d'une nouvelle politique de gestion des mobilités dans une agglomération qui se caractérise par une forte dépendance automobile.

¹¹⁴ Longtemps hostile au développement des transports collectifs et particulièrement au tramway, ayant présidé à la fermeture des dernières lignes de l'ancien réseau à la fin des années 1950, Jacques Chaban Delmas

¹¹⁵ Dès 1996, un schéma directeur des déplacements urbains communautaires (SDUCC) est élaboré conjointement par l'A'urba et la CUB, bientôt suivi par un plan de déplacements urbains (1998) ; le schéma directeur et le programme local de l'habitat sont mis en révision et approuvés en 2001 ; enfin en 2005, un nouveau plan local d'urbanisme communautaire est adopté.

¹¹⁶ Francis Cuillier, directeur de l'A'urba entre 1995 et 2009, a été directeur de l'agence d'urbanisme de Strasbourg au moment de la mise en œuvre du projet de tramway. S'appuyant sur son expérience strasbourgeoise, il a joué un rôle influent dans le portage technique des démarches de planification et du projet de tramway bordelais.

La problématique de la coordination urbanisme-transport se pose de manière très spécifique dans les agglomérations transfrontalières, où les différentiels de salaires, de fiscalité locale et de coûts du foncier ont un impact direct sur l'ampleur des flux pendulaires, sur la formation des intérêts et les modalités de leur confrontation. Les agglomérations de Strasbourg et de Genève présentent, à cet égard, des situations très différentes : alors que l'attraction de Strasbourg ne s'exerce que faiblement sur le territoire allemand, celle de Genève déborde largement les limites cantonales du côté français.

Du point de vue de l'articulation urbanisme-transport, le poids des logiques économiques apparaît relativement faible dans la construction d'une coopération transfrontalière entre l'agglomération strasbourgeoise et le Kreis d'Ortenau, comparativement à ce que l'on observe dans le cas franco-valdo-genevois. L'arrivée récente du TGV-Est à Strasbourg renforce les priorités accordées aux projets de connexion interurbaine : c'est à cette échelle, plus qu'à celle du bassin d'emploi transfrontalier, que se focalisent les demandes de subvention adressées à l'État, selon une rhétorique qui entend conforter Strasbourg dans son positionnement de « carrefour européen », en référence à son rôle de capitale politique de l'UE.

À Genève, les questions d'aménagement urbain et de déplacements sont prégnantes dans l'histoire des relations entre les collectivités suisses et françaises et dans l'accélération récente d'une ouverture transfrontalière en gestation depuis plus de trente ans¹¹⁷. Depuis la fin des années 1980, l'accélération de l'étalement urbain s'est accompagnée d'une forte augmentation des flux pendulaires entre la Suisse et la France, provoquant l'engorgement des voies routières d'accès à Genève. Le développement d'un transport collectif lourd entre la Suisse et la France devient alors une urgence et prend la forme, dans les années 1990, d'un projet de réseau express régional. L'intervention d'un nouvel acteur sur la scène locale, la Coordination Économique et Sociale Transfrontalière (CEST) est décisive dans l'amorce de négociations franco-suissees autour de la mise en place d'une desserte transfrontalière en transports collectifs (encadré 2). Cette organisation, qui cherche à favoriser la concertation entre les syndicats implantés de part et d'autre des frontières nationales, défend les intérêts spécifiques des travailleurs frontaliers selon une logique d'action réticulaire, visant à amoindrir le caractère hermétique des frontières nationales. Malgré l'efficacité de sa médiation, les négociations entre le canton de Genève et les communes de l'agglomération annemassienne s'enlisent, chacune des parties renvoyant à l'autre une fin de non recevoir à propos du financement de la ligne. Au début des années 2000, face à l'explosion des flux pendulaires et à la montée en puissance des manifestations hostiles aux travailleurs transfrontaliers, le canton de Genève a pris l'initiative d'un projet de ligne ferroviaire reliant Cornavin (gare centrale de Genève), Eaux-Vives et Annemasse (projet CEVA). La relance de ce projet ancien s'explique par l'opportunité d'une participation financière de la Confédération helvétique, sur la base d'une convention entre le canton et la confédération signée en 1912. L'initiative du canton de Genève d'abandonner le projet de métro au profit d'une ligne ferroviaire bouleverse le jeu d'acteurs local, en écartant les communes françaises, non compétentes en matière de transport ferroviaire, au profit de l'État et de la Région Rhône-Alpes. Face aux réticences des autorités françaises à participer au financement de la ligne, le canton de Genève a

¹¹⁷ Parmi les éléments témoignant de cette évolution, figure la signature du projet d'agglomération franco-valdo-genevoise en 2007, projet devenu le projet du « Grand Genève » en 2012.

menacé en 2011 de ne plus abonder le fonds genevois. Les derniers recours des riverains contre le projet ayant été déboutés à la fin de l'année 2011, l'avenir du projet CEVA comme fer de lance de la politique d'aménagement transfrontalière est désormais scellé.

Encadré 2 – Négociations franco-suisse autour des transports collectifs

Dans sa thèse consacrée à l'analyse du rôle de la frontière sur la gestion du système urbain franco-genevois, Bernard Jouve (1994) décrit l'évolution des cadres et des contenus de la négociation entre les acteurs français et genevois à propos du développement de l'urbanisation et de l'organisation des échanges économiques au sein du bassin d'emploi transfrontalier.

Les rapports d'interdépendance entre les territoires suisse et français n'ont cessé de s'accroître depuis les années 1960. La croissance démographique du canton de Genève, soutenue par un développement économique et un marché de l'emploi florissants, provient alors essentiellement de l'immigration étrangère. Deux tiers des emplois, dont le nombre a plus que doublé entre 1955 et 1985, sont concentrés sur la commune de Genève ; après une période de forte densification, la population de la ville centre commence à diminuer, marquant le début de la périurbanisation. La diffusion de l'urbanisation s'étend rapidement au-delà des frontières, vers le canton de Vaud voisin et surtout vers la zone frontalière française. À la pression liée au contexte topographique s'ajoutent les contraintes découlant de la politique d'aménagement du territoire genevois, et plus spécifiquement de la loi de protection de la zone agricole : au total, 42% de la surface constructible du canton sont gelés.

Face aux besoins d'équipements collectifs découlant de l'afflux des populations sur leur territoire, les communes françaises de la zone frontalière disposent de ressources fiscales insuffisantes. Elles réclament une compensation au canton de Genève. Au début des années 1970, après une période de négociations auxquelles participe l'État français, les différentes parties se mettent d'accord sur le principe du paiement par le canton d'un montant de 3,5% de la masse salariale des travailleurs frontaliers français. L'affectation de ce « fonds genevois » est contrôlée par le biais d'une commission consultative mixte, regroupant des élus du Conseil d'État genevois et des représentants des administrations nationales françaises et confédérales suisses. Côté français, la gestion de ces transferts est confiée aux Conseils généraux des Départements de l'Ain et de Haute-Savoie ; l'affectation de cette manne financière est limitée au financement des dépenses d'investissement.

L'exportation de l'urbanisation s'accompagne d'une augmentation des coûts du foncier en France et d'un accroissement important des déplacements pendulaires.

En 1989, la Coordination Économique et Sociale Transfrontalière (CEST), une organisation intersyndicale qui représente les intérêts des travailleurs transfrontaliers, demande au canton de Genève et à l'autorité organisatrice des transports annemassiens d'améliorer l'interconnexion de leurs réseaux. Du côté français, cette requête se heurte au faible intérêt des élus, qui, d'une part, ne souhaitent pas renforcer le dynamisme genevois au détriment de l'agglomération annemassienne et d'autre part relaient l'hostilité des entreprises locales, confrontées à l'évasion de la main d'œuvre qualifiée vers la Suisse. Du côté genevois, les autorités cantonales, confrontées à une crise de leur système de déplacements et à la montée en puissance des revendications accusant les travailleurs frontaliers d'être à l'origine de ces dysfonctionnements, accueillent favorablement cette proposition. Sensibles à la pression exercée conjointement par la CEST et le Groupement des Frontaliers, les élus français acceptent le principe d'une extension d'une ligne de transports sur le territoire genevois, sous réserve d'une participation financière du canton. Ce dernier refuse, arguant du fait que le syndicat des transports d'Annemasse ne participe pas au coût d'exploitation des lignes de transports suisses desservant plusieurs communes françaises, et demande aux français d'utiliser les « fonds genevois », théoriquement prévus à cet effet. Les élus annemassiens, considérant que l'extension des lignes vers la Suisse bénéficie essentiellement à Genève, opposent une fin de non recevoir, conduisant à l'enlisement définitif des négociations.

3. Les sentiers de l'action publique urbaine

Dans cette dernière section, nous proposons de revenir sur la question du changement et des obstacles au changement en nous référant à un courant d'analyse, le néo-institutionnalisme historique, et, plus spécifiquement, à la notion de dépendance au sentier (*path dependence*). Nous discutons tout d'abord des limites de sa transposition à l'analyse des politiques publiques en général, et à l'analyse des politiques urbaines en particulier. Puis, en prenant appui sur les critiques de cette approche, nous proposons de définir plus précisément les notions de continuité, d'inertie et de changement des politiques publiques urbaines. La comparaison des quatre trajectoires urbaines nous permet alors de faire ressortir plus clairement les facteurs qui contribuent à expliquer la stabilité ou l'évolution des stratégies politiques en matière de coordination entre transport et urbanisme.

3.1 Les politiques urbaines relèvent-elle d'un sentier de dépendance ?

La notion de sentier de dépendance (encadré 3) a donné lieu à de nombreuses discussions et critiques, intéressantes pour saisir les débats, dans le champ de la sociologie et de l'analyse des politiques publiques, sur les niveaux (macro, méso, individuel) et les échelles temporelles d'appréhension du changement ou des dynamiques politiques.

La principale de ces critiques porte sur le poids jugé excessif des facteurs d'inertie ou de continuité des institutions et sur l'incapacité de rendre de compte du changement – en dehors des conditions initiales – des politiques. À cette remarque, plusieurs auteurs apportent des éléments de réponse. L'hypothèse du sentier de dépendance, tout en mettant l'accent sur les contraintes qui pèsent sur les acteurs individuels du fait des schémas de ressources ou d'interaction dans lesquels ils se situent, ne signifie pas qu'aucun changement n'est possible une fois les conditions initiales établies. Selon Thelen (2003), les institutions peuvent évoluer à la fois par stratification (remplacement partiel des institutions existantes par d'autres institutions ou ajout d'institutions nouvelles aux institutions précédentes) ou par conversion, lorsque les objectifs, leur rôle ou les compétences qui leur ont été initialement attribués évoluent. Néanmoins, comme le souligne Pierson (2004), les difficultés pour identifier et mesurer l'impact des facteurs à l'origine de tels changements constituent de réels obstacles à leur prise en compte.

Adrian Kay (2005) s'est quant à lui interrogé sur l'intérêt de la notion de sentier de dépendance l'analyse des politiques publiques. Rappelant que les travaux des néo-institutionnalistes historiques portent essentiellement sur le développement des institutions ou des organisations formelles, il identifie plusieurs limites à cette transposabilité. La première limite concerne la difficulté à rendre compte des processus de décision, enfermés, du fait de l'analogie avec les travaux des économistes, dans le cadre restreint de l'hypothèse de rationalité limitée. Une autre manière de rendre compte des contraintes pesant sur le choix des acteurs, en évitant une référence trop directe à la théorie micro-économique, serait de s'intéresser aux cadres cognitifs qui influencent les processus de décision. On peut notamment supposer, suggère Kay, l'existence d'une dépendance au sentier des paradigmes politiques, ou, dans un registre un peu différent, l'existence d'hypothèses tacites, enracinées dans les représentations et dans la prise de décision. La seconde limite concerne la difficulté à appréhender, à partir de la notion de dépendance au sentier, du changement des politiques publiques. Or, comme le rappelle Kay, de nombreux travaux empiriques ont mis en évidence des changements liés à des effets secondaires ou non

anticipés d'une politique ou résultant de la pression exercée par des évolutions exogènes ou des changements dans l'environnement politique au sens large, coexistant le plus souvent avec des phénomènes d'inertie. Faisant l'hypothèse d'une dualité entre stabilité et changement politiques, il propose dès lors de limiter le champ de pertinence du sentier de dépendance à la compréhension du premier phénomène.

Encadré 3 – La notion de sentier de dépendance

Sur le plan conceptuel, l'idée de trajectoire politique renvoie aux approches du néo-institutionnalisme historique (Smyrl, 2002 ; Steinmo, 2004) et plus spécifiquement à la dépendance au sentier. Initialement définie par les économistes à propos des questions d'innovation et de changement technologiques, cette notion vise à expliquer les phénomènes de « verrouillage » des choix ou d'irréversibilité des trajectoires technologiques dus à l'existence de rendements croissants. À partir des années 1990, l'usage de cette notion est progressivement étendu par les économistes (North, 1990), les sociologues et les politistes à l'étude des dynamiques institutionnelles (Mahoney, 2000 ; Pierson, 2000a). L'analogie avec l'approche des économistes repose sur l'existence de rendements d'échelle croissants, qui sous-tend la logique de diffusion des innovations : le sentier de dépendance renvoie à l'existence, au sein d'un système politique, de mécanismes de renforcement ou d'effets retour positifs entre les événements successifs qui caractérisent un processus (Pierson, 2000a). Selon James Mahoney (2000), trois conditions permettent de définir un sentier de dépendance : la *forte sensibilité aux conditions initiales*, selon laquelle c'est le moment où se produit un événement et non pas l'événement en lui-même qui est important (un même événement se produisant quelques années plus tard n'aurait pas le même impact sur la trajectoire, voire aucun impact du tout) ; la *contingence des conditions initiales*, c'est-à-dire leur caractère fortuit, ou exogène, qui distingue le sentier de dépendance d'autres suites d'événements inscrites dans des tendances historiques plus globales ; enfin *l'enchaînement logique des événements* découlant des conditions initiales, selon laquelle il existe une relation de cause à effet ou un mécanisme de renforcement entre les événements successifs de la chaîne.

Le point commun de ces approches est de mettre l'accent sur l'inertie des dynamiques institutionnelles et sur les difficultés de mettre en œuvre des réformes. La dépendance au sentier renvoie à l'idée d'une irréversibilité des choix initiaux, attribuée, par analogie avec les hypothèses des économistes, à l'existence de coûts fixes élevés, aux rigidités dues à la densité institutionnelle, aux coûts d'apprentissage ainsi qu'aux anticipations adaptatives des acteurs (Pierson, 2000b). En prenant en compte le temps long, les néo-institutionnalistes historiques substituent à la question du changement celle du développement institutionnel, et analysent la manière dont les institutions antérieures sont susceptibles de canaliser et de contraindre les efforts d'innovation futurs (Pierson, 2004). Une autre caractéristique importante tient à la forte sensibilité aux conditions initiales, qui accorde beaucoup de poids aux événements se produisant au tout début de la trajectoire : à ce point de rupture, ou de charnière critique, tout événement, même si sa portée est faible, peut entraîner des changements importants, qui ne seraient peut-être pas survenus si le même événement s'était produit à un autre moment. En insistant sur le moment auquel un événement se produit, et pas seulement à son contenu, les tenants de cette approche réfutent donc l'idée selon laquelle aux mêmes causes correspondent les mêmes effets, puisque ces effets dépendent, pour une situation donnée, de facteurs de contexte souvent hérités du passé (Hall & Taylor, 1997).

En quoi ces discussions méthodologiques et conceptuelles sur l'appréhension des dynamiques politiques et du changement éclairent-elles notre propre analyse ? Bien que tentante, du fait de notre propre parti-pris méthodologique qui consiste à donner de l'importance au temps long, la transposition de l'approche en termes de sentier de dépendance à l'analyse des politiques urbaines soulève de nombreuses questions. Comme le rappellent Pflieger, Kaufmann, Jemelin et Pattaroni (2007), le système urbain ne présente pas la même homogénéité que les objets auxquels

s'appliquent traditionnellement les approches en termes de sentier de dépendance, principalement cantonnées, dans le champ politique, aux dynamiques institutionnelles à un niveau macro ou méso. Il existe des difficultés d'ordre pratique, tant pour identifier les conditions initiales que la logique d'enchaînement des séquences. La question des échelles spatiale et temporelle d'observation constitue un point crucial, puisque les phénomènes sur lesquels ces politiques se proposent d'agir ne cessent d'évoluer en fonction des dynamiques sociales et des politiques mises en œuvre précédemment. Enfin, de manière paradoxale, la notion de sentier de dépendance apparaît plus adaptée lorsqu'elle s'applique à la dynamique des agglomérations « exemplaires » sur le plan de la cohérence urbanisme-transport, pour lesquelles il est possible d'identifier une rupture radicale des choix politiques et leur maintien sur une longue période. En témoigne, dans notre échantillon, l'application des hypothèses au cas bernois (encadré 4).

Encadré 4 - Un sentier de dépendance bernois ?

(i) Forte sensibilité aux conditions initiales

La forte sensibilité aux conditions initiales, tout d'abord, est validée par la possibilité d'identifier un événement fondateur à l'enchaînement des décisions qui aboutissent, une vingtaine d'années plus tard, à la mise en œuvre d'une politique intégrée dans les champs des transports et de l'aménagement du territoire. Il s'agit en effet de la fermeture de deux places centrales à la circulation automobile, en 1970, à la suite du rejet en votation populaire d'un projet d'autoroutes à 4 voies (H-Lösung) présenté par la municipalité. Ce résultat, non contestable en dépit de la faible participation au vote, entraîne une réaction immédiate des autorités publiques visant à adapter les modalités de circulation et l'offre de déplacement à cette nouvelle contrainte.

(ii) Contingence des conditions initiales

Cet événement fondateur, par ailleurs, était difficilement prédictible, au vu de la versatilité des résultats des votations populaires de l'époque : trois mois avant cette décision, un autre projet d'aménagement d'une place, prévoyant le passage souterrain des piétons au profit des circulations en surface des transports collectifs et des automobiles, avait en effet été accepté. Certes, ce sont les difficultés de circulation dues aux travaux sur cette première place (Bubenberglplatz), qui, en aggravant les problèmes de congestion automobile, ont conduit au projet de la H-Lösung, mais existait une forte incertitude sur les résultats du vote, particulièrement sensibles à la capacité des différents groupes de pression à mobiliser leurs soutiens. Cette sensibilité des résultats aux conditions d'expression de la population a d'ailleurs été illustrée sur ce même terrain bernois, à propos du renversement, à quelques mois d'intervalle, d'un vote concernant le projet du « Tram Bern West » (Sager, 2006), témoignant de la diversité des intérêts à propos de la place de la voiture en ville, y compris durant les périodes où certaines doctrines sont dominantes.

(iii) Enchaînement logique des séquences

Enfin, la troisième condition identifiée par Mahoney (2000) et la moins aisée à valider, concerne l'enchaînement logique des événements découlant des conditions initiales. La succession des décisions allant vers une intégration de plus en plus importante des deux secteurs d'action atteste d'un renforcement de la décision initiale, mais il est difficile de prouver les liens de causalités d'une séquence à l'autre, ou d'un choix politique à l'autre. Le poids des décisions passées, en revanche, est nettement perceptible. Le fait d'avoir conservé plusieurs lignes de tramway à la différence de la plupart des autres villes européennes est un facteur qui facilite la décision d'améliorer le réseau urbain dès la fin des années 1970. De même, le développement du RER bernois (S-Bahn) par le canton s'appuie sur des lignes pré-existantes, ce qui constitue là aussi un élément favorable aux décisions prises dans les années 1980. Enfin, l'acculturation progressive et réciproque des ingénieurs transports et des urbanistes, qui aboutit à la construction d'une expertise transversale, permettant une meilleure coordination des politiques sectorielles, est un autre indice marquant de ce processus.

Plusieurs éléments s'accordent bien, en effet, avec les critères propres au sentier de dépendance : la sensibilité aux conditions initiales et leur contingence, liées au poids de la votation populaire dans le système politique local et à son caractère peu prédictible ; les effets d'apprentissage au travers de la création d'une culture technique transversale ; l'institutionnalisation progressive des pratiques de coopération entre les communes. Il reste que ni les choix collectifs ni le rôle de la régulation politique ne pris en compte de manière satisfaisante à travers cette approche. Les tensions et les conflits qui émergent à différentes étapes de la trajectoire, entraînant la formation de nouveaux compromis et conduisant à une adaptation des solutions qui changent la nature même de la stratégie politique, ne sont pas pris en compte, l'hypothèse étant que ces choix seraient fortement canalisés par les options retenues à la période précédente. Ainsi, sans négliger le poids des décisions passées ni le processus d'acculturation entre ingénieurs transport et urbanistes qui caractérisent la trajectoire bernoise, une stricte interprétation de ce cheminement en termes de sentier de dépendance apparaît trop fruste.

3.2 Le changement dans la continuité

Comme le soulignent Fontaine et Hassenteufel (2002), les analyses du changement, en sciences politiques, offrent une image paradoxale : d'un côté, les approches théoriques, en particulier celles qui s'inspirent du néo-institutionnalisme historique, insistent sur les effets de continuité ou d'inertie des politiques publiques ; de l'autre, les travaux empiriques, se référant notamment aux approches cognitives, à la gouvernance ou à la territorialisation, mettent plutôt l'accent sur la transformation des contenus de politiques publiques et des pratiques de l'action collective. Or, selon les deux auteurs, l'action publique présente plutôt un caractère hybride, résultant de combinaisons multiples d'héritages du passé et d'éléments innovants. Appréhendée sur la longue période, l'analyse de l'action publique urbaine se prête bien à cette hypothèse d'hybridation des temporalités, de coexistence entre les facteurs de continuité ou d'inertie des choix politiques et les tentatives d'innovation ou d'anticipation des évolutions sociales.

(i) Inertie, continuité, changement de politique

Une première distinction, fondamentale pour l'objet qui nous préoccupe, mérite d'être opérée entre inertie et continuité des choix politiques. L'inertie s'oppose à la notion de changement, au sens où elle indique, dans son sens littéral, une absence de mouvement et, par extension, renvoie à l'idée de passivité. En matière d'action publique, elle peut être associée au principe de non (ou faible) intervention et d'un obstacle au changement par la politique. La continuité en revanche ne s'oppose pas nécessairement au changement : elle signifie l'absence de rupture, de remise en cause des choix initiaux mais aussi le maintien dans la durée de l'action. La continuité des choix politiques peut, dans certains cas, être la condition même du changement, notamment quand les effets de l'action publique ne sont effectifs et visibles que sur le long terme. Dans la suite, nous entendrons comme facteur d'inertie un facteur qui empêche le changement de politique publique et comme facteur de continuité un facteur qui explique le maintien des choix politiques dans la durée.

L'interprétation du changement de politique doit également être précisée. Hall (1993) a proposé de différencier trois types de changement de politique, qui sont, par ordre croissant d'importance : une évolution dans l'utilisation d'instruments existants, la création d'un ou de plusieurs nouveaux instruments et le changement de paradigme, c'est-à-dire du cadre de pensée,

de conception et d'orientation de la politique. En référence à cette classification et en nous appuyant sur les observations empiriques, nous distinguons trois types de changement dans la mise en cohérence des politiques de transport et d'urbanisme :

- un changement adaptatif, qui ne remet pas fondamentalement en cause les solutions du passé mais cherche à en optimiser les effets : par exemple, l'application de mesures de régulation du trafic afin de lutter contre la congestion des voiries urbaines ; ou encore, une évolution de l'accès automobile dans les zones centrales par l'extension du stationnement payant ;

- un changement des instruments politiques, qui s'inscrit dans la continuité du cadre de pensée précédent mais imprime une évolution dans les solutions mises en œuvre pour résoudre les problèmes : par exemple, l'amélioration de l'offre de transports collectifs comme alternative à l'automobile ; ou la création de pôles urbains secondaires associant différentes fonctions urbaines (notamment habitat et emplois), visant une modération de la croissance des déplacements pendulaires vers le centre principal afin de lutter contre la congestion ;

- un changement du paradigme politique, impliquant une remise en cause du cadre de conception global des politiques : ce changement implique la mise en œuvre de solutions combinées dans les champs du transport et de l'aménagement visant explicitement une diminution des besoins de déplacement.

La comparaison des quatre trajectoires urbaines fait ressortir des différences importantes dans l'ordre de changement des politiques de cohérence urbanisme-transport. A Berne, on observe une évolution progressive des politiques vers un changement de paradigme, qui s'opère au tournant des années 1990. C'est la continuité des choix politiques mis en œuvre depuis le milieu des années 1970 et leur élargissement progressif à différentes échelles qui assure le processus cumulatif d'un changement des principes, des modes de conception et de mise en œuvre des politiques d'aménagement et de transport. Ce changement ne touche pas seulement les objectifs ou les instruments de l'action publique, il concerne aussi les réseaux d'acteurs impliqués (comme en témoigne l'implication du canton dans les années 1990) et, *a priori*, la population ciblée (en raison de l'élargissement spatial des stratégies d'aménagement et des périmètres de desserte des transports collectifs)¹¹⁸. Dans les trois autres agglomérations, il n'existe pas de remise en cause fondamentale des choix politiques précédents, mais des infléchissements politiques liés à un accord progressif autour de la nécessité de réduire l'accès automobile dans les zones les plus denses ou de lutter contre la congestion des axes routiers. Ces infléchissements sont principalement opérés dans le champ des transports, à travers l'amélioration de l'offre de transports collectifs, l'extension des zones piétonnières ou la modification du stationnement dans le centre. Si les projets de planification se réfèrent aux principes d'une limitation de l'urbanisation périphérique, de l'abandon de la construction d'infrastructures routières radiales ou de la revalorisation des étoiles ferroviaires, on n'observe pas, dans la pratique, de changement de

¹¹⁸ Fontaine et Hassenteufel (2002) propose d'ajouter ces deux catégories de changement (évolution des réseaux d'acteurs et du public visé par l'action publique) aux trois ordres distingués par Hall. Notons que l'élargissement de la population concernée par les stratégies d'aménagement et de transport bernoises reste difficile à apprécier, du fait de l'absence d'une connaissance fine des impacts réels et différenciés par groupes sociaux de ces politiques. On peut par exemple supposer que certaines mesures liées à l'amélioration de l'offre de transports publics et à la densification entraînent des effets d'éviction de certaines catégories sociales au profit d'autres, mieux dotées en ressources financières.

modèle de l'articulation entre transport et aménagement, du moins pas à l'échelle des régions urbaines.

Ces distinctions permettent de mieux comprendre également le paradoxe soulevé précédemment à propos d'une meilleure adaptation de l'hypothèse du sentier de dépendance aux agglomérations qui ont obtenu les changements les plus importants en matière d'intégration des politiques de transport et d'urbanisme. Ce sont en effet les facteurs de continuité, gages du succès de la stratégie de limitation des déplacements automobiles pendulaires, qui expliquent, au-delà de la contingence vis-à-vis de la situation initiale, l'adéquation de cette approche dans le cas bernois. Dans les autres agglomérations en revanche, les infléchissements correspondent plutôt à la nécessité de résoudre les problèmes de congestion dus à l'application d'une logique de satisfaction des besoins de mobilité par le développement de l'offre de transport, donc à des facteurs prévisibles, car conditionnés par les évolutions précédentes.

Reste à présent à analyser plus précisément les facteurs qui jouent un rôle important dans le changement, l'inertie ou la continuité des choix politiques. La comparaison des études de cas en fait ressortir trois principaux : les caractéristiques du site d'urbanisation et la croissance démographique, l'héritage matériel du réseau et la stabilité des cadres cognitifs.

(ii) Caractéristiques du site d'urbanisation et croissance démographique

Les caractéristiques du site d'urbanisation et la croissance démographique influencent fortement les choix des acteurs publics en matière de politique d'aménagement (notamment de politique foncière) et de régulation des circulations automobiles. A cet égard, les deux agglomérations suisses présentent des situations topographiques nettement plus contraintes que leurs homologues françaises.

Bien qu'elles ne soient pas à l'origine des mesures de limitation du trafic automobile¹¹⁹, les fortes contraintes d'accès au centre ville de Berne, dues à la présence de la rivière Aar, constituent une motivation objective de la mise en œuvre d'une stratégie de gestion de la demande de déplacements automobiles à l'échelle de la région urbaine. La taille de l'agglomération bernoise joue également en faveur du succès de cette politique : en dépit de son statut de capitale fédérale, Berne est une petite ville et la croissance démographique au sein de la région urbaine est beaucoup plus faible qu'à Genève ou Bordeaux, entraînant de fait une moindre importance des flux pendulaires¹²⁰. Genève se caractérise également par un site d'urbanisation très particulier. Du fait de la forte limitation des surfaces constructibles à l'intérieur du canton, mais aussi de prix du foncier et de l'immobilier nettement moins élevés en France, une partie importante de la demande de logement non satisfaite sur le territoire cantonal s'est développée du côté français. Ce sont les conséquences circulatoires de ce mode d'urbanisation extensif, caractérisées par un engorgement des axes routiers d'accès à Genève, qui sont à l'origine de la décision des autorités publiques cantonales de lancer la construction d'une ligne ferroviaire transfrontalière. Il faut par

¹¹⁹ Comme en témoignent les nombreux projets d'autoroute urbaine développés entre la fin des années 1960 et le début des années 1970.

¹²⁰ L'agglomération bernoise se distingue par son faible dynamisme démographique, comparativement par exemple à Genève, qui se caractérise par une augmentation continue de la population entre les années 1960 et 2000, tant dans la ville centre qu'à l'échelle du canton. Ainsi, malgré l'important mouvement de desserrement de la population qui caractérise l'agglomération de Berne, la croissance des déplacements pendulaires sur la période est beaucoup moins importante qu'à Genève (voir Gallez et Kaufmann, 2010, notamment pp. 25-27).

ailleurs souligner que le changement de la mise en cohérence des politiques d'aménagement et de transport dans l'agglomération genevoise est limité et compliqué du fait de la situation transfrontalière. Du fait de la disparité des contextes réglementaires, économiques et politiques et de l'écart des problèmes à traiter de part et d'autre de la frontière, les conditions de la coordination des acteurs et de l'ajustement de leurs intérêts apparaît particulièrement complexe, comme l'ont illustrés les multiples attermolements et les conflits autour du projet CEVA.

Dans les deux cas, les contraintes géographiques agissent comme des facteurs aggravants de la congestion routière et constituent une incitation forte à l'intervention des pouvoirs publics en faveur d'une meilleure articulation entre développement urbain et politiques de transport et, comme le montre le cas de Berne, au maintien dans la durée de cette stratégie d'action. À l'inverse, ni les conditions d'usage de la voiture, d'accès au centre, ni l'espace disponible ne sont vraiment limités dans les agglomérations de Strasbourg et de Bordeaux. De ce fait, le problème de congestion des réseaux routiers se pose plus tardivement et n'apparaît pas le seul facteur de l'infléchissement des stratégies politiques en matière de transport. L'absence de contraintes joue ici en faveur de l'inertie, ou du retard dans l'intervention des pouvoirs publics vis-à-vis de la prise en compte d'enjeux plus globaux, comme la lutte contre la pollution atmosphérique.

(iii) Héritage matériel et continuité fonctionnelle des réseaux de transport

Les réseaux de transport se caractérisent par un ensemble d'infrastructures matérielles, leur inscription dans le territoire et les usages auxquels elles offrent un support. Ce sont les évolutions conjointes, parfois congruentes mais souvent décalées de ces trois composantes qui permettent d'appréhender la question des changements associés au déploiement territorial des réseaux.

Comme le souligne Scherrer (2004), l'analyse sur le temps long du développement des réseaux techniques urbains révèle à la fois l'importance des éléments de permanence de la morphologie des réseaux et les décalages temporels entre les différents acteurs urbains entremis par ces dispositifs techniques.

La continuité du réseau s'explique par la nécessité de garantir son fonctionnement au quotidien. L'analyse sur le temps long des évolutions de la morphogénèse réseau de transports en commun de la région parisienne montre par exemple, au-delà de multiples transformations techniques, politico-économiques ou d'usages du réseau, une remarquable permanence de son dispositif morphologique¹²¹ (Sanders, 1997). Selon Scherrer, cette permanence doit être interprétée comme la condition indispensable pour que le dispositif technique, à la fois hérité et transmis, puisse être modifié, parfois en profondeur, sans qu'il ne s'écroule. C'est à l'occasion des démarches de planification que les acteurs se mettent d'accord « sur ce qui doit être et sur ce qui doit être transmis tel quel aux générations futures », selon une logique qu'il qualifie de « transmission patrimoniale » (Scherrer, 2004, 50). Ce temps de la planification n'est pas celui de l'action publique, qui se caractérise au contraire par des décalages temporels entre les différents acteurs, et des écarts entre le développement des réseaux, la croissance urbaine et l'évolution de la mobilité. Les usages du réseau et de la ville impliquent des transformations adaptatives qui

¹²¹ Cette permanence a été illustrée plus récemment pour les tracés d'infrastructures ferroviaires en région parisienne à travers la comparaison diachronique des différents schémas directeurs de la région Ile-de-France (Desjardins & alii, 2012).

déforment l'image idéale projetée dans le plan, d'une ville achevée, structurée autour de ses réseaux. Plus spécifiquement, l'action collective dans la longue durée repose sur un processus *incrémental*, dans lequel les acteurs politiques décident de la réalisation au cas par cas de l'extension ou de la modification du réseau, en fonction de l'évolution des usages des axes ou services existants, de l'impact d'une nouvelle réglementation, des négociations autour de l'amélioration de la qualité de service, etc. Dans ce processus, chaque réalisation nouvelle dépend des choix faits précédemment et modifie les conditions initiales et les paramètres de la dynamique¹²². En d'autres termes, la nécessité de garantir le service rendu aux usagers des transports publics, la circulation des automobiles ou leur stationnement impriment leur marque aux politiques et joue comme un facteur de continuité des choix, qui se manifeste tant à l'occasion des démarches de planification que dans un mode d'action plus quotidien.

Les différentes études de cas témoignent des rapports complexes entre temps de la planification et contingences temporelles de l'action publique urbaine. La comparaison des pratiques et des contenus de la planification urbaine à Strasbourg et à Genève met ainsi en évidence le caractère peu prospectif des démarches, du fait de la forte dépendance vis-à-vis des hypothèses de prolongement des tendances passées dans le cas des plans réalisés dans les années 1960 et 1970, et de l'interdépendance entre plan et projets, qui démontre la volonté de légitimer dans le plan des choix déjà réalisés ou qui découle des contingences liées à la mise en œuvre d'un projet phare (Gallez et Maksim, 2007). Outre la remise en cause du pouvoir d'anticipation de la planification urbaine, démontrée dès 1920 par Halbwachs à propos des plans d'extension de Paris, ce jeu des temporalités souligne les limites d'une stratégie d'articulation des politiques de transport et d'urbanisme où le développement des réseaux de transport pourrait précéder systématiquement l'urbanisation.

La plupart des projets urbanistiques (par exemple la piétonisation d'un centre ville) ou de transport (la construction d'un réseau de tramway ou d'une nouvelle liaison ferroviaire) s'inscrivent dans une histoire longue, où s'enchaînent péripéties (ou inerties) politiques et mises à jour des projets dans le cadre des exercices de planification, en fonction de l'évolution des valeurs, des usages et des rapports de force locaux. La rhétorique de l'urgence qui accompagne souvent les projets de construction de nouvelles infrastructures de transport révèle, là encore, le jeu des temporalités entre planification et aménagement. Elle témoigne en particulier de la légitimité que les techniciens et les décideurs puisent dans la nécessité du « rattrapage ». Ainsi le grand contournement routier de Strasbourg, déjà inscrit au SDAU de 1975 mais non réalisé, serait, aux dires d'un technicien, « *d'autant plus nécessaire aujourd'hui qu'il aurait dû être fait il y a 30 ans* ». Selon lui, il n'existe aucune raison de remettre en cause la construction de cette infrastructure, puisque l'ampleur du problème auquel elle était censée répondre (l'augmentation de la circulation motorisée sur les axes radiaux) n'a fait que se renforcer. Autre constat, plus distancié, tempérant la capacité d'anticipation du tramway strasbourgeois, chez cet acteur technique ayant participé à l'ensemble du processus, depuis sa première inscription dans le dossier d'agglomération de 1975 jusqu'à sa réalisation, dans la première moitié des années 1990 : d'un projet qui pouvait être considéré comme structurant (parce qu'il précédait l'urbanisation), on en vient à un projet qui cherche à « rattraper le temps perdu ».

¹²² Cette acception s'inscrit dans les perspectives théoriques proposées par Charles Lindblom (1959), qui insiste sur la continuité de l'évolution des politiques publiques et la dépendance vis-à-vis des décisions prises dans le passé.

Si ces éléments de continuité n'empêchent pas le changement, certains choix technologiques, de même que certains modes de fonctionnement institutionnel peuvent en revanche provoquer des effets d'inertie. Le fait d'opter pour un tramway plutôt que pour un métro (sans emprise sur la voirie), en particulier, influence durablement les stratégies d'urbanisation, d'aménagement de la voirie, d'agencement des réseaux de transports publics en relation avec la mise en service de ce transport collectif en site propre. Sur le plan organisationnel, les cas de Strasbourg et Bordeaux ont mis en évidence la neutralisation des stratégies d'aménagement collectives découlant du respect du principe de non ingérence de la communauté urbaine dans les affaires communales. L'effet d'inertie dû à la fidélité au pacte politique fondateur apparaît d'autant plus marqué que, dans les deux cas, la communauté urbaine a été imposée par l'Etat et ne résulte pas d'un processus progressif de construction politique de l'agglomération.

(iv) Stabilité et stratification des cadres cognitifs

Au-delà des désynchronisations propres à l'action publique urbaine et aux fluctuations des capacités de régulation politique, la difficulté à faire évoluer les pratiques de la coordination entre transport et urbanisme doit être recherchée du côté des idées qui sous-tendent les décisions publiques. Selon l'hypothèse formulée par Adrian Kay en se référant aux travaux de Hall (1993), la stabilité des politiques publiques pourrait ainsi relever d'une « dépendance au sentier du paradigme politique », de l'ensemble des représentations et des normes, des algorithmes qui guident la réflexion des acteurs, limitent leur univers de choix, en bref influencent la décision. La comparaison des traductions locales des principes de mise en cohérence des politiques de transport et d'urbanisme permet de faire ressortir trois grandes figures, qui soulignent une tendance marquée à la stabilité et à la stratification des cadres cognitifs.

La première figure de la cohérence urbanisme-transport correspond à un objectif d'équité territoriale dans le développement des infrastructures et des services de transport. Ce principe est particulièrement présent dans les deux cas français, car il se réfère aux principes d'équilibre qui ont orienté la politique d'aménagement du territoire depuis les années 1970. Dans la pratique, la périurbanisation limite la mise en application de ce principe aux zones denses, où le maillage du réseau de transports public est conçu comme un moyen d'assurer une égalité dans l'accès à la ville.

La deuxième figure, largement reprise par les documents de planification, est celle du développement urbain multipolaire associée à une mixité des fonctions urbaines, notamment l'habitat et l'emploi, censée favoriser la modération des besoins de déplacements quotidiens. Pour les deux terrains français, elle s'inscrit dans la continuité des deux principes d'aménagement qui prévalaient dans les années 1960, relatifs à l'équilibre du développement urbain et à l'équilibre du rapport entre emploi et habitat. Dans son application locale, le principe du rapprochement entre lieux de résidence et lieux d'emplois correspond davantage à la volonté des planificateurs comme des élus locaux de répartir les ressources entre les différents pôles de la région urbaine qu'à un objectif de modération des déplacements quotidiens.

Enfin la troisième conception, *a priori* la plus novatrice, renvoie à une inversion de l'algorithme classique de la planification des transports et de l'urbanisation, qui consiste à prévoir les besoins en infrastructures de transport à partir des projections du développement urbain. Il

s'agit d'optimiser le réseau existant, en conditionnant le développement urbain à la qualité de la desserte en transport, et plus spécifiquement en transports publics, ainsi que le préconise notamment la loi SRU. Dans les deux agglomérations françaises, l'interprétation de ce principe consiste principalement dans la remise en cause presque unanime du développement des infrastructures routières radiales. En revanche, l'objectif de gestion des besoins de déplacement est peu affiché, non plus que l'intention de limiter de manière coercitive les circulations automobiles. Les transports publics et plus spécifiquement les transports ferroviaires sont présentés comme une alternative, sinon la meilleure, pour accéder au pôle urbain central. En revanche, le conditionnement du développement urbain par la qualité de desserte est traduit sous forme relativement minimaliste, l'accès aux transports collectifs existant *ou à venir* servant de critère, *parmi d'autres*, à la définition des taux de croissance annuels. La priorité accordée à l'amélioration de l'offre de transports publics se traduit en outre par une forte sectorisation des doctrines et des instruments de la planification : les réseaux routiers sont ainsi évacués de la réflexion comme des documents de la planification urbaine, tout en faisant l'objet de documents de programmation ad hoc qui assurent la continuité de leur développement (Desjardins & Leroux, 2007). Quant aux infrastructures ferroviaires, c'est à elles qu'est attribuée la capacité à restructurer le développement de l'urbanisation, comme en témoignent les terminologies employées dans les plans directeurs ou les schémas de cohérence territoriale : du projet de ligne ferroviaire CEVA, nouvelle « colonne vertébrale » de l'agglomération franco-genevoise, aux projets d'étoiles ferroviaires des SCOT strasbourgeois et bordelais, auxquelles on confie la structuration du futur développement urbain.

Ces constats sur la stabilité des manières de penser la ville et ses réseaux confortent les résultats d'autres travaux, qui ont mis en évidence la difficile évolution des référentiels d'action dans le champ des transports et de l'urbanisme. Dans une analyse comparative des plans de déplacement urbains issus de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, Offner (2003) souligne le défaut de problématisation des documents, qui s'appuient sur une rhétorique de la crise (le cercle vicieux de l'étalement urbain, l'urgence des enjeux environnementaux) non retranscrite en termes de priorités locales. Il insiste par ailleurs sur la standardisation des exercices prospectifs, où le choix des solutions relève plus d'un discours consensuel (développer les modes doux) que de véritables options innovantes. La faible institutionnalisation du développement durable en tant que nouveau référentiel des politiques urbaines est également évoquée par Florence Paulhiac (2005 ; 2008), qui s'appuie sur les débats publics organisés par une commission consultative sur l'aménagement d'un nouveau lien de transport entre Montréal et la rive sud. Elle montre notamment que les enjeux de mobilité discutés sont rarement territorialisés et que les argumentaires légitimant le développement des infrastructures de transport public empruntent très largement aux référentiels technicistes des années 1960, majoritairement orientés à l'époque vers le développement des infrastructures routières.

Conclusion

Dans cette analyse de l'évolution des doctrines et des pratiques locales de la cohérence urbanisme-transport, nous avons cherché à caractériser le changement de politique à partir d'une double perspective, comparative et diachronique. Ce parti-pris méthodologique, qui permet d'appréhender les conditions du changement en les replaçant dans un contexte situé dans l'espace et dans le temps, apporte plusieurs éclairages.

Le premier résultat est sans doute le plus banal : il concerne la forte différenciation des stratégies locales de coordination des politiques de transport et d'urbanisme, liée tant aux facteurs géographiques et démographiques des agglomérations étudiées qu'à l'inscription de ces stratégies dans une trajectoire technique, sociale et politique singulière. Ce constat, peu surprenant du fait du caractère territorial des politiques de transport et d'aménagement, conforte l'idée d'une faible validité des approches en termes de « bonnes pratiques ». Il montre que la coordination entre transport et urbanisme ne se décide pas en référence à une norme globale ou à un modèle, mais parce que certains dysfonctionnements, dont l'ampleur et les manifestations sont propres à chaque région urbaine, ont été érigés en problèmes politiques. Tout l'intérêt d'analyser ces trajectoires singulières est d'identifier les facteurs qui favorisent ou au contraire font obstacle au changement dans leur contexte territorial spécifique.

Cette différenciation des trajectoires locales questionne par ailleurs la validité des solutions organisationnelles ou des algorithmes d'action de portée générale, énoncés en dehors de toute référence précise au contexte, à l'histoire d'un territoire ou aux contraintes de l'action publique. Nous avons notamment démontré que l'organisation institutionnelle ne constituait ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante du changement de politique. Lorsque le changement se produit, il passe d'abord par les pratiques avant de s'institutionnaliser dans des règles ou dans des structures. Si le poids des organisations est sensible et constitue dans certains cas un obstacle au changement, à l'inverse, le changement institutionnel ne peut être considéré comme un levier efficace – pris isolément – de l'évolution des pratiques politiques. Certaines orientations, qui peuvent avoir un sens dans les espaces denses, comme l'ouverture prioritaire à l'urbanisation des zones déjà bien desservies par les transports publics, apparaissent peu réalistes dans les zones périurbaines. Dans ces territoires périphériques, le développement de dessertes lourdes est limité à la fois par la faible rentabilité des lignes et par les conditions de financement des services de transports collectifs.

Au-delà de la diversité des stratégies politiques locale, la recherche d'une meilleure cohérence entre les politiques de transport et d'aménagement apparaît systématiquement motivée par deux objectifs : la nécessité de réduire la place et l'usage de la voiture dans le centre et la lutte contre la congestion des axes routiers d'accès au centre. C'est la volonté de protéger la qualité de vie qui conduit au refus, par votation populaire, d'un projet de pénétrante urbaine, en 1972, au centre-ville de Berne ; c'est ensuite le problème posé par la limitation de cet accès au centre qui déclenche la stratégie d'intégration progressive des transports et de l'urbanisme qui a fait la notoriété du modèle bernois. De même, dans l'agglomération genevoise, ce sont les problèmes d'engorgement des axes routiers d'accès à Genève et les réactions violentes de rejet des travailleurs frontaliers qu'ils suscitent qui obligent les autorités cantonales à prendre l'initiative de la liaison ferroviaire CEVA. Ce projet favorise le développement d'une réflexion plus intégrée de l'aménagement et des transports à l'échelle transfrontalière, en gestation depuis plusieurs années.

A Strasbourg, la résistance opposée dans les années 1970 par le maire Pierre Pfimlin face à l'« envahissement automobile » invite les ingénieurs routiers à mettre en place des solutions techniques innovantes, mais cette stratégie de régulation volontariste de la voiture est circonscrite au centre historique. A partir des années 1990, le développement d'un réseau de tramway maillé à l'échelle de l'agglomération vise à offrir une bonne accessibilité en transports collectifs comme alternative à la voiture, sans s'accompagner de la construction d'un projet d'aménagement collectif. A Bordeaux comme à Strasbourg, la régulation automobile apparaît limitée au développement d'une offre alternative sous forme d'un tramway. Dans les deux agglomérations françaises, où la rareté de l'espace ne joue que très marginalement comparativement aux deux agglomérations suisses, le problème de la lutte contre l'étalement urbain est peu débattu sur le plan politique et surtout peu associé à la thématique des transports, qui jouit d'une importante autonomie.

Il ressort de cette comparaison que l'objectif premier de la mise en cohérence des politiques de transport et d'urbanisme, la lutte contre la congestion automobile reste aujourd'hui encore le principal élément déclencheur de stratégies d'action coordonnées. De surcroît, la logique d'offre apparaît encore très dominante : le développement d'une offre de transports collectifs est envisagée comme la solution à la régulation des déplacements en automobile. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer la résistance de cette stratégie politique.

Nous avons montré dans le chapitre précédent qu'en France, la multiplication des projets de TCSP ne pouvait se comprendre uniquement comme une solution apportée aux problèmes de déplacements urbains. C'est au contraire la construction politique des agglomérations qui s'appuie sur la réalisation de ces projets, emblématiques de l'action collective et mis au service d'un projet urbain visant l'attractivité et le rayonnement de l'agglomération. Nous pouvons faire l'hypothèse que le processus de décentralisation et la réorganisation du pouvoir local en France contribuent à perpétuer des logiques d'offre de transport, en interne aux périmètres de transports urbains, mais également au-delà de ces périmètres, dans les espaces périurbains. Cette stratégie bénéficie en outre de l'image d'efficacité environnementale associée aux transports collectifs. Ainsi les enjeux environnementaux, peu mobilisés dans la construction d'un projet d'aménagement collectif ou dans la mise en œuvre d'une stratégie de déplacement intégrée servent-ils avant tout de caution au développement de l'offre de transports collectifs.

Le poids des éléments de continuité qui s'imposent au politique constitue une deuxième piste explicative. Les choix politiques du présent sont conditionnés par les décisions du passé, tant en termes de verrouillage technologique, de transmission patrimoniale des réseaux que d'inertie de certains fonctionnements institutionnels. A l'illusion de la « tabula rasa » et aux ambitions de rupture des démarches planificatrices s'oppose la nécessité d'une continuité imposée par le fonctionnement du réseau, le poids des logiques d'exploitation, la nécessité de garantir la continuité du service rendu aux usagers. Toute l'importance du terme « quotidien » ressort ici et semble limiter les marges de régulation possibles à quelques ajustements à la fois partiels et provisoires. Certes, les évolutions de la mobilité quotidienne et de l'organisation spatiale des résidences et des activités, en provoquant de nouveaux désajustements, imposent sans cesse de nouveaux mobiles à l'action publique, mais les solutions sont plus systématiquement recherchées dans l'adaptation de l'offre des transports que dans la mise en œuvre de projets plus contraignants. Les avancées récentes de la planification laissent entrevoir

quelques tentatives pour faire de la maîtrise de l'étalement urbain un objectif, tout en montrant d'importants décalages entre le portage politique des zones centrales et la dispersion...

A la lumière de ces analyses, il est difficile d'évoquer un changement de paradigme de la relation entre ville et transport.

L'inversion de l'algorithme d'action publique : il faut construire la ville là où les réseaux existent et non pas étendre les réseaux là où la ville se construit, témoigne certes d'un changement des enjeux d'aménagement, associé à la diffusion de la problématique du développement durable. Comme le pressentait Scherrer (1997), ces nouvelles figures se sont partiellement substituées, dans les discours des acteurs locaux, au registre traditionnel de la justification territoriale des réseaux, au moment où les enjeux de gestion et de régulation de l'étalement urbain l'emportent sur les problématiques d'équipement des territoires. Pour autant, même inversé, l'algorithme accorde toujours un rôle central à une accessibilité offerte par le réseau et au rôle soit disant structurant des réseaux de transport. L'application de ces modèles est segmentée à la fois spatialement et sectoriellement. La référence aux principes d'équité territoriale, de desserte par les transports collectifs et de limitation plus ou moins modérée de l'accès automobile est plutôt réservée aux zones centrales, tandis que les espaces périphériques sont encore présentés comme fortement dépendants de l'automobile et concernés a minima par l'application de principes contraignants du développement de l'urbanisation. De même, la tendance à l'autonomisation du développement des infrastructures routières et ferroviaires tend à accorder une « préséance » aux responsables des transports sur les urbanistes (Desjardins et Leroux, 2007) qui perpétue, plutôt qu'elle ne l'inverse, la logique d'offre qui prévaut depuis les années 1950.

Si cette approche de la coordination urbanisme-transport par le déséquilibre se révèle particulièrement intéressante pour comprendre, sur la longue période, les facteurs expliquant l'inertie ou le changement politique, elle apparaît plus limitée dans la compréhension fine des transactions politiques à l'œuvre dans la régulation des interactions entre ville, réseaux et territoires. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'opérer un changement de focale dans le chapitre suivant, qui se focalise sur les processus et les outils de la régulation publique territoriale du rapport entre réseau, mobilité et territoire. Nous avons choisi d'appliquer cette analyse au contexte métropolitain, dans lequel les contradictions des enjeux de la régulation des mobilités quotidiennes et, plus généralement, de l'accès aux ressources urbaines, sont particulièrement exacerbés.

Chapitre 4

La gestion des contradictions de la ville mobile

Introduction

Dans les métropoles, l'ampleur des enjeux économiques, sociaux, environnementaux, urbains de la régulation des mobilités quotidiennes, tout comme leurs contradictions, apparaissent exacerbés. Les problèmes de congestion des réseaux routiers ou collectifs, de lutte contre les accidents, d'adaptation des infrastructures et des services de transports constituent des priorités pour les opérateurs de transport et des collectivités locales métropolitaines. C'est dans les grandes agglomérations que les impacts environnementaux des circulations motorisées sont les plus préoccupants en termes de santé publique, suscitant la mise en œuvre de mesures d'urgence lors des pics de pollution. L'étendue de l'urbanisation, la dispersion et la diversité des ressources urbaines, les coûts élevés du foncier et de l'immobilier, les fortes pressions sur les marchés du logement et de l'emploi renforcent la dépendance des habitants de la métropole et de ses usagers à l'égard des déplacements. Les ambiguïtés des effets du développement des réseaux de transport, qui participent du processus de métropolisation, c'est-à-dire de la concentration accrue des activités dans les plus grandes agglomérations et s'accompagnent d'un mode de croissance urbaine extensive, y apparaissent plus fortes qu'ailleurs : la tension entre une mobilité potentielle accrue et une accessibilité très sélective aux ressources, l'exigence double d'une intensification des flux et de la concentration d'activités en des lieux fixes supposée engendrer des effets multiplicateurs (Rémy, 2000) questionnent les capacités de régulation des acteurs publics. Dans une vision plus critique, certains auteurs dénoncent l'accessibilité métropolitaine et la dépendance des individus à l'égard de la mobilité comme un élément clé de l'organisation de la ville néolibérale (Jouffe, 2011).

Le contexte métropolitain se prête par ailleurs à de multiples réflexions autour des questions de régulation publique et de gouvernance territoriale. Les évolutions liées à la globalisation, à l'intégration européenne, à la décentralisation et à la participation croissante des acteurs économiques à la production interrogent le rôle de l'Etat et l'aptitude des gouvernements publics locaux à répondre à l'ensemble des questions qui leur sont adressées. Issue de l'économie, la notion de gouvernance a été importée dans le champ de l'analyse des politiques publiques afin de désigner une transformation des pratiques et des formes de l'action publique de moins en moins caractérisées par des rapports verticaux, de domination et de plus en plus par des rapports horizontaux, de partenariat, fondés sur des principes moraux (Le Galès, 1995 ; Jouve, 2003). Elle pose la question de la coordination de ces acteurs dans des configurations d'action complexes, marquées par la fragmentation et la différenciation, où aucune forme organisée n'est reconnue comme seule légitime pour intégrer l'ensemble des intérêts représentés, prendre les décisions ou les faire appliquer. La « gouvernabilité » des métropoles occupe une part importante des débats scientifiques et politiques, donnant lieu à des conceptions plus ou moins normatives de cette question.

Parmi les objets abordés dans l'étude de la gouvernance métropolitaine, le développement et la gestion des réseaux techniques occupent une place particulière. Cet intérêt résulte en partie de la dimension politique du développement des réseaux qui, comme le souligne Offner (2003), ne peut se réduire aux aspects technico-économiques des projets : l'accès au réseau est pensé comme un problème politique, de même que son adaptation aux besoins ou aux enjeux de développement d'un territoire. Le fonctionnement et la gestion des grands réseaux techniques à l'échelle métropolitaine nécessite par ailleurs la coordination de multiples acteurs publics et privés, faisant de l'analyse de la régulation des réseaux « un bon révélateur des modes de résolution des problèmes collectifs plus ou moins liés au politique » (Le Galès et Lorrain, 2003). Nous avons montré que la régulation des interactions entre réseaux et territoires constituait une entrée privilégiée pour analyser la transformation conjointe du pouvoir local et de l'action publique, comme en atteste l'exemple de la territorialisation des transports publics urbains (chapitre 2). Cette régulation pose en particulier la question de l'intégration des intérêts des acteurs publics, dans un contexte où s'affrontent différentes logiques de la définition de normes d'action territorialisées : des logiques descendantes, où des normes définies à l'échelle nationale ou métropolitaine sont destinées à s'appliquer à l'échelle locale, et des logiques ascendantes, où les normes se construisent à partir des besoins et des intérêts des territoires locaux. A travers les transactions mises en œuvre par les acteurs publics autour de l'application de ces normes, s'opère une construction territorialement différenciée de la régulation du lien entre réseaux et territoires.

C'est à ces processus qui mettent en jeu des aspects cognitifs, des aspects relatifs à la mobilisation des acteurs et des aspects relatifs à la négociation de leurs intérêts que nous nous intéressons ici, à partir du cas de la Région Ile-de-France. Le cas francilien est spécifique à un double titre, d'une part en raison du caractère tardif et inachevé de la décentralisation et d'autre part en raison des impacts de la loi d'aménagement du Grand Paris de juin 2010, qui semble marquer un retour en force de l'Etat dans les domaines des transports et de l'aménagement du territoire. Dans ce mouvement de décentralisation-recentralisation, la question se pose d'une mise en compatibilité des programmes et des moyens d'action portés par des acteurs publics à différents échelons géographiques et relevant *a priori* de rationalités différentes. Notre questionnement porte moins sur la question de la gouvernance métropolitaine que sur les modalités de la *régulation publique territoriale* autour des questions de transport, de mobilité et d'accès à la ville en analysant la manière dont différents acteurs (les habitants, les représentants des collectivités territoriales, des intercommunalités et de l'Etat) définissent des problèmes, des objectifs et des règles d'action publique, les confrontent à l'occasion de la mise en œuvre de projets d'aménagement ou de dispositifs de coordination spécifiques et aboutissent à des ajustements ou des compromis plus ou moins provisoires. Nous nous intéressons plus particulièrement à la manière dont les acteurs locaux, dans un contexte métropolitain, participent à la construction des normes et contribuent à la problématisation de l'accès aux ressources urbaines et métropolitaines.

L'analyse de ces processus de *différenciation territoriale des normes* dans l'articulation des enjeux d'habitat et d'accès au territoire s'appuiera sur les enseignements sélectifs tirés de deux recherches récentes, qui ont respectivement porté sur l'élaboration de deux contrats de développement territorial liés à l'application de la loi d'aménagement du Grand Paris (Gallez et Thébert, 2013) et sur le rôle des intercommunalités franciliennes dans la mise en œuvre d'opérations d'aménagement spécifiques (Gallez et al., 2011).

1. Les métamorphoses de la gestion publique territoriale

Depuis une trentaine d'années, les politistes et les sociologues analysent les transformations de la régulation de la gestion publique territoriale, en relation avec les mouvements de décentralisation, de poursuite de la construction européenne et de la globalisation de l'économie, de développement des dispositifs participatifs. Plusieurs thèses s'affrontent sur les effets des processus de décentralisation et de recomposition du pouvoir local. Certains auteurs mettent en doute l'importance du changement, insistant sur les tendances à la professionnalisation des acteurs publics, à la standardisation des politiques publiques liée à la progression des normes internationales ou aux contraintes du capitalisme mondial (Fontaine & Hassenteufel, 2002). D'autres au contraire mettent l'accent sur les effets de territorialité visibles dans la fabrique et dans la mise en œuvre des politiques locales (Faure et Douillet, 2005), soulignant notamment l'impact du mouvement de décentralisation dans « les dimensions cognitives d'apprentissage des repères qui fondent l'action publique » (Faure, 2005). Dans tous les cas, il semble qu'une analyse qui s'en tient aux problèmes d'organisation institutionnelle ou d'évolution des dispositifs de *gouvernementalité* ne suffise pas à trancher entre ces différentes thèses. En proposant un outillage adapté à l'analyse des processus de transaction entre les acteurs, l'approche pragmatique nous paraît ouvrir des voies pertinentes pour l'appréhension du renouvellement de l'action publique locale.

1.1 Décentralisation, recentralisation : les ambiguïtés de la transformation du pouvoir local

Au cours des trente à quarante dernières années, les mutations de la gestion publique territoriale ont été marquées à la fois par un processus d'expansion du système politique caractérisé par la multiplication de pouvoirs hétérogènes et difficilement hiérarchisables et par un processus de différenciation des scènes politiques sous l'effet de la pression de groupes d'intérêts multiples, dont l'action interfère avec celle des responsables politiques (Duran et Thoenig, 1996). Le passage d'une logique de « production d'action publique, fondée sur la fourniture de services » à une logique de « construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des actions publiques » caractérise l'évolution des relations entre les acteurs. Avec la mise en œuvre de la décentralisation et la nécessité pour les collectivités locales de résoudre les problèmes qui se posent sur leur territoire, les enjeux de coordination des secteurs d'action et de négociation entre les acteurs sont devenus centraux. Ces nouveaux modes de territorialisation de l'action publique ont été analysés par de nombreux chercheurs qui, au-delà de leurs divergences d'interprétation, avancent l'idée que les rapports entre les acteurs publics et privés relèveraient d'une dialectique plus horizontale que verticale (Le Galès, 1995 ; Borraz, 1998 ; Jouve et Lefèvre, 1999 ; Négrier, 1998 ; Commaille & Jobert, 1999). Les travaux récents ouvrent de nouvelles voies, soulignant une difficile conciliation entre les modes d'analyse horizontaux et verticaux (Négrier, 2007). Dans un contexte d'affirmation conjointe du processus de globalisation et d'intégration européenne et de progression de l'impératif participatif, ils relancent les débats autour de la capacité des pouvoirs locaux à faire émerger une action publique autonome et questionnent la réalité de la dynamique de différenciation à l'œuvre (Faure et Négrier, 2007 ; Douillet, Halpern et Leresche, 2012).

Par ses contradictions apparentes entre la poursuite du mouvement de décentralisation et le retour d'une intervention forte de l'Etat, le contexte législatif et réglementaire des années 1990

et 2000 ne fait qu'entretenir les ambiguïtés. D'un côté, les institutions territoriales et, parmi elles, les intercommunalités, sont appelées à jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre des politiques publiques. De l'autre, plusieurs domaines d'action (dont le logement, la rénovation urbaine, l'aménagement, l'environnement) font l'objet d'une intense production législative, assortie d'une définition de normes, de plans ou de programmes nationaux pluriannuels, voire, comme dans le cas de la rénovation urbaine, d'une évolution conséquente des budgets alloués par l'Etat. Le cas de la politique du logement, à cet égard, est exemplaire. Alors que les premières lois de décentralisation n'avaient eu que peu d'impact sur les politiques d'habitat, qui restaient une déclinaison locale des objectifs nationaux (Brouant, 2005), les lois d'Administration territoriale de la République de 1992 et surtout la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) de 1999 contribuent à instituer l'agglomération comme niveau légitime de prise en charge des dimensions territoriales des politiques de logement (Desjardins *et alii*, 2012). Les années 2000 se caractérisent par une poursuite concomitante de la dynamique de territorialisation des politiques d'habitat et par un renforcement important de la place de l'Etat. Selon Jean-Claude Driant (2007), la mutation des politiques de logement depuis la seconde moitié des années 1990 s'inscrit ainsi dans une triple dynamique caractérisée par une tendance à la dérégulation, un mouvement de décentralisation et par une recrudescence de programmes annuels ambitieux et pilotés par l'Etat qui se superposent de manière plus ou moins complémentaire aux initiatives des autres acteurs.

Pour certains auteurs, le retour en force de l'Etat porterait un coup d'arrêt à la dynamique de décentralisation de la période 1975-1990. A propos du passage de la politique de la ville à la politique de rénovation urbaine, Renaud Epstein (2009) soutient la thèse d'une transformation du rôle de l'Etat qu'il qualifie de *gouvernement à distance*, en soulignant la concomitance entre le mouvement de reconcentration progressive des services techniques de l'Etat et l'évolution des modes d'intervention étatiques (augmentation conséquente des budgets alloués, création d'un guichet unique : l'agence nationale de la rénovation urbaine, normalisation des critères d'attribution des subventions). Dans ce nouveau modèle de relations, le retrait de l'Etat hors des territoires s'accompagnerait d'une orientation à distance des politiques locales à travers de nouveaux instruments et la production de normes définies « hors sol », qui ne seraient plus imposées aux acteurs locaux mais auxquelles ils se conformeraient librement (Epstein, 2012).

1.2. L'Ile-de-France, une décentralisation tardive et inachevée

En Ile-de-France, la dynamique de recentralisation apparaît plus marquée qu'ailleurs, à la fois en raison du caractère récent et inachevé de la décentralisation des compétences et des dispositions de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Les évolutions de l'organisation de la planification et des transports publics et de l'intercommunalité témoignent de ces spécificités.

L'Etat a pendant longtemps conservé la responsabilité de la planification stratégique de la région francilienne. Jusqu'en 1994, l'élaboration du schéma directeur de la région Ile-de-France est pilotée et réalisée par la Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France (DREIF). C'est la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1994, dite loi Pasqua, qui opère le transfert de la compétence aménagement stratégique de l'Etat vers la Région. Elle précise que le schéma directeur de la région Ile-de-France sera « élaboré par la Région, en association avec l'Etat ». L'article L141-1 du code de l'urbanisme modifié par la LOADT prévoit que le « schéma directeur est approuvé par décret en Conseil d'Etat », que

« l'initiative de l'élaboration du schéma directeur appartient soit à l'Etat, soit à la Région » et que « la procédure de révision du schéma directeur est ouverte par un décret en Conseil d'Etat qui détermine l'objet de la révision ».

L'organisation des transports publics urbains franciliens diffère de celle des grandes agglomérations de province par le poids de l'Etat et la constitution précoce d'un réseau intégré à l'échelle régionale. A la fin des années 1960, le Syndicat des Transports Parisiens (STP) a été créé afin de regrouper au sein d'une autorité organisatrice unique la ville de Paris et les Départements de la Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne. Cette autorité est placée sous la responsabilité du Préfet d'Ile-de-France et directeur régional de l'Equipement. Après l'instauration du Versement Transport, en 1971, la principale réforme consiste dans l'intégration tarifaire des réseaux de métro et de RER avec la création de la carte orange en 1975. Ce système de financement et de tarification fait alors figure d'exception parmi les grandes métropoles européennes. En 1991, le périmètre de compétence du STP, désormais appelé Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), est élargi à l'ensemble de la Région administrative. C'est la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 qui transforme l'autorité organisatrice en un établissement public placé sous le contrôle de la Région. Il faudra toutefois attendre le 1^{er} juillet 2005 pour que la décentralisation devienne effective, et que le Préfet de région cède sa place au président du conseil régional à la présidence du conseil d'administration du STIF.

Mis en discussion en octobre 2009, le projet de loi sur l'aménagement du Grand Paris semble remettre en cause les progrès tardifs de la décentralisation en Ile-de-France, en démontrant les intentions de l'Etat de continuer à jouer un rôle majeur dans l'aménagement de la région capitale, fut-ce au détriment des prérogatives nouvellement acquises par la collectivité régionale. Le texte suscite les protestations des grands élus franciliens de gauche et de nombreux maires, qui en dénoncent le jacobinisme larvé¹²³. D'importantes tensions politiques opposent la Région à l'Etat depuis 2008 à propos du SDRIF et du projet de métro automatique en rocade. Le projet de loi du Grand Paris annonce en outre la mise en place d'un nouvel établissement public placé sous la tutelle de l'Etat, la Société du Grand Paris (SGP), maître d'ouvrage du nouveau métro, qui empiète directement sur les prérogatives du STIF.

L'évolution de l'intercommunalité en Ile-de-France présente également des différences notables par rapport au reste des régions françaises. Alors que plusieurs grands syndicats intercommunaux ont été créés au début du XX^e siècle pour assurer la distribution d'eau, d'électricité ou l'assainissement des eaux usées (Bellanger et Poupeau, 2014), le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre est beaucoup plus tardif. La préexistence de ces grands syndicats de services collectifs, les nombreuses organisations publiques intervenant sur le territoire francilien (RATP, SNCF, APHP, etc.), l'absence de polarités évidentes en petite couronne mais aussi les disparités des ressources fiscales peuvent expliquer la faible motivation des élus communaux franciliens à s'associer au sein de structures de coopération plus contraignantes (Desjardins & alii, 2012). En 1999, seuls 12,8% de la population francilienne appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre EPCI de ce type, contre 55,2% en moyenne dans les autres régions françaises¹²⁴. Malgré la

¹²³ Voir notamment les débats sur le texte à l'Assemblée nationale (en ligne, consultation 16 février 2014).

¹²⁴ Source : Gitton F. et Krouri M., 2010, La progression de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1999, In : INSEE, La France et ses régions, Insee références, Edition 2010, 52-63 (en ligne, consultation 15 février 2014, http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FSR10f).

progression enregistrée depuis le vote de la loi Chevènement, le retard reste marqué en petite couronne¹²⁵. La construction intercommunale francilienne s'inscrit ainsi dans un contexte spécifique, marqué par la prééminence des échelons décisionnels « supérieurs » et des enjeux d'intérêt métropolitain. Ce contexte, tout comme la conjoncture récente, influence la manière dont les élus municipaux, et notamment les maires, soucieux de préserver leurs prérogatives, instrumentalisent les structures communautaires dans les procédures de négociation qu'ils engagent avec l'Etat et les représentants des autres collectivités locales.

1.3. Vers une différenciation territoriale des normes ?

La question de l'intégration d'intérêts différenciés voire divergents, portés par une pluralité d'acteurs légitimes et représentatifs de mondes sociaux distincts, apparaît donc centrale dans l'analyse de l'action publique locale. Comment ces acteurs contribuent-ils à la constitution de problèmes publics ? Comment se mobilisent-ils pour agir collectivement et comment mobilisent-ils des ressources et des moyens en vue de les résoudre ? Comment ajustent-ils leurs intérêts pour rendre l'action possible ? Toutes ces interrogations, étroitement associées à la problématique de la gouvernabilité, portent sur la manière dont certains problèmes sociaux, caractérisés par l'hétérogénéité des enjeux, des acteurs concernés et de l'action elle-même deviennent « politiquement traitables » (Lascoumes, 1996).

Appliqués à des objets aussi divers que les controverses scientifiques et techniques ou l'étude des compétences critiques des individus dans leur vie quotidienne, les travaux rattachés au courant de la sociologie pragmatique ont défini et testé des notions et des approches méthodologiques pour appréhender ces questions ouvertes dans le champ de l'analyse de l'action publique (Zittoun & Demongeot, 2011). Ainsi la notion de *traduction*, associée à la théorie de l'acteur-réseau développée dans le domaine de la sociologie des sciences et techniques (Akrich, Callon, Latour, 2006), permet d'appréhender l'ensemble des opérations à travers lesquelles désigne l'ensemble des opérations à travers lesquelles se constituent de manière conjointe des problèmes et un réseau d'acteurs concernés par la résolution de ces problèmes. Les traductions consistent dans des opérations cognitives, de construction et de légitimation des problèmes et dans des opérations d'enrôlement, de mobilisation des acteurs et de définition de ce qui les lie (Callon, 1986). Partant de la notion de traduction pour l'appliquer à la construction de politiques publiques¹²⁶, Lascoumes (1996, 327) a défini le *transcodage* comme « l'ensemble des activités cognitives et des processus de mobilisation et de négociation sur lesquels reposent l'action publique et ses renouvellements »¹²⁷. L'analyse des transactions entre les acteurs et plus spécifiquement l'étude de la production des accords se situent au cœur de l'économie des grandeurs de Boltanski et Thévenot (1991). Associant des approches issues de la sociologie de la

¹²⁵ En 2006, si 47,1% de la population francilienne totale sont désormais intégrés dans un EPCI à fiscalité propre (contre 83% en moyenne en France), ce taux est beaucoup plus élevé dans les départements de grande de couronne (autour de 80%, sauf dans les Yvelines : 60%) que dans les départements de petite couronne (26% en Seine-Saint-Denis, 45% dans le Val-de-Marne et 51% dans les Hauts-de-Seine). Sources : Rapport d'information au Sénat n°262 de M. Philippe Dallier, Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital, 8 avril 2008 ; en ligne, consultation 15 février 2014 : <http://www.senat.fr/rap/r07-262/r07-26216.html>.

¹²⁶ Lascoumes (1996, 327) estime que la notion de traduction, appropriée pour s'appliquer aux réseaux socio-techniques et technico-économiques étudiés par la sociologie des sciences, est pertinente pour appréhender des processus socio-politiques « moins cernables » que les découvertes scientifiques.

¹²⁷ Il a notamment appliqué ce concept à l'étude des transformations et du renouvellement des politiques publiques françaises dans le champ de l'écologie (Lascoumes, 1994).

critique et de l'économie des conventions, les deux auteurs s'attachent à comprendre la manière dont les individus soumis à une épreuve de justification se réfèrent à des principes supérieurs afin de légitimer leur point de vue. C'est également au pluralisme des principes d'argumentation et des ordres de justification que s'intéressent les sociologues, ethnologues et politistes qui préconisent une approche pragmatique de l'action publique, visant à appréhender l'ensemble des opérations, des acteurs, des principes et des dispositifs qui permettent d'ordonner un monde commun (Cantelli, Roca y Escada, Stavo-Debaugé, Pataroni, 2009).

Dans cette perspective d'analyse du « politique en action », nous avons exploré les processus de négociation entre les acteurs publics représentatifs de différents échelons géographiques autour de la mise en œuvre d'opérations ou de démarches contractuelles portant sur l'aménagement local, en relation avec les problématiques de mobilité et plus largement d'accès à la ville et aux territoires. En accord avec ces approches pragmatiques, nous avons accordé une importance particulière aux acteurs et aux registres de légitimation qu'ils déploient, aux « équipements » de l'action publique, en termes de dispositifs réglementaires ou juridiques, mais aussi d'organisation institutionnelle qui encadrent, organisent, définissent des règles du jeu ainsi qu'aux « épreuves », qui correspondent aux situations d'échanges ou de confrontation à travers lesquelles les acteurs cherchent à construire une action collective.

En référence à la théorie de la régulation sociale de J.-D. Reynaud (1989), nous proposons de développer la notion de *régulation publique territoriale*, en questionnant les processus à travers lesquels les acteurs publics d'échelles différentes, agissant sur un territoire donné, confrontent leur règles et se mettent d'accord autour d'un système de règles partagées. Partant des hypothèses formulées par Reynaud dans son approche des relations et des conflits au sein de l'entreprise, nous caractérisons ce processus de régulation par trois aspects importants.

1°) A partir du postulat durkheimien selon lequel il n'existe pas de société sans règle, et que ces règles s'imposent de l'extérieur aux individus, Reynaud avance l'idée que l'existence d'une variété de groupes sociaux introduit un jeu dans ces règles. Les interactions entre les individus sont faites d'alliances, d'oppositions et de conflits.

Dans le champ de l'action publique locale, le renforcement conjoint des prérogatives de l'Etat et des collectivités locales ou des établissements publics intercommunaux dans la fabrique de l'action de l'action publique urbaine se traduit par la confrontation de différentes logiques de définition et de territorialisation des règles d'action. A l'échelle des territoires intercommunaux, deux types de logiques s'opposent ainsi plus particulièrement : une logique *descendante*, principalement celle des acteurs de l'Etat ou de la Région, qui part de normes ou d'objectifs fixés à l'échelle nationale ou régionale pour les décliner à l'échelle locale, des communes ou de leurs groupements ; une logique *ascendante*, celle des acteurs locaux et notamment des élus et des fonctionnaires communaux et intercommunaux, qui consiste à définir des règles pour le territoire communal ou communautaire à partir de l'agrégation des besoins communaux, agrégation qui peut résulter de différents processus, allant de l'addition (ou de la juxtaposition) à la hiérarchisation. La définition de ces règles relève d'une diversité de rationalités politiques, selon qu'elles renvoient à un ordonnancement des fonctions urbaines (par exemple favoriser l'équilibre entre habitat et emploi) ou à un ordonnancement des valeurs (favoriser ou au contraire freiner la construction de logement social).

2°) Le rapport des individus à la règle est négocié. Les individus n'obéissent pas à des contraintes imposées ou à des grands principes mais ils se mettent d'accord autour de règles qu'ils estiment légitimes.

De même, nous formulons l'hypothèse que le rapport des acteurs locaux aux règles définies par l'Etat ou la Région est négocié. Plus spécifiquement, nous envisageons ces négociations sous l'angle d'une confrontation de règles construites séparément par les représentants de l'Etat et par les acteurs locaux. Contrairement à la vision de la régulation croisée, où la territorialisation s'entend comme le processus d'adaptation d'une politique élaborée à l'échelle nationale aux particularités d'un territoire, nous considérons que les acteurs locaux participent à la constitution et à la résolution des problèmes publics concernant le territoire qu'ils représentent.

3°) Les individus utilisent ces règles comme des ressources, et le maintien des règles dépend de leur adhésion à un projet partagé. C'est généralement l'accord des individus autour d'un projet, leur intérêt à la réalisation d'un projet, qui fonde cette adhésion.

Les acteurs publics ont généralement intérêt à se mettre d'accord autour de règles communes pour rendre l'action possible, ou favoriser l'aboutissement d'un projet. Cette finalité oblige les acteurs à accepter un certain nombre de compromis, voire certaines parties prenantes moins dotées en ressources à renoncer à leurs revendications, ou à se trouver marginalisées dans le processus de décision collectives.

C'est à travers les résultats de deux recherches récentes, l'une consacrée à la mise en place des contrats de développement territorial du Grand Paris et l'autre au rôle des structures intercommunales dans les politiques d'aménagement en Ile-de-France que nous exposerons les enseignements issus de l'application de ce cadre d'analyse.

2. Une articulation négociée : le cas de deux contrats de développement territorial du Grand Paris

Votée le 3 juin 2010, la loi relative au Grand Paris atteste de la volonté de l'Etat d'intervenir dans la définition des orientations stratégiques de l'aménagement, du logement et du développement économique en région Ile-de-France. L'ensemble du projet s'organise autour de l'articulation entre un réseau automatique, dénommé alors « Grand Huit » en raison de sa forme de double rocade et du développement de « clusters », pôles de compétitivité spécialisés situés pour la plupart en grande couronne francilienne. Dans un contexte politique tendu, marqué par de fortes oppositions partisans entre le Conseil régional de majorité socialiste et le gouvernement de droite, la volonté d'agir vite attise les oppositions des élus locaux, qui dénoncent un mouvement de recentralisation.

L'une des dispositions de la loi du Grand Paris porte sur l'élaboration de Contrats de Développement Territorial (CDT). Ces contrats, dont les principaux signataires sont les représentants de l'Etat (Préfecture de Région) et les élus des communes desservies par le métro automatique, sont destinés à définir les objectifs et les priorités en matière de construction de logement et d'accueil d'activités économiques dans les zones situées autour des stations du futur réseau. Ce dispositif apparaît tout d'abord conforme aux orientations du développement urbain durable visant une densification de l'urbanisation autour des nœuds du réseau de transports collectifs afin, notamment, d'encourager le report modal de la voiture individuelle vers les transports collectifs. Il se réfère également à un objectif de croissance économique découlant de la nécessité de « soutenir la concurrence des autres métropoles mondiales », dans la perspective promue par le principal inspirateur de la loi, Christian Blanc, de relancer le développement de l'agglomération parisienne afin qu'elle conserve son rang de « métropole mondiale ». Enfin, l'un des enjeux majeurs des CDT est d'appuyer la mise en œuvre d'une politique de construction de logement volontariste, qui constitue une des principales priorités de l'Etat à l'échelle régionale depuis 2007.

La loi prévoit qu'en l'absence d'accord entre l'Etat et les collectivités concernées, la Société du Grand Paris (SGP), maître d'ouvrage du futur métro, peut agir en tant qu'aménageur dans des zones circulaires d'un rayon de 400 mètres autour des stations. Cette disposition suscite des inquiétudes particulières de la part des maires, qui craignent d'être dessaisis de leurs compétences en matière d'urbanisme. Pourtant, malgré les réticences et les oppositions exprimées, deux ans après le vote de la loi, en octobre 2012, dix-neuf CDT sont en cours d'élaboration en Région Ile-de-France.

Quelles sont les motivations qui ont poussé les élus locaux à s'engager dans des démarches dont ils dénonçaient les tendances centralisatrices ? Comment, dans un contexte territorial marqué par la concurrence et la prééminence des enjeux métropolitains, ces acteurs formulent-ils des priorités pour leurs territoires et en négocient-ils la prise en compte dans les orientations stratégiques et dans les projets d'aménagement ? A l'inverse, l'Etat parvient-il à imposer aux communes ses objectifs ambitieux en matière de construction de logement ? A travers l'étude de deux CDT situés dans l'Est parisien, nous avons cherché à évaluer les impacts de cet instrument hybride, entre norme et contrat, sur la régulation des interactions entre réseaux de transport et aménagement local (Gallez et Thébert, 2013 ; Gallez, 2014d).

2.1 Conflits politiques autour du Grand Paris

Les premières étapes de la mise en œuvre du projet de métro automatique et des dispositions relatives aux CDT sont marquées par le conflit entre l'Etat et les élus de la région Ile-de-France. Les divergences partisanes entre le gouvernement de droite et la Région de majorité socialiste ont exacerbé des tensions qui ont commencé bien avant le vote de la loi d'aménagement du Grand Paris, autour du schéma directeur de la Région Ile-de-France (Sdrif).

Les dissensions autour du Sdrif ont débuté en juin 2007, après le discours de Roissy dans lequel le président Nicolas Sarkozy dévoile son intention de lancer une réflexion sur l'avenir du logement, des transports et de l'organisation institutionnelle en région Ile-de-France. A partir de ce moment-là, les attaques des élus de droite franciliens contre le projet élaboré par la Région se font virulentes, sans toutefois compromettre son adoption par l'assemblée régionale, le 25 septembre 2008. De son côté, une équipe placée sous la responsabilité du nouveau secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale, Christian Blanc, travaille depuis plusieurs mois au projet gouvernemental d'aménagement de la région francilienne. Ce projet aboutit au projet relatif au Grand Paris, mis en discussion en octobre 2009 à l'Assemblée nationale. Après plusieurs mois de débats houleux dans les deux assemblées, la loi est votée le 3 juin 2010. Malgré les protestations qu'elle suscite, son adoption ouvre de nouvelles négociations entre l'Etat et la Région autour du Sdrif. Alors qu'un accord semble avoir été trouvé (le président de la Région s'engageant à la mise en révision du schéma dès son approbation par le Conseil d'Etat), l'avis négatif rendu par le Conseil d'Etat en novembre 2010¹²⁸ maintient la situation de blocage antérieure. Deux points font l'objet de dissensions importantes. Le premier concerne les objectifs de construction de logement : alors que le projet de Sdrif a défini un taux annuel de 60 000 logements par an, la loi d'aménagement du Grand Paris prévoit que ce rythme annuel doit être porté à 70 000 logements par an. Le deuxième porte sur le projet de métro en lui-même, le réseau de rocade prévu dans la loi d'aménagement du Grand Paris s'éloignant fortement, en termes de tracé, du projet « Arc Express » soutenu depuis 2007 par la Région et inscrit dans le projet de Sdrif en 2008.

A la différence du Grand Huit, qui accorde la priorité aux pôles de développement situés en grande couronne, Arc Express met l'accent sur les déplacements de banlieue à banlieue et la desserte des équipements et pôles générateurs de petite couronne. Elaboré à la suite de plusieurs projets de métro en rocade, le projet régional reprend sur la partie sud un tracé proche du projet de métro Orbival, porté par l'association éponyme créée à l'initiative du président du Conseil général du Val-de-Marne, Christian Favier (PC), et de Jacques J.P. Martin, maire de Nogent-sur-Marne et conseiller général UMP du Val-de-Marne. Entre le 30 septembre et le 31 janvier 2011, deux débats publics sont organisés par la CNDP sur les projets de métro respectivement portés par l'Etat et par la Région. Eu égard à l'ampleur des financements prévus (21 milliards pour le RTPGP et 6 milliards d'euros pour Arc Express), il apparaît rapidement que les deux projets doivent converger vers un tracé commun. Quelques jours avant la clôture des deux débats, le 26 janvier 2011, un protocole d'accord est signé par les représentants de l'Etat et de la Région autour d'un projet unique, appelé « Grand Paris Express ». Son tracé s'appuie sur la fusion des deux projets précédents, retenant le principe d'une desserte en petite couronne et l'amélioration de la

¹²⁸ Au motif que le Sdrif est incompatible avec la loi d'aménagement du Grand Paris et avec la loi Grenelle II portant engagement national pour l'environnement (loi n°2010-788, votée le 12 juillet 2010).

desserte des aéroports. Le schéma du Grand Paris Express est approuvé par décret le 24 août 2011. Le bilan financier chiffre le nouveau projet à 17,5 milliards d'euros (CNDP, 2011).

L'élection de François Hollande à la présidence de la République en mai 2012 et la formation d'un gouvernement de majorité socialiste viennent perturber le déroulement du projet. En juillet 2012, le refus du ministère du Budget d'inscrire un milliard d'euros nécessaire au démarrage du projet dans la loi de programmation des finances publiques entraîne de vives inquiétudes vis-à-vis de l'avenir du Grand Paris Express. Les élus locaux se mobilisent pour protester contre ce que certains dénoncent comme une remise en cause par la gauche du projet du Grand Paris. Une réflexion s'engage alors au sein du gouvernement à propos du financement du projet et de son évaluation. Le 6 mars 2013, le discours du premier ministre Jean-Marc Ayrault à l'Université de Marne-la-Vallée met fin à cette période d'incertitude. Un rapport intitulé le « Nouveau Grand Paris » est présenté¹²⁹, confirmant les objectifs ambitieux de construction de logement prévus par la loi de juin 2010, et défendant le principe d'une nouvelle gouvernance, qui devra figurer au projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique annoncé pour le mois d'avril. Le coût financier du projet (désormais estimé à 29,9 milliards d'euros) et son financement ont été revus, de même que son articulation avec le réseau existant. Le rapport appelle également au renforcement de la coordination entre la SGP et le STIF, le STIF étant conforté en tant qu'autorité organisatrice de plein exercice.

2.2. Mise en place des CDT : définition des conditions initiales

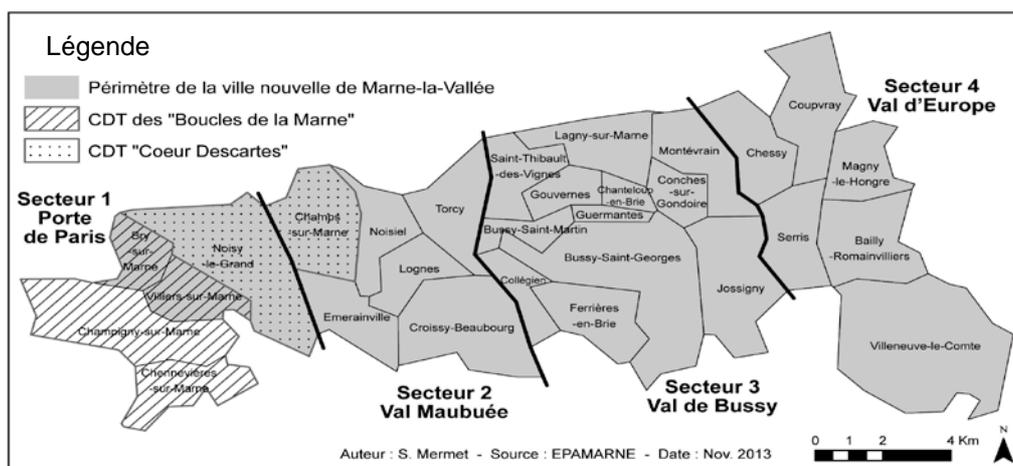
Les deux contrats étudiés s'inscrivent dans le cluster dit « de la ville durable », au sein de l'Est parisien¹³⁰, qui comporte au total quatre CDT. L'élaboration en parallèle d'un schéma de développement territorial (SDT) à visée plus stratégique est censée garantir leur mise en cohérence.

Les deux terrains d'étude sont partiellement inclus dans le territoire de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Anciennement découpée en quatre secteurs d'urbanisation, elle regroupe aujourd'hui 27 communes et sa forme linéaire s'étend d'ouest en est des franges de l'agglomération parisienne jusqu'aux communes accueillant les parcs d'attraction d'Eurodisney. Le CDT « Cœur Descartes » regroupe Noisy-le-Grand (ex-secteur 1) et Champs-sur-Marne (ex-secteur 2), qui appartiennent respectivement au département de Seine Saint Denis et du Val-de-Marne. Le CDT des « Boucles de la Marne » réunit les communes de Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Villiers-sur-Marne et Chennevières-sur-Marne, qui appartiennent au département du Val-de-Marne. Bry et Villiers sont situées dans l'ancien secteur 1 de Marne-la-Vallée, alors que les communes de Champigny et de Chennevières se situent hors du périmètre de la ville nouvelle (figure 1).

¹²⁹ Source : <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-nouveau-grand-paris-pour-une-region-competitive-et-solidaire> (consultation septembre 2013).

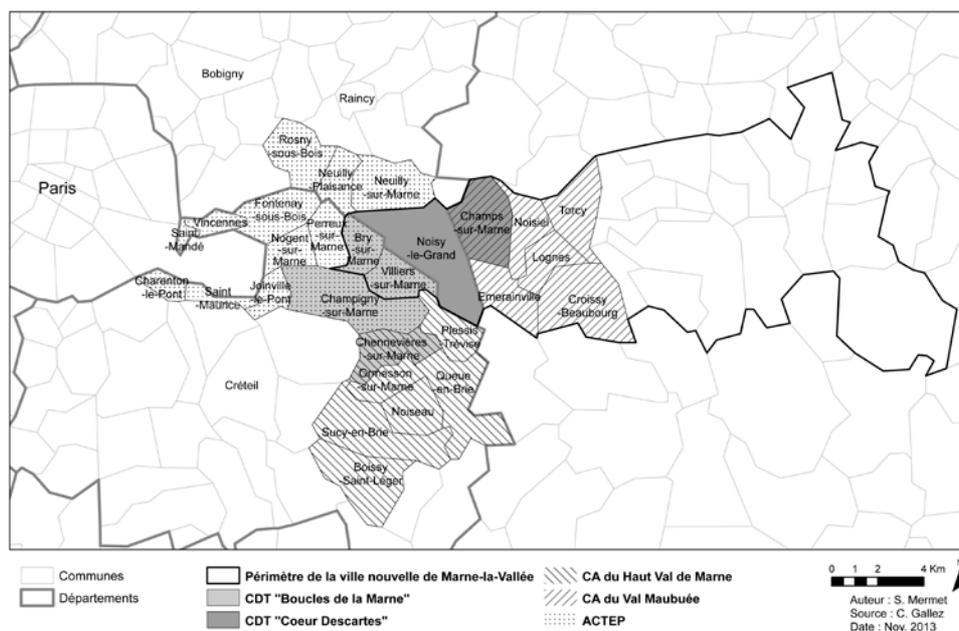
¹³⁰ Notre enquête s'est appuyée sur treize entretiens semi-directifs réalisés auprès de vingt acteurs impliqués dans l'élaboration des deux CDT : représentants des services de l'Etat (Préfecture de la Région Ile-de-France, DREIA, SGP, Epamarne), élus et cadres techniques des six communes, cadres techniques des EPCI concernés (Communautés d'agglomération du Haut Val de Marne et du Val Maubuée, Actep). Les entretiens ont été conduits entre décembre 2011 et avril 2013, au tout début de la mise en place des deux CDT (Gallez et Thébert, 2013).

Figure 1 – Les deux CDT étudiés et le périmètre de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée



Marne-la-Vallée est une des cinq villes nouvelles inscrites au schéma d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne de 1965. Un établissement public d'aménagement, Epamarne, a été créé en 1972, qui intervient en tant qu'aménageur dans les zones relevant de l'Opération d'intérêt national (OIN) au sein des trois premiers secteurs d'urbanisation. Eu égard à la localisation des CDT Cœur Descartes et Boucles de la Marne, Epamarne a reçu mandat de la part de l'Etat d'en assurer le pilotage technique. Trois structures intercommunales, dont les périmètres ne correspondent que très partiellement à ceux des CDT et de la ville nouvelle, se superposent aux différentes limites administratives ou de projet (figure 2).

Figure 2 – Enchevêtrement des structures administratives et des périmètres de projet



Au sud, la Communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne regroupe sept communes, dont Chennevières-sur-Marne. A l'est, la Communauté d'agglomération du Val Maubuée, anciennement syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) s'est constituée autour de six

communes, dont Champs-sur-Marne. Enfin à l'ouest, entre Paris et le premier secteur de Marne-la-Vallée, s'étend le territoire de l'Association des collectivités territoriales de l'Est parisien (Actep). L'Actep est une association de promotion du développement local qui regroupe 14 communes situées dans deux départements (Seine Saint-Denis et Val-de-Marne) et le conseil général du Val-de-Marne. Les trois structures intercommunales interviennent au titre des compétences qui leur ont été déléguées par les communes de Champs-sur-Marne et Chennevières pour leurs CA respectives et Champigny et Bry pour l'Actep.

La démarche d'élaboration des CDT du cluster de la « Ville durable » est initiée par le préfet Daniel Canepa le 20 novembre 2010, lors d'une réunion organisée à la Cité Descartes, à Champs-sur-Marne. Si les contours sont à peu près fixés à cette date, il faudra encore plusieurs mois avant que les conditions initiales d'élaboration des différents contrats se stabilisent, délai nécessaire à la convergence des projets de métro de l'Etat et de la Région.

(i) Un préalable : la négociation sur la localisation des stations du GPE

La localisation des stations du futur métro automatique constitue un enjeu central de la mise en place des CDT et le premier sujet de discussion entre l'Etat et les collectivités locales. De ce point de vue, les deux terrains d'études présentent des situations différentes.

Dans le cas du CDT Cœur Descartes, les débats publics ont confronté deux options : selon le tracé retenu pour le réseau de l'Etat, la station est localisée à Noisy-Champs, sur la commune de Champs-sur-Marne et dessert la Cité Descartes, au « cœur du cluster » de la ville durable ; selon le tracé du réseau Arc Express (variante dite éloignée), la station est au contraire localisée à Noisy-le-Grand Mont d'Est, sur la commune de Noisy-le-Grand, afin d'accorder la priorité à la desserte du pôle d'emploi du Mont d'Est. La ville de Noisy-le-Grand, soutenue par le Département du Val-de-Marne, a plaidé pour une double desserte de la zone par le futur métro automatique, l'une à Noisy-Champs et l'autre à Noisy-le-Grand Mont d'Est. Le schéma d'ensemble de mars 2011 a finalement tranché en faveur d'une seule station située sur la ligne rouge et terminus de la ligne orange, Noisy-Champs. Avec le soutien du Conseil général du Val-de-Marne et celui de la commune de Champs-sur-Marne, les représentants de la commune de Noisy-le-Grand ont continué de défendre l'idée que la branche est de la ligne orange devait desservir Noisy-le-Grand Mont d'Est. Cette requête n'a pas été retenue et la ville de Noisy-le-Grand a fini par accepter le principe d'une double desserte du Grand Paris Express (lignes 11 et 15) à Noisy-Champs tout en réclamant des garanties pour l'organisation du rabattement vers la station de la Cité Descartes.

Dans le cas du CDT des Boucles de la Marne, l'existence d'une réserve foncière correspondant à un ancien projet autoroutier, la voie de desserte orientale (VDO), joue un rôle majeur dans le choix de la localisation d'une des deux nouvelles stations du GPE incluses dans le périmètre. L'utilisation de ces réserves foncières a fait l'objet de réflexions et de négociations entre l'Etat et les collectivités locales bien avant le vote de la loi du Grand Paris. Dans son schéma départemental d'aménagement d'avril 2006, le Conseil général du Val-de-Marne prévoit d'utiliser les emprises de la VDO pour construire un projet de liaison routière assortie d'un TCSP dénommé « Altival ». En 2007, l'Etat annonce dans le porter à connaissance sur la révision du Sdrif l'abandon définitif du projet de liaison autoroutière. Dans le contexte de la politique nationale de mobilisation du foncier en faveur du logement, il fait part de son intention de dédier

une part importante de ces emprises à la construction de logement. Ce positionnement ne satisfait pas le Conseil général, qui réclame à l'Etat la cession de la totalité de ces réserves foncières afin de financer son projet de TCSP à partir de la vente des terrains situés le long de la future voie routière¹³¹. Les communes quant à elles font part de leur volonté de dédier une part majoritaire de ces terrains à l'accueil d'activités économiques. Dans un contexte de relations tendues entre le Conseil général et l'Etat¹³², une étude de prospective urbaine sur l'aménagement du foncier de l'ex-VDO est mandatée, à partir de laquelle l'Etat et les communes finissent par trouver un terrain d'accord sur la destination des emprises : 75% seraient réservés pour le développement économique et 25% pour la construction de logement.

Cette étude sert de préparation à la mobilisation des communes de Champigny, Bry et Villiers en vue du déplacement de la localisation d'une des stations du futur métro automatique. Les maires se retrouvent en effet autour de l'idée selon laquelle l'emplacement initialement prévu pour la gare du futur métro, dans le projet Arc Express comme dans le projet du Grand Paris, n'est pas pertinent, en raison de son faible potentiel de renouvellement. L'argumentaire des maires pour la création d'une nouvelle gare fait valoir le potentiel foncier lié à l'emprise de la VDO, dont les terrains offrent une capacité de développement urbain à proximité immédiate de la station. Ils mettent également en avant les possibilités d'interconnexion entre les réseaux du métro et du RER E, avec les projets de TCSP portés par le Département et avec le projet d'autoroute urbaine défendu par l'Actep. En dépit de la difficulté technique qu'implique la nécessité de créer une nouvelle station interconnectée avec le RER (plutôt que de réutiliser une station déjà existante), les élus obtiennent gain de cause, à la suite de multiples démarches entreprises auprès des services de l'Etat, avant et pendant les débats publics, démarches relayées par l'Actep et le Conseil général du Val-de-Marne. Dans le schéma d'ensemble adopté en mars 2011, la nouvelle station est désignée sous le nom de « gare des trois communes ».

(ii) Communes : les raisons de l'engagement

Au-delà de la menace d'une perte de maîtrise de l'urbanisme dans les zones situées autour des stations du futur métro automatique en cas de non signature d'un contrat, plusieurs facteurs ont joué un rôle incitatif dans l'engagement des communes.

Les relations que les élus des communes entretiennent avec l'Etat, et plus particulièrement avec les représentants d'Epamarne, ont joué sur leur volonté plus ou moins forte de s'engager dans la démarche. Pour la majorité des représentants des communes de la ville nouvelle, le CDT constitue une occasion de participer davantage aux choix d'avenir pour leur territoire, et cela même si l'Etat fixe un certain nombre de normes, par exemple concernant la construction de logements. Certains cependant, comme à Noisy-le-Grand, ne participent que par obligation, estimant que le contrat ne présente aucun intérêt tant que l'Etat ne promet aucune contrepartie vis-à-vis de la construction de nouveaux logements.

Pour quelques communes, le CDT constitue la garantie d'un engagement de l'Etat vis-à-vis du financement des projets de transport directement liés à l'arrivée du métro, notamment en

¹³¹ L'argument avancé par les représentants du conseil général est que l'Etat, qui a confié aux départements la gestion d'une partie des voies routières nationales, devrait leur céder à titre gratuit l'ensemble des réserves foncières dédiées à la construction de voiries qui n'ont pas été réalisées.

¹³² L'absence de consensus entre les parties aboutit à un recours déposé par le Conseil général du Val-de-Marne auprès du tribunal administratif.

matière de desserte des futures stations. C'est la raison avancée par les représentants de Chennevières-sur-Marne, qui ont décidé leur rattachement tardif au CDT des Boucles de la Marne, alors même que la commune n'est pas directement concernée par la gare « des trois communes ». Les élus voient dans leur rattachement au CDT la meilleure garantie que le premier tronçon du projet de TCSP Altival sera prolongé jusqu'à l'éco-quartier actuellement en développement au centre de leur commune. De manière plus générale, les acteurs locaux estiment que la participation au CDT peut leur assurer une priorité vis-à-vis de l'obtention de certains financements ou programmes subventionnés.

Enfin dans la plupart des communes, les acteurs locaux, et plus particulièrement les cadres techniques, soulignent l'intérêt de la démarche dans ce qu'elle permet de transgresser les frontières communales et de lancer une réflexion commune. Comme l'ont précisé plusieurs de nos interlocuteurs, le CDT est parfois la première occasion que les services techniques de deux communes voisines ont de discuter et de travailler ensemble sur les questions d'aménagement

(iii) Définition et extension des périmètres

Les dispositions de la loi du 3 juin 2010 restent imprécises à propos de la définition des périmètres de CDT, prévoyant que le territoire est *a priori* pluri-communal mais n'épouse pas nécessairement les contours communaux : « Chaque contrat porte sur le développement d'un territoire inclus dans un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave. Il fixe la liste des communes concernées » (article 21-I). Le décret du 24 juin 2011 relatif aux CDT n'apporte pas plus de précision, stipulant qu'« un contrat de développement territorial porte sur tout ou partie du territoire d'au moins deux communes ». Ces textes ont fait l'objet d'interprétations et de tractations entre acteurs. Les représentants de l'Epamarne ont notamment fait un certain nombre de propositions pour définir un périmètre infra-communal sur la base de limites fonctionnelles, qui n'ont toutefois pas été retenues, au motif que la méthode n'était pas généralisable à d'autres territoires de la région Ile-de-France. Dans la pratique, tous les CDT affichent des périmètres intercommunaux, intégrant la totalité des territoires des communes participant à la démarche.

Le déploiement des CDT sur l'intégralité des territoires municipaux a, dans un premier temps, suscité l'opposition de certaines communes, en particulier les plus hostiles au processus, qui cherchaient à minimiser l'emprise possible de l'Etat sur leurs domaines de compétence. Plusieurs facteurs ont néanmoins fini par emporter la décision des communes. Le premier est de forcer l'élargissement des priorités des CDT, focalisées du côté de l'Etat sur la construction de logement, en incluant d'autres enjeux, comme celui du développement économique, du tourisme ou d'équipements culturels rayonnants. Certes, la signature des CDT ne prévoit aucun engagement ferme de la part de l'Etat en dehors du financement des gares, mais être « labellisé CDT » pourrait faciliter l'accès à d'autres types de financements. L'élargissement des périmètres de CDT au-delà des 400 mètres autour de la gare évoqués par la loi offre surtout la possibilité aux élus de répartir sur l'ensemble du territoire communal la construction de l'offre de logement (en particulier de logement social). Comme le souligne un représentant de la DRIEA, la loi a fait état d'un périmètre « par défaut » sur lequel la SGP est susceptible d'intervenir en l'absence de signature d'un CDT, mais rapidement, les discussions sur les objectifs du contrat ont conduit à un élargissement des périmètres car il ne s'agissait pas de discuter du devenir d'un quartier de gare, mais bien d'un projet de territoire.

2.3. Objets de la discussion

D'un périmètre « de droit commun » limité aux abords de la gare, le périmètre effectif des CDT s'est donc étendu à un territoire intercommunal. Le contenu des discussions entre les représentants des collectivités locales, des EPCI et de l'Etat atteste de la volonté des acteurs locaux de faire des CDT un outil au service d'un projet d'aménagement et de développement local dont les enjeux dépassent largement les seules préoccupations de la densification aux abords des stations du futur métro automatique.

(i) Construction de logement

En matière de construction de logement, les objectifs des CDT sont fixés dans le cadre de la Territorialisation de l'Offre de Logement (TOL). Présentée par le Préfet et réalisée par les services de la DRIEA, la TOL correspond à la répartition spatiale de l'objectif de construction de logements neufs, fixé à 70 000 unités par an par la loi d'aménagement du Grand Paris (article 1). Elle est fondée sur l'évaluation du potentiel de développement des territoires (présence de foncier urbanisable, accessibilité, territoire prioritaire) et prend en compte certains facteurs limitatifs (servitudes et préservation de certains espaces, lutte contre l'étalement urbain). Les 10 000 logements supplémentaires par rapport à l'objectif initialement fixé par le SDRIF ont été répartis dans les communes concernées par un CDT, qui devront au total construire 30 000 logements par an.

Les deux CDT étudiés permettent de comprendre comment les négociations s'engagent entre l'Etat et collectivités locales sur la mise en œuvre de la TOL. Les communes sont amenées à se positionner par rapport à un objectif annuel de construction de logement globalisé sur le périmètre du CDT (900 logements par an pour Noisy-Champs et 655 logements par an pour Bry-Villiers-Champigny¹³³). Le représentant de la Préfecture de la Région Ile-de-France s'est contenté d'annoncer l'objectif de la TOL, mais les discussions plus précises avec chacune des communes ou entre les communes n'avaient pas encore commencé à la date de l'enquête.

Du côté des représentants de la préfecture d'Ile-de-France et de la DRIEA, l'effort additionnel de construction de logement réclamé aux communes desservies par le futur métro est présenté comme une contrepartie du financement du réseau de transport par l'Etat. Les élus des communes quant à eux ne partagent pas tout à fait ce point de vue, y compris lorsqu'ils n'ont pas d'objection majeure sur les objectifs quantitatifs en eux-mêmes – ce qui est le cas des communes « constructrices » de Noisy-le-Grand et de Champigny, également les mieux dotées en logement social. Tous les élus locaux, quel que soit leur positionnement vis-à-vis de la TOL, réclament en effet une contrepartie financière de l'Etat pour le financement des équipements publics liés à la construction de logement et à l'installation de nouveaux habitants. Dans le compte-rendu de la réunion du Comité Régional de l'Habitat du 16 juin, il est noté que « la démarche engagée dans le cadre de la TOL est l'occasion, également, d'accompagner les maires bâtisseurs ». Néanmoins, les conditions d'attribution de cette prime aux communes dont les PLH dépassent les objectifs de la TOL n'ont pas encore été discutées.

Pour les élus des communes qui n'envisagent pas de développement important de leur parc de logement, plusieurs points de désaccord avec l'Etat sont apparus. Bien que les objectifs

¹³³ L'objectif devrait être revu à la hausse en raison du rattachement de Chennevières.

de la TOL n'aient pas encore été répartis, chaque commune a fait sa propre estimation, au prorata de sa population et en rapportant ce chiffre à l'objectif du PLH. Les représentants de Bry-sur-Marne, qui compte moins de 20 000 habitants et qui n'est pas soumise à l'obligation du PLH, ont fait une estimation de ce qui lui incomberait de construire, en retranchant de l'objectif de la TOL les objectifs des PLH de Champigny-sur-Marne et de Villiers. En première approximation, ils estiment que ce chiffre est peu compatible avec le rythme de développement de la commune et difficilement acceptable par les habitants. Certaines oppositions portent plus spécifiquement sur la localisation du logement et de sa concentration autour des nouvelles gares. Les arguments opposés par les maires, qui militent pour une répartition plus large des nouveaux logements, concernent l'impossibilité de développer des équipements publics à proximité ou la volonté d'accorder la priorité au développement économique dans ces périmètres.

(ii) *La part de logement social*

Un autre sujet qui s'annonce *a priori* difficile est celui du pourcentage de logement social. En région Ile-de-France, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a imposé à toutes les communes de plus de 1500 habitants (contre 3500 en province) incluses dans un pôle urbain ou un EPCI de plus de 50 000 habitants d'atteindre un objectif de 20% de logement social¹³⁴. Dans la pratique, les communes les plus réticentes à la construction de logement social préfèrent s'acquitter de l'amende prévue par la loi en cas de non respect des taux plutôt que de respecter les normes. Dans ce contexte, le pouvoir incitatif des CDT apparaît incertain et dépendra probablement, entre autres, des négociations entre les communes impliquées dans la démarche¹³⁵.

La part de logement social telle qu'anticipée par les services techniques de la Communauté du Haut Val-de-Marne, est ainsi contestée par les élus de Chennevières, qui ont refusé de voter le PLH intercommunal¹³⁶. La commune souhaiterait diminuer son taux de logement social (qui a atteint jusqu'à 28%) qu'elle estime trop élevé, arguant du fait qu'elle respecte le seuil imposé par la loi SRU, contrairement à d'autres communes voisines. L'essentiel du parc social de la commune est concentré dans le quartier d'habitat social intercommunal du Bois l'Abbé (à cheval sur les communes de Chennevières et de Champigny), dont les logements sont la propriété historique de l'ancien OPAC de la Ville de Paris, Paris Habitat. Cette situation particulière, dans laquelle les élus ont le sentiment de ne pas avoir pu peser sur les choix de peuplement de ce quartier, influence fortement les choix politiques actuels de la commune. Cette réticence à développer le logement social, y compris pour maintenir le taux actuel (autour de 25%) s'est en effet traduite par trois refus successifs des élus de Chennevières de valider le PLH intercommunal.

Par ailleurs, même dans le cas où les élus sont d'accord avec l'objectif total de construction de logement fixé par la TOL, cela ne signifie pas que la répartition du pourcentage

¹³⁴ La loi du 19 janvier 2013 a porté ce taux à 25%, à l'exception des communes appartenant à des EPCI en déclin démographique ou dont le stock existant de logement social ne nécessitait pas un effort supplémentaire.

¹³⁵ Les analyses récentes réalisées en dehors du contexte francilien ou en Ile-de-France dans plusieurs communautés d'agglomération soulignent l'ambiguïté du rôle des intercommunalités en matière d'incitation à la production de logement social. D'une part, elles apparaissent impuissantes à développer des stratégies de logement plus solidaires à l'échelle communautaire (Desage, 2012) ; d'autre part, elles ont tendance à assouplir les règles imposées aux communes plutôt qu'à faciliter l'intégration des priorités métropolitaines (Desjardins & *alii*, 2010).

¹³⁶ Les chiffres du PLH ont été estimés sur la base d'objectifs partiellement définis par l'Etat.

de logement social ne pose pas problème. Tel est le cas de la commune de Champigny, qui anticipe un désaccord avec l'Etat sur ce thème – et cela bien que la répartition des objectifs de la TOL en termes qualitatifs n'ait pas encore été énoncée au moment de l'enquête. Les élus font valoir leur volonté de construire 50% de logement social afin de maintenir l'offre sur la commune et d'offrir un accès équitable au réseau de transport pour tous les ménages. De leur côté, les représentants de l'Etat, soulignant le taux déjà élevé de LS dans la commune (40%), souhaiteraient un taux inférieur. Ce point n'a pas encore fait l'objet d'un compromis entre les deux parties. Cet exemple soulève implicitement une autre question sensible, celle du calcul de la taxe sur les plus-values foncières, initialement prévue par l'Etat comme un moyen de financer le réseau¹³⁷. Le logement social étant exempté du paiement de cette taxe, des contradictions pourraient en effet survenir entre les objectifs d'accès à la ville pour tous mis en avant par certains élus politiques, comme à Champigny, et celui du financement du réseau de transport, qui constitue une préoccupation majeure pour les services de l'Etat.

(iii) La logique floue du développement économique

Alors que les représentants de l'Etat placent leurs attentes du côté du logement, pour les élus locaux, les priorités sont orientées vers le développement économique local. Dans ce territoire de l'Est parisien, que les acteurs locaux estiment « délaissé par l'Etat » au regard de l'Ouest de la région francilienne, l'arrivée du nouveau métro est avant tout perçue comme une occasion exceptionnelle d'attirer de nouvelles activités. Les élus locaux sont soutenus dans cet objectif par l'Actep, créée au début des années 2000 avec l'objectif initial de réclamer le rééquilibrage à l'Est et dont la stratégie s'est progressivement réorientée vers la promotion et la défense des atouts du territoire¹³⁸. Dans les négociations autour des CDT comme au quotidien, l'association intervient en soutien des communes, en essayant de construire une vision globale qui favorise la complémentarité et non la concurrence des projets communaux.

Au-delà de cette stratégie de promotion territoriale, l'incertitude demeure sur les moyens concrets à mettre en œuvre pour favoriser l'implantation de nouvelles activités. L'intérêt de la notion de cluster, promue par l'Etat dans une vision dominée par un objectif d'attractivité métropolitaine et de rayonnement international est ainsi fortement questionné les élus locaux. Outre le doute quant aux modalités de sa concrétisation, certains expriment une réticence marquée à l'égard de la spécialisation et de la concentration des activités, qu'ils estiment sinon risquée, du moins peu réaliste à l'égard des attentes locales en matière de développement. Comme le souligne un interlocuteur de l'Etat, les acteurs locaux sont prêts à accueillir tout type d'emploi, fût-il éloigné de ces objectifs de spécialisation. Tout au mieux, les élus conçoivent de prendre en compte la logique de cluster en partant des activités déjà présentes localement et en les adaptant à la notion de « ville durable ». Ainsi en est-il des représentants de la commune de Champigny, dotée d'un tissu de PME actives dans le domaine du bâtiment, qui envisagent de favoriser l'implantation de nouvelles entreprises et de développer des formations autour de l'éco-conception.

¹³⁷ L'interlocuteur de la SGP prétend que cette question n'a pas encore été tranchée et demeure en suspens.

¹³⁸ Au cours des dernières années, l'Actep a financé de nombreuses études destinées à estimer les potentiels de développement du territoire, rédigé une contribution au Sdrif, milité auprès de Christian Blanc pour la prise en compte de l'Est parisien dans le Grand Paris, participé aux débats publics sur les deux projets de transport. Après plusieurs mois de négociations entre les élus membres, l'Actep s'est transformée en Syndicat mixte ouvert en janvier 2013, afin de renforcer ses compétences dans le domaine de l'aménagement.

Alors que la TOL apporte des éléments quantitatifs autour desquels les négociations entre l'Etat et les collectivités locales semblent s'amorcer, la question du développement économique apparaît donc beaucoup plus floue. Dans cette situation d'incertitude et de scepticisme à l'égard de la politique des clusters, les acteurs locaux s'attachent avant tout à améliorer les ratios emplois/actifs. L'équilibre entre emplois et habitat est également prôné au nom du rapprochement entre domicile et travail, dans le registre de légitimation de l'aménagement urbain durable.

Dans tous les cas, pour les acteurs locaux, le levier essentiel du développement local reste l'arrivée du métro, soulignant une croyance forte dans les « effets structurants » de l'infrastructure de transport. C'est la construction du nouveau réseau qui constitue le principal horizon d'attente, en tant qu'élément déclencheur de la croissance de l'emploi. En témoigne l'arrêt des négociations engagées sur les CDT pendant la période de remise en cause par le gouvernement de la réalisation du GPE, à la suite de l'élection de François Hollande. Les élus n'ont accepté de reprendre le dialogue qu'une fois « assurés », par les déclarations de Jean-Marc Ayrault sur le nouveau Grand Paris, que le projet de métro restait d'actualité. Dans cette optique, ils insistent sur la nécessité d'accorder la priorité à l'implantation d'activités économiques juste à côté des stations, répartissant la construction de logement sur l'ensemble du territoire communal.

Si les CDT réactivent les réflexions locales sur les moyens du développement économique, les stratégies d'action restent pour le moment très communales, y compris dans le cas du CDT des Boucles de la Marne, où la mobilisation conjointe des élus autour du déplacement de la station du GPE et les négociations engagées avec l'Etat sur la destination des emprises de l'ex-VDO auraient pu faire pressentir la mise en œuvre d'un projet territorial partagé. Chaque commune entend tirer parti de l'opportunité qu'offre le nouveau réseau, sans accorder ses propres objectifs à ceux de ses voisins. Si la convergence des communes de Villiers, Champigny, Chennevières et dans une moindre mesure Bry-sur-Marne autour de l'aménagement des emprises de l'ex-VDO pourrait favoriser, à terme, les échanges et le travail collectif, le rapprochement entre les projets de Noisy-le-Grand et de Champs-sur-Marne apparaît plus problématique. Le déphasage entre les deux stratégies communales d'aménagement est d'autant plus marqué que la gare de Noisy-Champs est davantage orientée (notamment dans la vision de son aménageur Epamarne) vers le développement de la Cité Descartes que vers la mise en valeur d'un espace intercommunal.

2.4 CDT et la gouvernance locale

L'analyse de l'insertion des CDT dans les systèmes d'action locaux a enfin permis d'interroger la manière dont ils pourraient modifier les rapports de force entre les institutions publiques, dans un contexte encore très marqué par les traces et les modalités de l'aménagement de la ville nouvelle.

(i) L'héritage différencié de la ville nouvelle

L'héritage de la ville nouvelle apparaît très différencié, selon que les communes ont été intégrées ou pas au périmètre, et en fonction de l'ampleur des aménagements qui ont été réalisés sur leur territoire dans le cadre de l'OIN. Noisy-Champs et Champs-sur-Marne sont les plus « marquées », physiquement, par l'intervention étatique. Dès l'origine, Noisy-le-Grand a été

choisie comme centre urbain régional, accueillant en son nouveau centre de vastes quartiers d'habitat, la zone d'activités Mont-d'Est et un centre commercial. Champs-sur-Marne a été choisie en 1986 comme localisation de la Cité Descartes, zone d'activités d'une centaine d'hectares sur laquelle se regroupent des entreprises et un pôle universitaire et de recherche. Les ZAC aménagées à Bry et Villiers-sur-Marne dans le cadre de la ville nouvelle, par comparaison, sont beaucoup moins importantes.

Pour les représentants des communes de Champigny et Chennevières, qui n'appartiennent pas au périmètre de la ville nouvelle, travailler avec l'établissement public d'aménagement sur le CDT est l'occasion de bénéficier d'un outillage technique dont ils ont jusqu'à présent été exclus. C'est également l'avis des représentants des communes de Bry-sur-Marne et Villiers-sur-Marne, dont les élus ont exercé des responsabilités au sein de l'établissement public. Aucun ne remet en cause le choix d'Epamarne comme pilote technique du projet. Les relations entre les élus et l'EPA sont beaucoup plus conflictuelles dans le cas du CDT Cœur Descartes, notamment pour ce qui concerne le maire Noisy-le-Grand, qui a décidé, au moment même où se mettait en place le CDT, de faire sortir du périmètre de la ville nouvelle les dernières ZAC de son territoire sur lesquelles Epamarne avait encore un rôle d'aménageur.

Même si le jugement varie d'une commune à l'autre, l'Epamarne concentre l'essentiel des reproches formulés par les acteurs locaux à l'encontre de l'intervention de l'Etat dans la ville nouvelle. Bien que certaines critiques portent sur des aménagements concrets, ce sont surtout les méthodes d'action de l'établissement public qui sont dénoncées. Le fait qu'Epamarne possède un foncier important lui confère une position de force vis-à-vis des communes, qui ont le sentiment que les aménagements sur les espaces possédés par l'EPA leur ont été imposés et que les projets n'ont pas été discutés. Ce rôle très directif de l'EPA n'a pas toujours été (ou pu être) contrebalancé par les collectivités, certaines s'étant durablement désintéressées de l'aménagement des espaces placés sous la maîtrise de l'aménageur public, pour lesquels elles n'avaient par ailleurs pas de réel intérêt politique¹³⁹. Plusieurs acteurs insistent sur la difficulté de l'Epamarne à combiner sa fonction d'aménageur et sa fonction de production d'expertise stratégique, qui s'étend sur le tout le périmètre de la ville nouvelle. Cette confusion alimente leur défiance à l'égard de l'établissement public d'aménagement, qui agirait comme une main armée de l'Etat sur le territoire. La majorité des acteurs locaux intégrés dans le périmètre de la ville nouvelle revendiquent dès lors une clarification des rôles : la décision politique doit revenir pleinement aux communes, et l'établissement public doit se cantonner à un rôle technique, certains évoquant l'idée de sa transformation en agence d'urbanisme de l'Est parisien.

Ce que beaucoup d'acteurs locaux énoncent comme « un passif » lié à l'établissement public d'aménagement est apparu, pour les plus hostiles à la perpétuation du rôle de l'Etat sur l'aménagement local, comme une entrave aux discussions sur les contrats de développement territorial, comme en atteste le cas du CDT Cœur Descartes. Dans les mois qui ont précédé le vote de la loi sur le Grand Paris, le directeur de l'établissement public d'aménagement a entrepris un travail de lobbying auprès de Christian Blanc pour qu'il intègre les sites de la Cité Descartes et d'Euro Disney dans le plan stratégique gouvernemental. Dès 2010, L'Epamarne lance un concours international d'architecture pour l'aménagement de la Cité Descartes, remporté par les

¹³⁹ C'est le cas de la Cité Descartes, appréhendée par les acteurs de la commune de Champs-sur-Marne comme une sorte d'enclave territoriale, dans laquelle il n'y a pas d'habitants (hormis dans les résidences étudiantes) et qui accueille un grand nombre d'établissements publics d'enseignement exonérés de la taxe professionnelle.

ateliers Yves Lion. Ces derniers élaborent un plan guide dont l'établissement public propose qu'il serve d'amorce aux discussions engagées dans le cadre du CDT Cœur Descartes. Les représentants des deux communes émettent pourtant de sérieuses réserves face à ce projet d'architecture, en dénonçant la confusion entre la réflexion engagée sur le cluster de la ville nouvelle, dont ils laissent la responsabilité à l'Etat, et l'élaboration du CDT, dont ils s'estiment acteurs à part entière. Cet exemple témoigne plus généralement de la grande difficulté à concilier les réflexions stratégiques, comme celles qui sont développées dans le cadre du Schéma de développement territorial censé mettre en cohérence les quatre CDT du cluster de la ville nouvelle et l'élaboration des CDT, à portée plus opérationnelle.

(ii) Les CDT et la dynamique intercommunale

Les deux CDT étudiés s'insèrent dans des contextes organisationnels différents, ce qui n'est pas sans incidence sur les réflexions intercommunales en cours.

Dans le cas du CDT «Cœur Descartes», la communauté d'agglomération du Val Maubuée créée en décembre 2012 développe une réflexion dans la perspective de la fin de l'POIN de Marne-la-Vallée et d'un retour au droit commun. Le processus de transformation résulte, selon les cadres techniques de l'EPCI, d'un consensus progressivement construit entre les communes autour de la volonté de sortir du statut de la ville nouvelle, malgré les avantages qui peuvent y être attachés. Les conditions financières attachées à la transformation du SAN en CA auraient permis de « faire sauter les derniers verrous ». Ce retour au droit commun, réclamé par de nombreux élus, apparaît toutefois plus problématique que dans d'autres villes nouvelles. L'une des principales difficultés tient à la taille du périmètre de la ville nouvelle, à son découpage en plusieurs secteurs d'urbanisation et à l'existence de plusieurs EPCI au sein de ce territoire, qui complique le transfert des équipes techniques et du foncier de l'établissement public vers les collectivités. Selon les techniciens de l'EPCI, l'élargissement du périmètre de la communauté d'agglomération pourrait favoriser la normalisation de la structure intercommunale. Ils soulignent l'effet paradoxal sur la coopération des communes d'une structure issue de la ville nouvelle, qui bénéficie à la fois de l'ancienneté et de l'habitude des élus de travailler ensemble, mais qui reste également contrainte par ce passé. La nouvelle dynamique de coopération entre les communes doit en effet se démarquer de la logique qui a présidé à la création du SAN et à son fonctionnement (rapprochement autoritaire des communes, en vue d'assurer les fonctions de la nouvelle ville en construction, puis redélégation progressive des compétences vers les communes) pour aller vers une logique de coopération plus classique, résultant d'un rapprochement librement consenti et d'une délégation de compétences des communes vers l'intercommunalité. En participant de la construction d'un projet territorial, le CDT pourrait constituer un des leviers de cette dynamique.

Pour autant, la discussion autour d'un élargissement éventuel du périmètre intercommunal n'est pas encore à l'ordre du jour du côté des élus de la communauté d'agglomération. En particulier, si le représentant de la commune de Noisy-le-Grand exprime un positionnement ouvert à un éventuel rapprochement avec Champs-sur-Marne, l'absorption de la commune dans une intercommunalité plus large ne lui paraît pas avoir beaucoup de sens.

Le positionnement des cadres techniques de la communauté d'agglomération du Haut Val de Marne est différent. Considérant le CDT comme une opportunité exceptionnelle pour faire

avancer les réflexions intercommunales et appuyer la reconnaissance d'un territoire à laquelle ils ont œuvré, ils ont cherché à convaincre les élus de Chennevières, mais plus largement ceux des six autres communes de la communauté d'agglomération, de participer à la démarche. Leur intégration tardive (en mars 2012) et le fait que les études préliminaires aient été menées sur un territoire excluant Chennevières ne facilitent pas la prise en compte des enjeux du territoire intercommunal. Ces difficultés sont dans une certaine mesure accrues du fait des tensions qui caractérisent les relations de la commune de Chennevières vis-à-vis d'une structure à laquelle elle a été rattachée de force. Malgré toutes ces réserves, les représentants techniques de l'EPCI voient dans le CDT un moyen de dépasser des blocages en matière d'aménagement qui concernent leur propre territoire, dans la mesure où les choix qui seront faits dans le cadre de la démarche contractuelle devraient forcer les communes de l'intercommunalité à réaliser des arbitrages qui n'ont pu être faits auparavant¹⁴⁰. Dans ce contexte, le CDT pourrait servir de contrainte externalisée à la construction d'un compromis. Par ailleurs, le schéma de développement territorial pourrait favoriser une réflexion visant à l'élargissement du périmètre de la structure intercommunale, que le manque de volonté des représentants de l'Etat vis-à-vis du processus de structuration intercommunale en petite couronne n'a pas permis de relancer.

Quant aux élus des communes du CDT des Boucles de la Marne, ils expriment des points de vue différents sur la question intercommunale. Pour Chennevières, intégrée depuis dix ans contre son gré dans la communauté d'agglomération du Haut Val de Marne, le CDT constitue une occasion de reconsidérer sa coopération avec d'autres communes. Les représentants des trois autres communes se déclarent non hostiles à l'idée d'un rapprochement, certains paraissant plus volontaristes que d'autres, tout en soulignant également que malgré l'habitude de travail en commun, la réflexion n'est pas encore mûre.

Au final et bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des enseignements sur la portée opérationnelle des CDT, ces analyses apportent des éclairages sur la manière dont la coordination entre le développement des réseaux de transport et l'aménagement peut être initiée par les discussions ouvertes localement autour de questions sensibles, telles que la construction de logement (notamment de logement social) et le développement économique local. Nos observations soulignent également des contradictions apparentes entre les logiques de captation des ressources des acteurs locaux, qui cherchent à anticiper les effets d'attractivité liés à l'arrivée du métro, et les logiques d'aménagement métropolitain des représentants de l'Etat, autour de la priorité accordée à la construction de logement et l'ambition beaucoup plus vague d'un rayonnement digne d'une ville mondiale. Dans le cas où ces différents acteurs sont impliqués dans la réalisation de projets communs, l'action collective ne devient possible qu'au prix d'ajustements de ces objectifs contradictoires. Nous avons analysé plus précisément les formes et le contenu de ces ajustements à travers le cas de deux opérations d'aménagement réalisées sur le territoire de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre, en petite couronne parisienne. Dans cette analyse, nous avons également interrogé le rôle spécifique des intercommunalités dans le processus de la régulation publique territoriale.

¹⁴⁰ Les cadres techniques de la CA citent l'exemple des emprises de l'ex-VDO situées à la frontière de Chennevières et d'Ormesson, dont les élus de la première commune, traumatisés par l'ancien projet d'autoroute, veulent qu'elles soient utilisées au profit du projet de TCSP Altival alors que ceux de la seconde commune souhaitent qu'elles servent à la déviation de la RD4 dont le trafic engorge leur centre-ville. Alors que le plan local de déplacement élaboré par la communauté d'agglomération avait cherché à ménager les deux communes, sans trancher entre les deux options, le CDT, pourrait au contraire forcer l'arbitrage en faveur du projet Altival.

3. L'intercommunalité en intercesseur territorial : vers une différenciation des normes ?

Les réformes de l'intercommunalité qui se sont succédé depuis le début des années 1990 témoignent de la volonté de l'Etat de fournir une solution institutionnelle à la coordination des acteurs communaux, plus particulièrement en milieu urbain. L'ambiguïté de ces réformes, qui ressort des débats engagés autour des projets de loi Joxe (1992) et Chevènement (1999), est marquée par une hésitation non résolue entre deux objectifs : fournir une réponse ad hoc à des problèmes dont les incidences et les solutions dépassent les limites communales ou fabriquer une nouvelle maille territoriale destinée à élargir l'unité administrative de base (Guéranger, 2000). Entre une conception utilitariste de l'intercommunalité, qui en fait un outil au service d'un renforcement de la capacité d'action des communes et une vision plus volontariste, qui associe la structuration communautaire à un projet concerté d'aménagement du territoire, la loi Chevènement a refusé de trancher, indiquant « l'attitude prudente et attentiste du gouvernement à l'égard de la démocratie intercommunale » (Rangeon, 2000).

De très nombreux travaux ont été consacrés à l'analyse et à l'évaluation du fonctionnement politique, institutionnel et financier des intercommunalités (Baraize et Négrier, 2001 ; Desjardins et Boino, 2006 ; Guéranger, 2008). Au-delà des divergences d'interprétation, la plupart des observateurs s'accordent autour d'un constat : celui de l'absence d'autonomie politique de la structure intercommunale vis-à-vis des communes qui la composent. Or, à moins d'une remise en cause de la souveraineté des maires et d'une élection des représentants communautaires au suffrage universel, il paraît peu probable que les diagnostics concernant le faible pouvoir intégratif des institutions communautaires (Delannoy, Rieu et Pallez, 2004) ou les défauts de démocratie qui caractérisent leur fonctionnement (Desage, 2009 ; Desage & Guéranger, 2011) changent radicalement. Pour autant, il nous semble qu'un angle de vue différent, analysant le rôle de l'intercommunalité non pas d'un point de vue strictement interne à l'institution, mais dans les interactions que les acteurs municipaux entretiennent avec les autres collectivités publiques, et notamment l'Etat, permet d'apporter un éclairage nouveau sur « ce que font » les intercommunalités et sur la dimension politique de leur action (Gallez, 2011, 2014b).

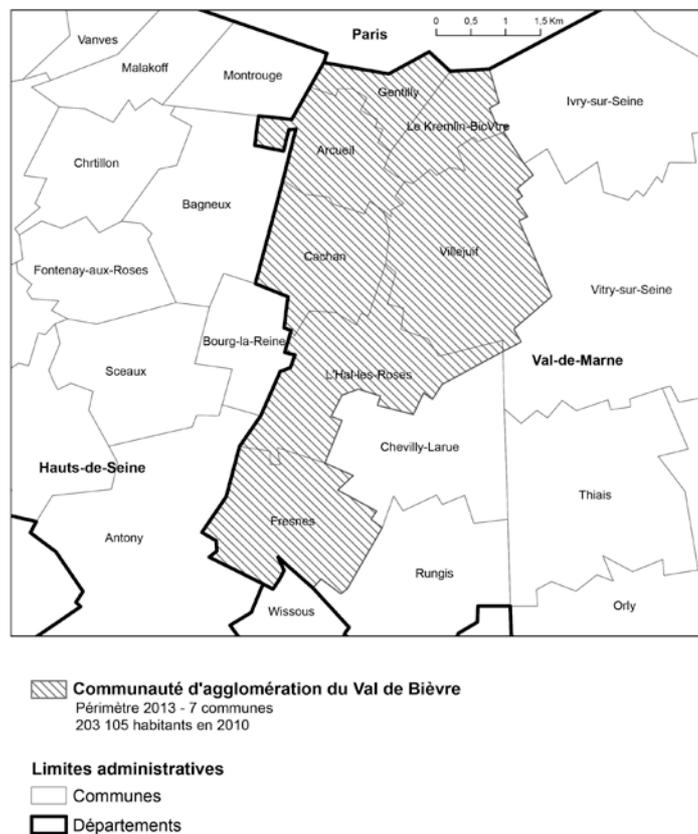
Prenant acte de l'instrumentalisation de ces structures communautaires au profit du renforcement du pouvoir des maires, nous nous sommes intéressés à la manière dont l'intercommunalité contribuait au renforcement de la reconnaissance des communes et de leurs capacités de négociation vis-à-vis de leurs partenaires extérieurs. C'est dans ces processus qu'il nous semble en effet pertinent d'appréhender le rôle politique de l'intercommunalité. L'analyse détaillée de la mise en œuvre de deux opérations d'aménagement au sein de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre, issue d'une recherche collective réalisée pour le PUCA (Gallez *et alii*, 2011), nous a permis de tester concrètement cette proposition.

3.1. La Communauté d'agglomération du Val de Bièvre, exemple-type de fédération communale

Créée le 28 décembre 1999, la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre (CAVB) regroupe sept communes de la banlieue sud, situées à proximité immédiate de Paris : Arcueil, Cachan, Gentilly, le Kremlin-Bicêtre, Villejuif, L'Haÿ-les-Roses et Fresnes (figure 3). En 2010, la

population de la CAVB est de 203 105 habitants. A l’instar des structures intercommunales de la petite couronne francilienne, la CAVB ne présente aucune centralité évidente.

Figure 3 – La Communauté d’agglomération du Val de Bièvre



Auteur : S. Mermet, Open Street Map, octobre 2014.

Elle assemble des communes de tailles comparables, au sein d’un tissu urbanisé dense où aucune frontière d’agglomération ne semble pertinente, du moins pas sur un plan géographique ni fonctionnel. Les avantages du regroupement sont également peu évidents sur le plan de la redistribution des ressources fiscales : les deux communes les mieux dotées en ressources fiscales sur les entreprises (Gentilly et Arcueil) sont également les plus pauvres socialement, ce qui limite la solidarité intercommunale (Beckouche & alii, 2001). Ce sont des considérations plus stratégiques que fonctionnelles et financières qui ont incité les maires de ces sept communes à se regrouper au sein d’une communauté d’agglomération dont le fonctionnement tient plus du fédéralisme que de l’intégration des politiques communales.

(i) De l’Entente intercommunale à la CAVB

Au début des années 1990, la Direction Régionale du Travail d’Île-de-France pousse les communes franciliennes à mutualiser leurs efforts en faveur de l’emploi et de l’insertion des jeunes, en conditionnant la pérennité de ses aides à la mise en place de mission locales intercommunales. C’est dans ce contexte, sur la base d’un découpage défini par les services de l’Etat, que sont organisées les premières rencontres entre les maires des cinq communes du

nord¹⁴¹. En 1995, le changement de majorité municipale au Kremlin-Bicêtre, avec l'élection de Jean-Luc Laurent (MDC), a par ailleurs levé les obstacles politiques à l'ouverture d'un dialogue entre cette commune, dirigée par la droite depuis 1983¹⁴², et les quatre autres communes, de majorités socialiste (Cachan) ou communistes (Arcueil, Gentilly, Villejuif). A la fin de l'année 1996, les cinq maires optent pour la création d'une *Entente intercommunale pour l'emploi et le développement économique*, formule associative de coopération souple et peu contraignante. Ce rapprochement est principalement motivé par la volonté des élus de travailler collectivement au changement d'image du territoire et à sa promotion et d'atténuer la concurrence entre les communes vis-à-vis de l'accueil d'activités nouvelles.

Les nuances de positionnement des maires vis-à-vis de l'intercommunalité se manifestent à la fin des années 1990, au moment des discussions et du vote de la loi Chevènement. Le nouveau maire du Kremlin-Bicêtre, proche de Jean-Pierre Chevènement, entreprend de convaincre ses partenaires, ainsi que les élus des communes socialistes de L'Haÿ-les-Roses et Fresnes, de l'intérêt d'élargir le périmètre de l'Entente intercommunale et de la transformer en Communauté d'agglomération. Si les maires de Fresnes et de L'Haÿ-les-Roses se montrent réceptifs et ouverts à cette hypothèse, notamment du fait de leur proximité avec la commune de Cachan, les édiles communistes sont plus réservés et critiques vis-à-vis de la nouvelle loi. La CAVB sera finalement créée en décembre 1999, sur la base d'un accord politique qui vise à empêcher l'émergence de tout leadership au sein de la structure communautaire, à préserver l'autonomie communale et à contourner les règles fiscales afin d'éviter une redistribution pénalisante pour les communes d'Arcueil et de Gentilly.

(ii) *L'institutionnalisation des règles de l'alliance fédérative*

Le principe d'une présidence tournante a été arrêté par l'ensemble des maires, consacrant la reconnaissance d'un pouvoir partagé de manière égalitaire entre toutes les communes et le refus de l'émergence d'une supra-communalité. A cela s'ajoute une autre règle coutumière et non écrite, qui veut que chaque maire dispose d'un droit de veto sur les décisions du conseil communautaire. Ce droit, qui n'a jamais été utilisé, possède avant tout une valeur symbolique¹⁴³. L'instauration de la Taxe professionnelle unique (TPU) et la détermination des mécanismes de reversement aux communes ont également fait l'objet de négociations préalables à la création de la CAVB. D'une part, face à la disparité des taux de TP entre les communes du nord (bas à Arcueil et Gentilly, qui cherchent à attirer des activités et plus élevés dans les autres communes, au profil plus résidentiel), le conseil communautaire de la CAVB décide, dans sa délibération du 6 mars 2000, de retenir une durée de douze ans pour leur harmonisation. Les mécanismes de reversement suscitent davantage d'oppositions, notamment de la part des maires de Gentilly et d'Arcueil qui dénoncent le caractère injuste du reversement intégral de la TP communale à la communauté d'agglomération¹⁴⁴. La discussion porte sur la mise en place d'une règle de reversement destinée à compenser les disparités. La loi Chevènement prévoit l'attribution d'une

¹⁴¹ Arcueil, Gentilly, Le Kremlin Bicêtre, Cachan et Villejuif.

¹⁴² Entre 1983 et 1995, le maire de la commune, Claudine Decimo (RPR), incarne une droite fortement anti-communiste, minoritaire au sein d'un département dominé par le PCF depuis 1976.

¹⁴³ Selon un des élus interrogés, le recours au veto mettrait fin à l'engagement réciproque conclu entre les maires au moment de la création de la CAVB, dans lequel le respect des volontés communales fait figure de valeur fondatrice.

¹⁴⁴ Aux dires des deux maires, non seulement elle prive les communes de ressources qu'elles estiment nécessaires au financement de leur politique sociale mais elle accentue le déséquilibre au sein de la CAVB, puisque ce sont les communes les plus pauvres socialement qui contribuent le plus à l'effort financier collectif.

dotation de solidarité communautaire (DSC) facultative, dont le calcul prend en compte des critères de péréquation tels que la population, le potentiel fiscal par habitant et l'importance des charges des communes membres. Le principe adopté par les élus de la CAVB va toutefois au-delà des critères préconisés : il consiste à reverser 50% du montant de la TP nouvellement perçue aux communes qui sont à l'origine de cette croissance. Cette décision, collectivement approuvée, est justifiée par deux arguments : faire de la CAVB un outil de solidarité communautaire et verser aux communes qui continuent d'accueillir des entreprises sur leur territoire une indemnité destinée à compenser les nuisances issues de cette installation.

La rapidité du processus de création de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre contraste avec une certaine lenteur dans l'intégration des compétences et dans la définition de l'intérêt communautaire. Dix ans après sa création, la CAVB a pris en charge plusieurs équipements ou services collectifs (transports, voirie, assainissement équipements sportifs et culturels) et soutenu des projets d'envergure communautaire (couverture de l'A6b, opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert, installation d'une pépinière d'entreprises, réouverture de la Bièvre). Cependant, les élus et les techniciens de la communauté d'agglomération s'accordent pour dire qu'il n'existe pas encore de vision partagée de l'aménagement du territoire communautaire. Des lignes de partage se dessinent entre la CAVB et les communes, variables selon les secteurs d'action considérés. Deux secteurs sont emblématiques de ces écarts : d'un côté l'organisation des transports collectifs a fait l'objet d'une implication volontariste, qui a abouti à la mise en œuvre d'un service de transport communautaire ; de l'autre, la programmation de l'offre de logement relève davantage d'un accord à minima des maires pour satisfaire le cadre réglementaire que d'une construction collective en vue d'atteindre des objectifs communs.

La Communauté d'agglomération du Val de Bièvre ne joue donc qu'un rôle marginal dans l'intégration des stratégies communales. Même si ce constat est à nuancer en fonction des secteurs d'action concernés, il apparaît évident que les maires et les conseils municipaux des sept communes entendent conserver les marges de manœuvre les plus importantes possibles pour définir leurs objectifs politiques et la manière de les atteindre. C'est donc ailleurs que dans le fonctionnement interne de l'agglomération, largement consensuel, que l'apport de l'intercommunalité est à rechercher.

3.2. Couverture de l'A6b et rénovation urbaine de la Cité du Chaperon Vert : des projets politiques négociés avec l'Etat

Les deux projets d'aménagement que nous avons choisi d'étudier présentent une dimension intercommunale tant dans leur périmètre que dans leurs enjeux : la couverture de l'autoroute A6b, qui traverse trois communes et la rénovation d'un quartier d'habitat social à cheval sur deux communes, le Chaperon Vert. Pour chacun d'eux, une analyse détaillée de la généalogie, des procédures d'élaboration et du contenu du projet a été réalisée sur une double base : une trentaine d'entretiens semi-directifs avec les acteurs impliqués (élus, cadres techniques des communes, de la CAVB et des services de l'Etat, représentants des bureaux d'études, représentants associatifs) ; une analyse des archives de projet (documents d'études, comptes rendus des instances de pilotage et des comités techniques, courriers échangés entre les représentants institutionnels, mails entre services techniques, déclarations politiques, etc.) mises à notre disposition par la CAVB.

L'élaboration de chaque opération d'aménagement est appréhendée comme un processus au cours duquel les acteurs, représentant différents collectifs ou organismes institutionnels, confrontent des intérêts potentiellement contradictoires, en négocient la prise en compte dans le contenu du projet et les ajustent en vue de rendre l'action collective possible. Nous posons comme hypothèse que l'issue de ces négociations n'est pas donnée d'avance, même si certains acteurs disposent de ressources financières, d'une légitimité politique ou technique plus importantes que d'autres. L'élaboration du projet résulte d'une succession de situations d'échanges hétérogènes et d'un processus itératif au cours duquel les acteurs cherchent à consolider leurs intérêts, font évoluer leur positionnement ou leur point de vue au cours de la confrontation ou en fonction d'événements exogènes, acceptent éventuellement des compromis.

La présentation croisée des deux cas est organisée autour de quatre dimensions principales. Nous commençons par rappeler la genèse de chaque projet, qui permet d'identifier le positionnement et les objectifs initiaux des acteurs, à partir desquels il est possible d'apprécier les évolutions. La deuxième dimension porte sur les dispositifs juridiques, qui organisent et encadrent tant le contenu du projet que les ressources financières allouées à sa réalisation et les relations entre les acteurs. La troisième dimension est celle des configurations d'acteurs que nous entendons, en référence à la définition de Elias et Dunning (1994), comme l'ensemble des acteurs impliqués dans l'élaboration du projet et qui se caractérise à la fois par les interdépendances entre les acteurs et par leurs mouvements (déplacements et regroupements). Enfin, la quatrième dimension renvoie à ce que Lascoumes et Le Bourhis (1998) appellent des *tournois*, c'est-à-dire des épreuves au cours desquelles les acteurs porteurs d'intérêts différenciés se rencontrent, s'affrontent, mais également se lient entre eux afin d'agir collectivement.

(i) *Genèse et situation initiale*

Les opérations d'aménagement de la couverture de l'A6b et de la rénovation du Chaperon Vert consistent dans la requalification d'un objet urbain (infrastructure autoroutière, quartier d'habitat social) préexistant, dont la conception et le mode de décision stato-centrés sont typiques de la période des années 1950-1960. La requalification de ces objets, à la fin des années 1990, est envisagée à la suite d'un événement ou d'un changement du contexte législatif, qui ouvrent des fenêtres d'opportunité pour le lancement d'une action collective. Cette action, dans les deux cas, a été initiée par les acteurs locaux.

Couverture de l'A6b : de la bataille contre le bruit à la lutte pour la réparation urbaine

A la fin des années 1960, les services de l'Etat décident de construire le tronçon autoroutier A6b, qui doit relier Paris au Marché d'intérêt national (M.I.N.) de Rungis, sans consultation préalable des élus des communes touchées par le projet. Les travaux débutent par la réalisation d'une tranchée à l'endroit du passage d'une route départementale, la RD126, à la frontière entre Gentilly et le Kremlin Bicêtre. La coupure urbaine produite par cette tranchée se prolonge au sud sur le territoire d'Arcueil, en isolant un quartier pavillonnaire du reste de la commune. L'autoroute est mise en circulation en 1969 sans aucune protection phonique. A la circulation intense de l'autoroute¹⁴⁵ s'ajoute celle de la RD126, reportée en position latérale (2 voies dans chaque sens) de part et d'autre de la tranchée, entraînant les protestations des riverains, qui réclament à l'Etat la mise en place de protections contre le bruit. Ces revendications

¹⁴⁵ Deux ans après son ouverture, le trafic routier atteint déjà 100 000 véhicules par jour.

sont relayées par plusieurs élus communistes de l'arrondissement, dont Georges Marchais, alors secrétaire général adjoint du parti communiste et député de l'arrondissement du Kremlin Bicêtre. Les premières protections phoniques sont installées en 1974, sous forme de plusieurs sections de tôles en acier, installées au droit des espaces les plus densément peuplés. La couverture de 825 mètres est complétée en 1979 par la pose d'un damier phonique de 65 mètres, puis par des protections de façade en 1983 et 1985, pour les habitations disposant du statut d'antériorité¹⁴⁶ non protégées par la couverture, ainsi que par des écrans acoustiques, notamment au sud, sur la commune d'Arcueil.

Les conditions du face-à-face entre les riverains, les élus locaux et les services de l'Etat changent au milieu des années 1990, à la suite d'une inspection de la couverture par le Laboratoire Régional de l'Est Parisien (LREP) de la Direction Régionale de l'Equipeement d'Ile-de-France (DREIF). Constatant l'état de corrosion avancé des tôles d'acier, les services de l'Etat envisagent différentes solutions pour son remplacement. Plusieurs scénarios sont élaborés au sein de l'arrondissement études et grands travaux (AREGT) de la DDE94, depuis le remplacement à l'identique jusqu'à la couverture totale de l'autoroute. C'est à l'occasion des contacts réguliers entre les services du conseil général du Val-de-Marne (CG94) et ceux de la DDE94, qui assure la maîtrise d'œuvre déléguée pour l'entretien du réseau départemental, que les techniciens et les élus du Conseil général sont informés des scénarios étudiés par l'Etat. Cette information modifie alors la nature des revendications locales, car elle persuade les riverains et les élus qu'un dialogue avec l'Etat autour d'une éventuelle couverture lourde est possible. La bataille contre les nuisances sonores se transforme en lutte pour obtenir la réparation de la coupure et la requalification de l'espace urbain. L'argument du préjudice subi du fait de l'absence totale d'insertion urbaine de l'infrastructure autoroutière, utilisé par les acteurs locaux, témoigne d'une requalification des impacts de l'infrastructure et de la responsabilité de l'Etat. Au-delà des problèmes de bruit et de pollution, ce sont les effets séparatifs et de dégradation du tissu urbain qui sont évoqués. Dans ce contexte, la responsabilité de l'Etat n'est plus engagée uniquement en tant que gestionnaire d'une autoroute qui engendre des pollutions, mais en tant que maître d'ouvrage d'une infrastructure qui a détruit les continuités urbaines.

Cité du Chaperon Vert : un quartier d'habitat social dans un tissu urbain en mutation

L'entreprise politique de rénovation du quartier du Chaperon Vert trouve son origine dans le contrat de ville intercommunal dont la démarche est engagée au début de l'année 1999 entre les cinq communes de l'Entente intercommunale ; L'Haÿ-les-Roses et Fresnes décident de s'y associer en septembre, dans la perspective de leur adhésion à la future intercommunalité. L'élaboration du contrat de ville, signé en mai 2000 par les sept communes de la CAVB, est présentée comme constitutive de la Communauté d'agglomération. Le chapitre « enjeux urbains » passe en revue les projets d'aménagement de pôles structurants et les projets de restructuration urbaine déjà identifiés. En première position figure l'opération de rénovation urbaine d'Arcueil-Gentilly, portant sur un quartier intercommunal qui s'étend du carrefour de la Vache Noire à Arcueil jusqu'aux Portes de Gentilly, centré sur la Cité du Chaperon Vert. L'objectif mis en avant par les élus est d'éviter de laisser ce quartier « à l'écart » des transformations engagées dans le cadre de deux projets urbains d'envergure situés sur les communes d'Arcueil et de Gentilly. L'opération dite des Portes d'Arcueil, déclenchée à la suite du départ de l'entreprise Thomson,

¹⁴⁶ C'est-à-dire préexistantes à la construction de l'autoroute.

englobe un petit quartier d'habitat social, la Cité de la Vache Noire, de moindre taille que celle du Chaperon Vert ; la deuxième opération est située à la porte de Gentilly, et consiste dans l'aménagement d'une ZAC orientée principalement vers l'accueil de bureaux et de commerces.

Parallèlement, les maires d'Arcueil et de Gentilly ont déposé au début de l'année 2000 une candidature au titre de Grand Projet de Ville (GPV), pour une zone englobant la Cité du Chaperon Vert et s'étendant jusqu'à la Cité Internationale Universitaire (CIU). Eu égard à la faible dégradation du site et à sa taille modeste, le projet est accepté non pas au titre de GPV, mais à celui d'Opération de renouvellement urbain (ORU), sorte de « lot de consolation » accordé par l'Etat pour les opérations jugées moins prioritaires. L'ORU d'Arcueil-Gentilly donne lieu à la signature d'une convention territoriale d'application du contrat de ville en juillet 2001. Le 25 septembre, l'ORU d'Arcueil-Gentilly est déclarée d'intérêt communautaire.

L'inscription de la réflexion sur la rénovation urbaine du Chaperon Vert au sein d'un périmètre large correspond à la volonté des deux maires d'insister sur les enjeux de désenclavement du quartier. Cette démarche globale se superpose néanmoins aux réflexions engagées séparément par Arcueil et Gentilly autour du carrefour de la Vache Noire et de la porte de Gentilly, qui influencent les priorités des deux équipes municipales et tendent à singulariser leurs démarches. A Arcueil, la réflexion sur le réaménagement de la friche industrielle qui commence en 1999 a soulevé dès l'origine la question de la rénovation de la Cité de la Vache Noire, localisée à proximité immédiate du site, entraînant un décalage temporel avec l'opération du Chaperon Vert. A Gentilly, l'intérêt des élus est tourné depuis longtemps vers le développement de relations avec la Cité internationale universitaire et notamment vers l'aménagement du « terrain Lénine », situé au nord du Chaperon Vert. Ce terrain, qui appartient au Ministère de l'Education nationale et a été confié en gestion à la CIU, a fait l'objet de nombreux projets d'aménagement qui n'ont jamais abouti¹⁴⁷. Le lancement de la démarche ORU réactive les réflexions de la CIU, qui sollicite la commune de Gentilly et l'ensemble des partenaires de l'ORU pour cofinancer les équipements publics dans le cadre d'un programme mixte de logements étudiants et d'installations sportives.

(ii) Cadrage : les dispositifs techniques et juridiques

Les projets d'aménagement étudiés se déploient dans des cadres réglementaires, juridiques et techniques qui délimitent, contraignent et organisent le périmètre, les objets et les relations entre les différents partenaires. Si la plupart de ces dispositifs découlent de dispositions légales, certains sont mis en place à l'initiative des acteurs locaux.

Couverture de l'A6b : un projet de requalification à maîtrise d'ouvrage complexe

La couverture de l'A6b s'inscrit dans le cadre classique de l'élaboration d'un projet d'infrastructure sous maîtrise d'ouvrage publique, dont la mission de maîtrise d'œuvre avant l'arrêt du projet comporte trois phases d'études principales¹⁴⁸ : les *études préliminaires*, dans le cas

¹⁴⁷ Notamment en raison de la présence de carrières souterraines, qui contraignent fortement la rentabilité des opérations.

¹⁴⁸ Selon le décret n°93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé. Ces trois premières phases sont suivies par les études d'exécution, qui portent sur la réalisation de l'ouvrage, et qui peuvent être réalisées, entièrement ou partiellement, par les

d'une construction neuve (en l'occurrence, la construction de l'ouvrage de couverture de l'autoroute), qui permettent au maître d'ouvrage d'arrêter le parti d'ensemble de l'ouvrage, d'identifier les contraintes et de définir une première estimation de son coût ; les études *d'avant projet*, qui permettent de confirmer, sur la base des études complémentaires, la faisabilité de la solution retenue et d'en déterminer les caractéristiques principales (notamment le coût prévisionnel des travaux) ; les études de *projet*, qui précisent la solution d'ensemble et les choix techniques et d'établir un coût prévisionnel des travaux, de la maintenance et de l'exploitation et de fixer l'échéancier d'exécution. En termes de concertation avec le public, l'opération relève de la procédure d'enquête publique, mise en œuvre entre les études d'avant projet et de projet. Eu égard à ses impacts sur le cadre de vie local, elle est également soumise à *concertation préalable*, au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme¹⁴⁹. Cette procédure, pilotée par le maître d'ouvrage en accord avec les élus des communes concernées, est lancée dès la phase amont du projet, à l'issue des études préliminaires. Enfin, en raison de son importance, l'opération est inscrite au Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2000-2006 de la région Ile-de-France.

Ce cadre réglementaire rythme le processus d'élaboration du projet de couverture, assigne des rôles aux acteurs et définit les règles du jeu. Le premier « examen de passage » consiste dans l'inscription au CPER, qui acte de l'engagement financier de l'Etat et des collectivités locales (Région, Département et communes), pour la réalisation du projet. Le principe général et le coût du projet ont été évalués par les services de la DDE94, dans le cadre des études préliminaires. La concertation préalable, initiée et pilotée par le préfet du Val-de-Marne en relation avec les communes et la CAVB, aboutit à la remise en cause du programme inscrit au CPER en juin 2001. Cet avis négatif ouvre alors une deuxième phase, au cours de laquelle les services de l'Etat reprennent des études en vue d'une extension de programme et les acteurs locaux cherchent à élaborer une contre-proposition afin d'obtenir la prise en compte de leurs demandes. L'accord des deux parties prenantes autour d'un parti-pris d'aménagement, à la fin de l'année de l'année 2002, permet d'entrer dans une troisième phase, celle des études d'avant-projet et de projet, durant laquelle le contenu de l'opération d'aménagement va se préciser. Au cours de cette période, plusieurs dispositifs conventionnels ad hoc sont mis en place, afin d'assurer la faisabilité du projet (notamment en termes financiers) et de garantir aux acteurs locaux la maîtrise de la conception des aménagements urbains. Une des solutions envisagées pour réduire le coût du projet portant sur la prise en charge par chacun des maîtres d'ouvrage de la partie du projet qui le concerne¹⁵⁰, il est d'abord envisagé de mettre en place une convention de répartition des maîtrises d'ouvrage. Cette solution est écartée à la suite d'un avis négatif rendu par la Direction des routes du ministère de l'équipement, au motif que seul un pilotage intégral par l'Etat permet de garantir la continuité de l'aménagement et l'intégration des contraintes techniques et de sécurité. Le principe de répartition des responsabilités est en revanche conservé pour le suivi de l'étude d'insertion urbaine de la couverture, dont les élus ont souhaité qu'elle précède et soit clairement distinguée des études techniques, afin de préserver leur droit de regard sur la conception des

entreprises. Ces études étant réalisées après l'arrêt du projet et à l'issue de la DUP, elles sortent champ de notre analyse, centrée sur les négociations des maîtres d'ouvrage avant l'arrêt du projet.

¹⁴⁹ Selon le code L300-2 du code de l'urbanisme, toute opération d'aménagement « réalisée pour une commune ou pour son compte » fait l'objet d'une concertation préalable avec les habitants et les associations locales concernées « lorsque, par son importance ou par sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune ». Les objectifs et les modalités d'organisation de cette concertation « sont fixés par les personnes publiques en accord avec la commune concernée ».

¹⁵⁰ Jusqu'en 2004, les collectivités locales peuvent récupérer la TVA sur les aménagements qui les concernent lorsqu'elles en assument directement la maîtrise d'ouvrage.

aménagement et ouvrages faisant partie du cadre urbain. Un groupement de commandes¹⁵¹ pour la réalisation de l'étude paysagère et d'intégration dans le site de la couverture de l'A6b est concrétisé par la signature d'une convention tripartite entre l'Etat, le Département et la CAVB en mai 2004, dont la Communauté d'agglomération assure la coordination.

A partir de l'année 2006, les dispositifs d'élaboration du projet se normalisent. Soumis à enquête publique en juin 2006, le projet fait l'objet d'un avis favorable de la commission d'enquête. L'Etat reprend alors le pilotage des études projets à l'automne 2006. Un dernier soubresaut dans l'avancée du projet est causé par la réorganisation des services de l'Etat qui prend effet au 1^{er} janvier 2007¹⁵², contraignant les services de l'Etat, face à l'incapacité provisoire des services d'ingénierie routière d'assurer la maîtrise d'œuvre, à confier les études projets à un maître d'œuvre externe.

Cité du Chaperon Vert : de l'ORU à la convention ANRU

Après avoir démarré dans le cadre de l'ORU, l'opération de requalification du Chaperon Vert voit son cadrage modifié par la création de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru). Le vote de la loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine, le 1^{er} août 2003, marque en effet une évolution des orientations, des moyens et des instruments de la politique de la ville, qui se traduit notamment par un resserrement géographique et thématique des interventions de l'Etat sur les quartiers d'habitat social (Epstein, 2013). Sur le site d'Arcueil-Gentilly, l'évolution des dispositifs entraîne le découplage des opérations de rénovation des cités de la Vache noire et du Chaperon Vert, un resserrement des périmètres d'intervention ainsi qu'un recentrage du contenu de l'opération sur la rénovation (démolition-réhabilitation) de l'habitat.

Daniel Breuiller, maire d'Arcueil, a engagé très rapidement les discussions avec les partenaires de l'agence afin de poser une candidature pour la rénovation du quartier de la Vache Noire, dont la réflexion est déjà très avancée. Au mois de novembre 2003, les élus réunis dans le cadre du comité d'accompagnement politique (CDAP) de l'ORU s'interrogent sur les modalités d'une candidature à l'Anru pour la Cité de Chaperon Vert, estimant que « l'opération de la Vache Noire, qui sera présentée dans les prochaines semaines au Ministère et à l'Anru, peut constituer un tremplin pour l'inscription de l'ensemble de l'ORU dans les sites prioritaires »¹⁵³. Il est précisé que cette démarche auprès de l'Anru « s'effectuerait en deux temps, à court terme pour les immeubles de la Vache Noire et en septembre/octobre pour l'ensemble du site », et qu'il n'y aurait donc qu'une seule opération Anru¹⁵⁴. En dépit du déphasage des deux opérations, pendant deux ans, les élus vont s'efforcer de défendre le maintien du périmètre, du cadre organisationnel et des objectifs de l'ORU. Ainsi, le 9 février 2004, les maires d'Arcueil et de Gentilly, le président de la CAVB et la présidente de l'Office public d'HLM demandent officiellement à l'agence l'inscription du site de l'ORU au nombre des sites prioritaires de l'Anru.

¹⁵¹ Ce montage juridique, prévu par le code des marchés publics, permet le regroupement des maîtres d'ouvrage en vue de choisir ensemble un même prestataire à qui chacun d'eux passera commande.

¹⁵² Réforme prévue par la loi du 13 août 2004, suscitée par le transfert d'une partie du réseau routier national aux départements et à la réorganisation des services routiers de l'Etat. Elle se traduit notamment par la séparation entre les unités assurant la maîtrise d'ouvrage (regroupées au sein de la DREIF) et celles qui assurent la maîtrise d'œuvre (au sein des Services d'Ingénierie Routière).

¹⁵³ Compte-rendu de la réunion du CDAP du 25 novembre 2003.

¹⁵⁴ Relevé de décisions du CDAP, 19 mai 2004.

Après 2004, les réunions du comité d'accompagnement (CDAP) et du comité de pilotage (CPP)¹⁵⁵ continuent de traiter à la fois des actions d'aménagement en cours issues de l'ORU et de la définition du programme de restructuration urbaine. Ce dernier, principalement centré sur le quartier du Chaperon Vert, prévoit également un certain nombre d'opérations dans d'autres sites faisant partie du périmètre de l'ORU. Après la première présentation à l'agence nationale, en octobre 2006, plusieurs actions d'aménagement sont officiellement sorties du plan de financement. Il est par ailleurs précisé que certaines actions hors périmètre seront financées si elles sont directement liées à l'opération¹⁵⁶. En septembre 2007, le périmètre est à nouveau réduit, excluant en particulier le terrain Lénine que les élus de Gentilly souhaitaient associer à l'opération de rénovation afin d'en négocier le prix de cession auprès de l'Etat.

(iii) Les configurations d'acteurs

Si les deux opérations se caractérisent par une opposition entre acteurs locaux et représentants de l'Etat, les configurations d'acteurs apparaissent très différenciées, en raison de la nature des opérations et des dispositifs d'action. Dans le cas de l'autoroute A6b, le face à face Etat-collectivités évolue de l'affrontement à l'alliance, tout au long d'un processus dans lequel les acteurs publics sont impliqués à titres divers en tant que maîtres d'ouvrage d'un même projet d'aménagement. La rénovation urbaine de la Cité du Chaperon Vert place la maîtrise d'ouvrage locale (les communes d'Arcueil et Gentilly) face aux financeurs, partenaires de l'Agence nationale ; dans cette configuration, les représentants des services techniques déconcentrés de l'Etat et de l'agence (chargés de mission de la DDE94 et délégué territorial de l'Anru) jouent un rôle de médiation entre les acteurs locaux et l'agence.

Couverture de l'autoroute A6b : du bras de fer à l'alliance entre l'Etat et les acteurs locaux

Durant les deux premières phases du projet de l'A6b (inscription au CPER puis affrontement sur le parti d'aménagement), les riverains et les élus locaux s'opposent aux représentants de l'Etat. Les deux réseaux d'acteurs agissent séparément et confrontent leurs points de vue lors de réunions techniques, de comités de pilotage ou dans le cadre de la concertation préalable.

Du côté des acteurs locaux, un réseau se met en place au milieu des années 1990, dont les deux principales composantes, élus et riverains, utilisent des modes d'action à la fois distincts et entrecroisés. En 1996, le ministre de l'Equipement Bernard Pons oppose une fin de non recevoir aux revendications des riverains en faveur d'une couverture de l'autoroute, relayées par le député communiste de l'arrondissement, Claude Lefort. Cette réponse convainc les habitants et les élus de s'organiser afin de faire entendre plus largement leurs intérêts. En mars 1997, le comité local des riverains pour la couverture totale et paysagère de l'autoroute A6b, est créé, présidé par le conseiller général et conseiller municipal du Kremlin-Bicêtre, Alain Desmarest (PC). Par ailleurs,

¹⁵⁵ Les dispositifs locaux de pilotage et d'élaboration de l'ORU s'organisent dès la fin de l'année 2001 autour de trois instances : un comité de pilotage partenarial (CPP) qui regroupe les représentants de l'ensemble des partenaires de l'ORU, est chargé de valider les principales orientations du projet ; un comité d'accompagnement politique (CDAP), qui regroupe les maires d'Arcueil et de Gentilly et leurs adjoints chargés de projet, le vice-président de la CAVB et le président et le directeur de l'OPIHLM. Il assure la fonction de maîtrise d'ouvrage du projet ; enfin, l'équipe projet, appelée mission ORU, est composée de techniciens de la CAVB, dont un chef de mission ORU, des chefs de projet ORU dans chacune des deux villes et d'élus référents dans les deux communes.

¹⁵⁶ Compte-rendu de réunion avec la DDE, retours sur le RTP, 25 octobre 2006.

dès la création officielle de l'Entente intercommunale, fin 1996, le maire (PC) de Gentilly, Yann Joubert, persuade ses collègues d'utiliser la structure pour porter des revendications communes face à l'Etat¹⁵⁷. Afin d'accroître la portée politique de l'action engagée par les communes, Yann Joubert prend contact avec le président du Conseil général, Christian Favier (PC), qui l'assure du soutien politique et financier du département. Plusieurs bureaux d'études et cabinets d'architectes sont par ailleurs mandatés par les acteurs locaux au cours des deux premières phases de la démarche, afin de produire des contre-propositions opposables aux études techniques réalisées par les services de l'Etat.

Du côté de l'Etat, les principaux participants sont les ingénieurs de la DDE94, les services de la préfecture du Val de Marne et, à l'échelle nationale, le ministre de l'Equipement et les représentants de la direction des routes. Les premiers sont chargés des études techniques sur le projet de couverture. Le préfet convoque et préside le comité de pilotage, il organise la concertation préalable et l'enquête publique. Le ministre engage formellement la contribution financière de l'Etat au projet. Quant à la direction des routes, son accord a été sollicité dans le cadre de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des études de définition. En dehors du ministre Jean-Claude Gayssot (PC), plus distancié vis-à-vis des acteurs techniques et sensible aux arguments politiques des acteurs locaux, les principaux représentants de l'Etat impliqués, à savoir les ingénieurs de la DDE94, défendent un point de vue dominé par la représentation d'un intérêt général « routier », c'est-à-dire limité aux conditions de fonctionnement de l'infrastructure autoroutière.

L'affrontement de deux registres *a priori* antagonistes, celui des services de l'Etat, qui se réfère à une rationalité technique et celui des élus, qui se réfère à une légitimité politique, domine durant ces premières phases. Deux événements viennent rigidifier ces positionnements et contribuent à accroître les tensions à la veille de la concertation préalable. L'accident du tunnel du Mont Blanc du 24 mars 1999 a entraîné une sévèrisation des normes de lutte contre les risques d'incendie, offrant un appui supplémentaire aux ingénieurs de la DDE94 pour s'opposer à la réalisation d'une couverture totale, réclamée par les acteurs locaux. Par ailleurs, la dépose en urgence de la couverture, en janvier 2001, due à la dégradation rapide des tôles d'acier, place l'Etat en situation porte-à-faux vis-à-vis de ses obligations de protection des riverains contre les nuisances.

La confrontation se poursuit jusqu'à la fin 2002, où l'accord sur un parti-pris d'aménagement général et sur l'extension du financement modifie la configuration des acteurs, sans remettre en cause les registres de légitimation employés. A partir de ce moment-là, les acteurs locaux comme les représentants de l'Etat œuvrent ensemble à la définition du contenu du projet et s'attachent à respecter les délais garantissant la réalisation des études dans la période du CPER. Le rapprochement entre les services techniques de l'Etat et les techniciens de la CAVB, qui assurent à la fois le suivi des études et la médiation avec les maires des trois communes concernées, s'accompagne d'une relative mise à l'écart des représentants du comité local. A plusieurs reprises durant cette dernière phase, particulièrement longue, ceux-ci se plaignent d'un manque d'information sur l'avancée du projet.

¹⁵⁷ L'implication politique de l'Entente sera formalisée, en mars 1998, par une extension de ses prérogatives à la requalification spatiale du territoire autour de l'A6b.

Cité du Chaperon Vert : la divergence des choix politiques communaux

La configuration d'acteurs autour du projet de rénovation de la Cité du Chaperon Vert apparaît très compartimentée. Elle évolue au moment du passage de l'ORU à l'Anru, mais aussi au sein du réseau d'acteurs locaux, à mesure que le projet politique des élus se précise.

Au moment du démarrage de l'ORU en octobre 2001, trois instances de pilotage et d'élaboration du projet ont été mises en place :

- le *comité de pilotage partenarial* (CPP), qui regroupe l'ensemble des représentants des partenaires de l'ORU. Ce comité de pilotage partenarial est réuni une à deux fois par an, pour valider les principales orientations du projet et les engagements décidés ;

- le *comité d'accompagnement politique* (CDAP), qui regroupe les maires d'Arcueil et de Gentilly et leurs adjoints chargés de projet, le vice-président de la CAVB et le président et le directeur de l'OPIHLM. Il assure la fonction de maîtrise d'ouvrage du projet ;

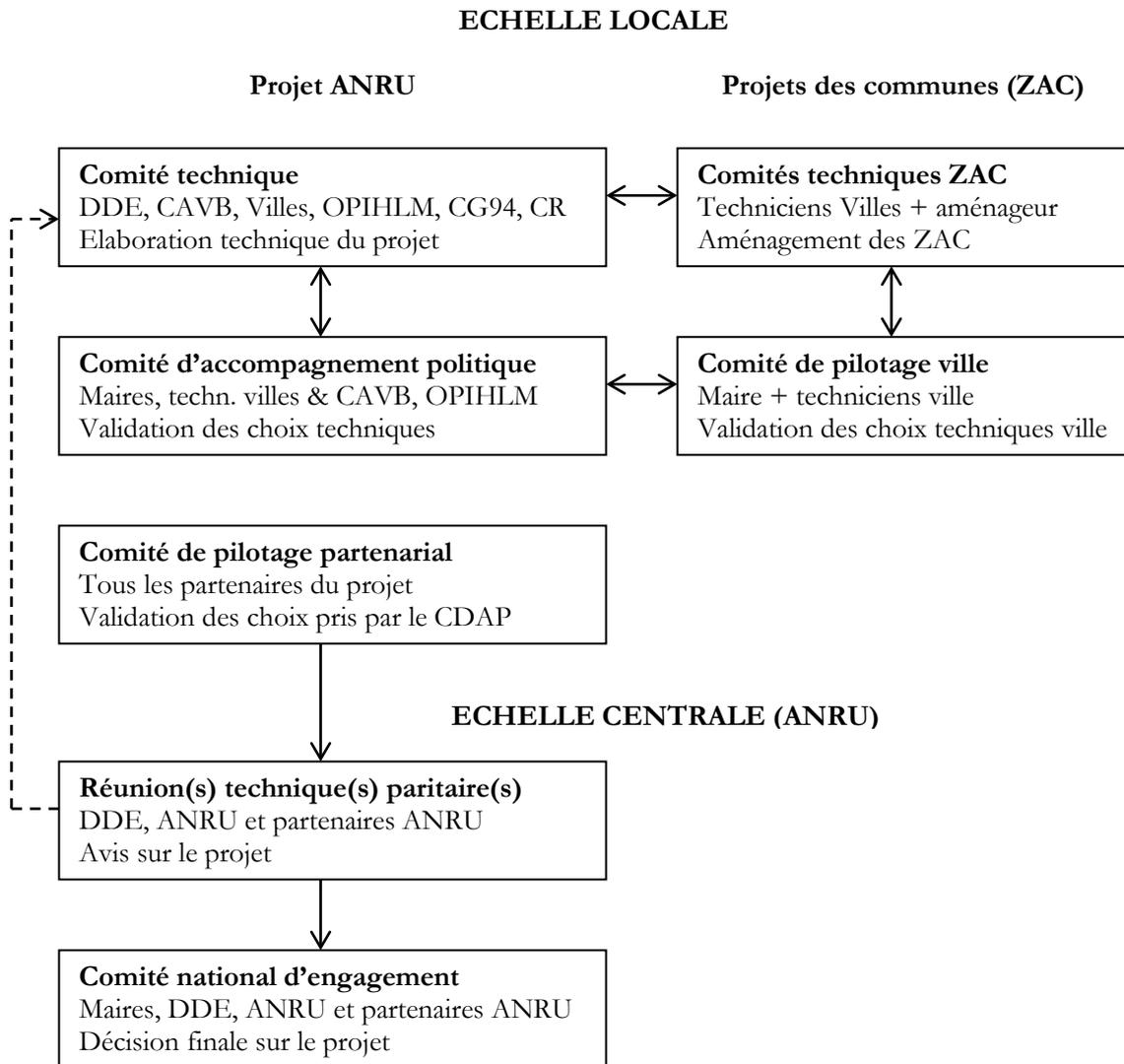
- enfin, l'équipe projet, appelée *mission ORU*, est composée de techniciens de la CAVB, dont un chef de mission ORU, des chefs de projet ORU dans chacune des deux villes et d'élus référents dans les deux communes.

Plusieurs opérations liées au désenclavement du Chaperon Vert sont engagées dans le cadre de l'ORU. Concernant les interventions internes au quartier lui-même, les élus n'ont à l'origine pas d'intention claire. Ils optent donc en 2003 pour le lancement d'un marché de définition, afin de confronter les propositions de plusieurs équipes d'architectes-urbanistes. C'est à l'issue de cette phase d'études préliminaires que les deux communes expriment clairement leurs divergences à l'égard de la démolition. Les élus de la commune d'Arcueil, qui décident à peu près à la même période de démolir une barre de 200 logements dans la Cité de la Vache Noire, prévoient la démolition d'une autre barre à la Cité du Chaperon Vert, située le long de l'avenue Lénine. Selon le maire, ce choix ne relève pas d'une orientation idéologique, mais d'une opportunité à saisir, dans un contexte où les financements pour la réhabilitation du logement social se sont raréfiés. Les élus de Gentilly s'opposent en revanche à toute démolition, en arguant que les fortes tensions sur le marché du logement social et l'absence d'opportunités foncières compromettent les possibilités de relogement des habitants sur le site ou sur le reste du territoire communal. Cette divergence de positionnement, à laquelle s'ajoute le scepticisme manifesté par les élus à l'encontre des propositions faites par les cabinets d'architectes, entraîne la mise en place dans les deux communes de dispositifs de projet autonomes. Chacune fait alors appel à ses propres aménageurs : la Sadev 94 pour Arcueil et la SEM Paris Seine (anciennement SEMEA 15) pour Gentilly. Dans ce contexte, la mission confiée aux services techniques de la CAVB évolue du pilotage technique d'une opération d'aménagement intercommunale vers la mise en cohérence technique des projets communaux et la coordination entre les différentes maîtrises d'ouvrage et maîtrises d'œuvre locales.

La continuité de la démarche de rénovation urbaine du Chaperon Vert avec l'ORU d'Arcueil-Gentilly est constamment réaffirmée par les élus. En témoigne la pérennisation des instances d'élaboration locales (CPP, CDAP et mission ORU) dans le cadre de la convention signée avec l'Anru. L'équipe projet, désignée dans la convention sous le terme de comité technique, est élargie aux représentants de l'Etat (DDE, Anru) ainsi qu'à ceux des Conseils

général et régional et de la Caisse des Dépôts et Consignations. La procédure de candidature du projet à l'Anru débute en 2006, selon un dispositif organisé à deux niveaux (figure 3).

Figure 3 – Dispositifs d'élaboration et de validation du projet du Chaperon Vert



Source : schéma auteure, d'après documents d'archive du projet.

A l'échelle locale, ce sont les maires qui décident du contenu du projet, d'abord au sein de chaque comité politique communal, puis en réunion du CDAP. La Communauté d'agglomération, représentée par le vice-président chargé de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, Jean-Yves Le Bouillonnet, intervient essentiellement en appui politique des deux communes, en dehors de certaines questions relatives au financement ou aux compétences communautaires, qui nécessitent une discussion collective. Le projet d'aménagement élaboré par les collectivités est examiné par le service habitat de la DDE, qui explique les règles de

subvention de l'Anru et évalue la « qualité urbaine » du projet, au regard de critères tels que la densification, le désenclavement, la mixité sociale et fonctionnelle du quartier. Le chargé de mission territorial de l'Anru pour le département du Val de Marne donne son avis ponctuellement, l'essentiel des négociations étant réalisées entre les représentants de la DDE, les membres de la mission ORU de la CAVB et les techniciens des deux villes.

A l'échelle nationale, l'Anru et ses partenaires examinent les dossiers de candidature dans le cadre de réunions techniques paritaires (RTP) qui statuent sur l'éligibilité du projet. La prise de décision est entièrement centralisée : lors de ces réunions, aucun élu n'est convié, ce sont les représentants de la DDE qui présentent les dossiers. Si le dossier est accepté, les élus viennent ensuite le défendre devant le comité national d'engagement de l'Anru. Dans le cas contraire, la RTP peut aboutir à un refus ou à des demandes de modification ou de complément transmises aux correspondants de la DDE, qui entament alors une nouvelle phase de négociation avec les collectivités locales. Les représentants locaux de l'Etat, techniciens de la DDE et chargé de mission territorial de l'ANRU, jouent donc un rôle important dans la préparation du dossier de candidature, avant et après le passage en RTP.

(iv) Les tournois

Chaque processus de projet se caractérise par la succession de tournois au cours desquels les acteurs porteurs d'intérêts divergents s'affrontent, cherchent à faire valoir leurs points de vue et à défendre leurs priorités, et finissent par s'ajuster autour de parti-pris communs. Ces épreuves renvoient à des situations d'échanges hétérogènes (Lascoumes & Le Bourhis, 1998) : préparation des tournois dans les arènes locales, négociations financières, confrontation des choix et des priorités, présentations publiques des projets, formalisation des décisions.

Couverture de l'A6b : face à l'Etat routier, les riverains et les élus aménageurs

Plusieurs types d'épreuves se succèdent dans le processus d'élaboration du projet de couverture de l'A6b, caractéristiques des trois principales phases d'élaboration du projet.

a/ Obtenir l'inscription au CPER 2000-2006 (1997-2000)

A la suite du constat de dégradation des tôles d'acier de la couverture, les services de la DDE94 ont mis à l'étude et estimé le coût de quatre scénarios de remplacement. Les deux plus ambitieux envisagent respectivement, sur un linéaire de 1 205 m situé au droit de la zone d'habitat la plus dense (les bâtiments HBM de l'avenue Gabriel Péri), une couverture légère (non accessible) ou une couverture lourde ou semi-lourde, partiellement franchissable. Afin de se préparer à la confrontation avec les services de l'Etat, les élus de l'Entente intercommunale, en accord et avec l'appui financier du Conseil général du Val-de-Marne, ont commandité une étude au cabinet d'architectes Devillers¹⁵⁸. La contre-proposition consiste dans la succession de trois sections de couverture lourde sur un linéaire total de 2 300 mètres, allant du carrefour de la Poterne des Peupliers au nord jusqu'au carrefour des Quatre Chemins, sur la commune d'Arcueil, au sud. Au-delà de la proposition technique, l'étude permet aux acteurs locaux d'affûter leurs arguments en faveur d'une couverture totale et franchissable de l'infrastructure autoroutière. Au premier rang des enjeux du projet figure le désenclavement des quartiers d'habitat social qui

¹⁵⁸ Le cabinet Devillers vient de réaliser la maîtrise d'œuvre de la couverture de l'autoroute A1 à Saint Denis.

bordent l'autoroute et l'amélioration de la qualité de vie de leurs habitants. L'étude souligne par ailleurs les impacts positifs de la couverture en termes d'accessibilité territoriale et de développement des activités économiques et commerciales de proximité.

Les démarches entreprises par les élus locaux et les riverains auprès des financeurs potentiels sont l'occasion de faire entendre ces arguments. S'il faut emporter la conviction des représentants des collectivités territoriales et des ministres des transports et de l'aménagement (qui réservent un accueil favorable aux émissaires locaux), l'enjeu est également de convaincre les services de l'Etat, focalisés sur les conditions de fonctionnement de l'infrastructure autoroutière. Face au préfet d'Ile-de-France, responsable de l'élaboration du SDRIF, les représentants du comité local développent ainsi l'idée selon laquelle le projet de couverture participe d'une politique d'aménagement favorable à la reconquête d'espaces urbains nécessaires au respect des objectifs de maintien et de construction de logement social en petite couronne.

Les réunions de présentation de l'étude Devillers et des scénarios de l'Etat sont l'occasion d'une autre série de confrontations, opposant les acteurs locaux aux ingénieurs de la DDE94. Face au registre politique déployé par les riverains et les élus locaux, les représentants de l'Etat déploient deux types d'arguments. En s'appuyant sur les résultats d'une enquête conduite auprès des riverains de l'autoroute, ils démontrent en premier lieu que les problèmes de bruit et de vitesse excessive des véhicules ne concernent pas uniquement l'autoroute, mais aussi la RD126. De ce fait, toute action visant à diminuer les nuisances passe par une diminution des vitesses sur la route départementale sur la base d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales concernées (le Département et la CAVB). A ce discours, qui vise à relativiser la responsabilité de l'Etat en soulignant celle des collectivités locales, s'ajoute l'énonciation des contraintes topographiques et de sécurité (forte déclivité du terrain, les risques incendie et problèmes d'évacuation des fumées) qui limitent la faisabilité d'une couverture totale de la tranchée autoroutière.

Le calendrier des négociations du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 incite néanmoins les parties prenantes à faire des compromis. Les communes se mettent d'accord autour d'un plan de référence qui laisse de côté les questions relatives au réaménagement de la RD126 et à l'usage de l'espace public, mais prend en compte les demandes relatives à l'extension du linéaire et au réaménagement des carrefours. Les études préliminaires de la DDE94 intègrent le principe d'une couverture lourde, franchissable, au droit des HBM de l'avenue Gabriel Péri, à Gentilly. Le linéaire concerné, en revanche, n'est pas modifié : il n'est prévu aucune extension de la couverture sur le territoire de la commune d'Arcueil. Le 18 mai 2000, le CPER Etat-Région 2000-2006 est signé par le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional. Le projet de requalification de la couverture y est inscrit sur la base d'un montant de travaux de 550 MF (83,85 M€), estimé par les services de l'Etat sur la base des études préliminaires réalisées en 1999. Le principe de répartition du financement entre les différents partenaires prévoit que les trois quarts du montant total seront pris en charge à parts égales par l'Etat et la Région (soit 31,40 M€ pour chacun), le dernier quart revenant au Département (19,06 M€) et aux communes (1,98 M€).

b/ S'entendre sur un parti pris d'aménagement partagé (2000-2002)

Dès l'inscription au CPER acquise, un bras de fer s'engage entre les acteurs locaux et l'Etat autour des options de couverture. Lors des réunions préparatoires à la concertation

préalable, les maires des trois communes et le président de la CAVB, soutenus par les représentants du Conseil général, dénoncent l'absence de prise en compte de leurs demandes dans les études préliminaires. Afin de conforter leur position collective, les communes de la CAVB travaillent à l'élaboration d'un avis général sur les objectifs et les hypothèses d'aménagement soumis à concertation préalable. Le 25 juin 2001, la CAVB rend un avis négatif sur le programme inscrit au CPER, insistant sur la nécessité de développer un projet urbain global sur un linéaire étendu, permettant d'insérer l'autoroute dans son environnement et d'anticiper les demandes de financement complémentaires pour le réaménagement des carrefours aux deux extrémités.

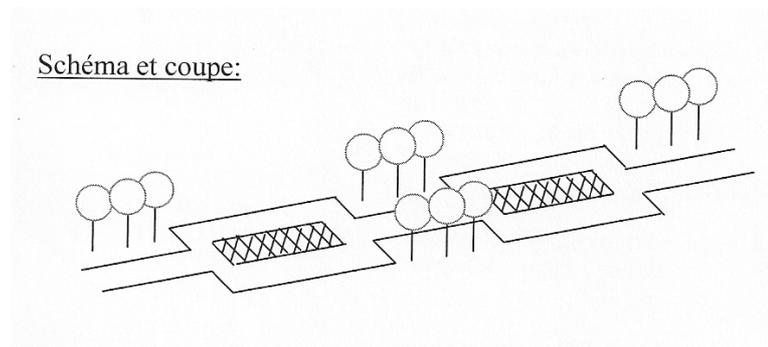
L'échec de la concertation préalable déclenche une procédure de modification du programme du CPER. Des négociations sont aussitôt engagées entre les partenaires locaux et l'Etat sur l'augmentation de l'enveloppe financière. Elles aboutissent à l'hypothèse d'un complément de 150 MF financé à parts égales par l'Etat, le Département et la Région. Si l'extension de la contribution du Département et de la Région est rapidement actée par la signature d'un contrat particulier, l'Etat tarde à confirmer sa participation financière, incitant les élus locaux, soutenus par les deux députés communistes de la circonscription, à rencontrer le ministre des transports, Jean-Claude Gayssot. Ce dernier précise par courrier en mai 2002 qu'une enveloppe supplémentaire de 105 MF (16,01 M€) sera allouée au projet et que la participation de l'Etat sera de 4 M€. C'est sur cette base de 16,01 M€ que les services de la DDE94 rédigent une proposition de modification de programme.

La nouvelle proposition des services de l'Etat intègre plusieurs éléments de couverture légère en complément de la couverture lourde face aux HBM ainsi que l'installation de protections phoniques complémentaires. Elle n'accède pas aux demandes des communes d'étendre le linéaire au nord et au sud, au motif qu'elles excèdent le montant de l'enveloppe financière. Anticipant la difficulté à faire évoluer la position de l'Etat, les élus de la CAVB se sont mis d'accord, dès la fin de l'année 2001, pour financer une nouvelle étude afin de proposer un parti d'aménagement plus conforme à leurs attentes. Le lancement de cette étude reçoit l'appui du Président du Conseil général, mais un avis plus mitigé du Préfet du Val de Marne, qui demande que les services de la DDE sont associés au lancement de l'étude et à son suivi, afin d'assurer la prise en compte des contraintes techniques et financières de l'Etat¹⁵⁹.

L'architecte du groupement d'étude retenu (AM Environnement) effectue alors un important travail de médiation entre les services de l'Etat et les communes. L'objectif est d'élaborer une proposition apte à satisfaire les exigences des deux parties et de rétablir un dialogue qui s'est crispé au cours des derniers mois. Le 21 novembre 2002, une première esquisse de la solution est présentée, qui combine deux éléments principaux : d'une part, une succession de séquences de couverture lourde, légère et de damiers phoniques, qui répondent aux normes d'évacuation des fumées et de sécurité incendie ; d'autre part, une alternance du positionnement de la RD 126 d'une position axiale aux endroits de couverture lourde à une position latérale aux endroits de couverture légère ou des damiers phoniques (figure 4).

¹⁵⁹ Lettre du Préfet du Val de Marne au Président de la CAVB, 18 octobre 2001.

Figure 4 - Hypothèse de basculement alterné de la RD126 en position axiale ou latérale



Source : Etude de faisabilité de la requalification urbaine de l'autoroute A6b dans le cadre du projet de couverture, compte-rendu de la réunion du 21 novembre 2002, p. 6

Cette proposition de réaménagement de la RD126, présentée comme « un élément structurant du projet au lieu d'être une conséquence de la couverture »¹⁶⁰, trouve un accueil très favorable auprès des acteurs locaux. Le bureau d'études, également chargé par la CAVB de trouver des solutions de financement, propose de réduire le coût du projet en répartissant la maîtrise d'ouvrage du projet entre l'Etat, le Département et les communes, pour les parties du projet qui les concernent, ce qui permet aux collectivités de récupérer la TVA¹⁶¹. Le coût du projet, estimé à 790 MF (120,43 M€), pourrait, selon diverses estimations de AM Environnement, être réduit à 762 MF ou 737 MF.

Le 18 décembre 2002, ce schéma d'aménagement est présenté en comité de pilotage. Les représentants de la DDE expriment pour la première fois un avis favorable, estimant notamment que « le projet aboutit à un résultat cohérent » et que « le positionnement axial de la RD 126 est de nature à pacifier la circulation »¹⁶². A la suite de cette réunion, les présidents du Conseil Régional d'Ile-de-France et du Conseil Général du Val de Marne font part de leur soutien au projet auprès du Préfet d'Ile-de-France, confirmant leur contribution financière à une enveloppe globale qui s'élève désormais à 745 MF (112,81 M€).

c/ Faire aboutir le projet (2003-2009)

La dernière phase consiste dans une succession d'épreuves qui vont préciser le contenu du projet et organiser la répartition des maîtrises d'ouvrage. Ces épreuves contribuent à souder le collectif formé par les élus et les techniciens de la CAVB, chargés du suivi du projet et les ingénieurs de la DDE94, qui associent désormais leurs efforts en faveur de l'avancée la plus rapide possible des études.

Cette alliance, fondée sur la reconnaissance mutuelle des légitimités politique et technique des deux parties prenantes, apparaît avec force lors de la réalisation de l'étude paysagère et d'insertion de l'autoroute dans son environnement. Durant la première phase de l'étude, le cabinet d'architectes Chemin Faisant, s'appuyant sur une analyse du contexte urbain et un

¹⁶⁰ Compte-rendu de la réunion du 11 novembre 2002.

¹⁶¹ Jusqu'en 2004, les collectivités locales ne peuvent récupérer la TVA sur les aménagements qui les concernent que lorsqu'elles en assument directement la maîtrise d'ouvrage.

¹⁶² Compte-rendu du comité de pilotage du 18 décembre 2002, page 4.

diagnostic critique du projet d'aménagement, propose une modification substantielle des propositions issues de l'étude d'AM Environnement, visant notamment à replacer la RD126 en position latérale, y compris sur les sections de couverture lourde. La présentation de ces propositions en comité de pilotage, le 26 mai 2005, suscite des réactions unanimement négatives de la part des acteurs locaux et des représentants de l'Etat. Outre l'affrontement entre les ingénieurs routiers de la DDE et le prestataire, qui renvoie à la confrontation de deux cultures différentes, l'ensemble des acteurs se montrent vivement opposés à toute remise en cause du parti d'aménagement qui a été arrêté fin 2002 et s'inquiètent également des dérives en termes de délais et de coûts financiers qui risqueraient de mettre en péril les engagements financiers obtenus dans le cadre du contrat de plan en cours. Un recadrage de l'étude est alors effectué par les services techniques de la CAVB, qui rappellent au mandataire les objectifs assignés par le cahier des charges. L'étude se poursuit dans un climat progressivement apaisé et aboutit fin 2005 à un projet acceptable aux yeux des collectivités mandataires.

Après les derniers retards dus à la réorganisation des services de l'Etat, le projet définitif est finalement arrêté en août 2008. Son coût global est estimé à 120 millions d'euros, est financé à hauteur de 36% par l'Etat, 32% par la Région, 25% par le Conseil général et 7% par la CAVB. Il est approuvé par le directeur régional de l'équipement d'Ile-de-France en octobre 2008, et par la Direction des Infrastructures de Transport du ministère au mois de novembre de la même année.

Cité du Chaperon Vert : la négociation des règles et des principes de l'ANRU

Dans le cas de l'opération de rénovation de la Cité du Chaperon Vert, les tournois qui opposent les acteurs locaux aux services de l'Etat s'organisent en de multiples scènes, plus ou moins compartimentées. Après avoir brièvement présenté les affrontements qui portent sur les principes de rénovation du bâti, nous insisterons plus particulièrement sur les négociations autour de la question du désenclavement.

a/ L'ajustement des règles de la démolition

La procédure itérative et segmentée d'élaboration des projets de rénovation urbaine, censée éviter la connivence entre les élus locaux et les représentants des services déconcentrés de l'Etat, paraît au premier abord, et aux dires de nos interlocuteurs locaux, très rigide et fortement encadrée. Elle n'empêche cependant pas le jeu autour des règles, leur contournement voire la confrontation entre des règles différentes au sein de l'Etat (Gallez, 2010a).

La première règle à respecter, pour que le projet soit éligible aux subventions de l'Anru, consiste à obtenir une dérogation au titre de l'article 6 de la loi d'août 2003. Le quartier du Chaperon Vert, en effet, n'est pas classé en ZUS, le département du Val de Marne s'étant opposé, pour des raisons politiques, au classement des quartiers sur son territoire. La communauté d'agglomération commandite des études socio-démographiques au bureau d'études Codal Pact, qui montrent que les caractéristiques de la population résidente sont assimilables à celle d'une ZUS. La dérogation est donc facilement obtenue, même si c'est au prix d'une stricte délimitation du périmètre d'intervention de l'Anru aux contours du quartier d'habitat social. La prise en compte de la zone de l'Extension, partie du Chaperon Vert isolée du reste du quartier par l'autoroute A6, fait pourtant l'objet de longues discussions. Le refus de la démolition par les élus de Gentilly incite en effet les partenaires financiers de l'Anru à argumenter contre l'intégration de

ce quartier isolé, sur lequel ne sont prévues que des réhabilitations. Cette zone cristallise l'opposition entre l'Anru et la commune à propos de la doctrine de la démolition-reconstruction. Plusieurs arguments sont déployés par les représentants locaux de l'Etat, conscients du coût politique qu'entraînerait l'exclusion du quartier : les premiers s'en tiennent à la règle, à savoir que les caractéristiques de l'Extension ne la distinguent pas du reste du Chaperon Vert ; d'autres portent sur la pérennité des réhabilitations à minima des bâtiments, démontrée par une étude commandée au bureau d'études Recobat ; des arguments d'ordre financier complètent l'ensemble, relatifs au coût élevé d'une démolition-reconstruction plus importante. Du côté des élus de Gentilly, l'opposition radicale à la démolition immédiate se transforme en une perspective de démolition à moyen terme (10-15 ans), coïncidant avec les projets de couverture du périphérique. Au fil des itérations (une première RTP se tient en juillet 2006, une seconde juste avant l'été 2007), les négociations aboutissent à un compromis plutôt inattendu, au regard des règles fixées par l'Anru : la coexistence de deux logiques de rénovation contrastées, assises sur des choix politiques communaux, dans un quartier peu dégradé – comparativement, du moins, à autres espaces franciliens.

Sous les dehors d'une machine étatique aux rouages précis, l'Anru se caractérise par l'instabilité de certaines de ses règles, que ses représentants adaptent progressivement, sur la base des expériences de terrain. Au cours du temps, de forts contrastes apparaissent ainsi entre les bilans d'aménagement de différentes opérations, en raison des valorisations foncières attendues à l'issue de la rénovation urbaine, qui varient fortement selon le type de localisation. Les premiers projets, dont celui de la Vache Noire, bénéficient de conditions plus avantageuses que les suivants - différence de traitement qui n'est pas sans soulever des contestations du côté des collectivités locales. Quant au projet Chaperon Vert, sa spécificité est telle qu'elle conduit les acteurs de l'Etat et de la commune d'Arcueil à s'entendre sur un contournement de la règle nouvellement stabilisée. Du fait de l'emprise foncière libérée sur le site (du côté d'Arcueil) et de sa localisation (très proche de Paris et accessible), le bilan d'aménagement estimé est en effet largement positif, ce qui est très inhabituel dans des opérations de ce type. En revanche, en termes de financement de la démolition et de la réhabilitation, le manque de capacité d'investissement de l'Office public intercommunal d'HLM contraint *a priori* les deux communes d'Arcueil et de Gentilly à de fortes compensations financières. Face à cette situation, un arrangement est conclu entre l'Anru et le maire d'Arcueil : d'un côté, la commune s'engage à réinvestir les bénéfices de la valorisation foncière dans le financement d'équipements collectifs et de la réhabilitation, à travers des subventions versées à l'Office ; de l'autre, l'Anru s'engage à ne pas déduire des subventions à la démolition allouées à l'Office la valorisation des charges foncières estimées sur la base du bilan d'aménagement.

b/ Négociations autour du désenclavement

Le désenclavement du quartier du Chaperon Vert est identifié par les acteurs locaux comme un enjeu prioritaire de l'opération de renouvellement urbain d'Arcueil-Gentilly, et cela dès l'élaboration du contrat de ville intercommunal. Dans la convention territoriale d'application du contrat de ville, les nombreuses infrastructures qui bordent ou traversent le Chaperon Vert sont présentées à la fois comme des atouts pour le territoire et la cause de fractures urbaines qui tiennent les habitants du quartier à l'écart des pôles de développement les plus proches (la CIU, les Portes d'Arcueil et la Porte de Gentilly) et empêchent à l'inverse le quartier de développer ses qualités attractives. De ce fait, l'enclavement constituerait un des principaux « facteurs de

décrochage » du quartier auquel les partenaires de l'ORU doivent prêter attention. Du côté de l'ANRU, le désenclavement des quartiers sensibles est également considéré comme un objectif majeur de la rénovation urbaine.

Lors de la réalisation d'aménagements précis, les points de vue de l'agence de la rénovation urbaine, des représentants de l'Etat, des élus locaux et des habitants sur cette question se révèlent néanmoins contradictoires. Le cas de l'amélioration des conditions de franchissement de l'A6a, au nord-est du périmètre, offre un premier exemple des discussions soulevées par les problèmes de maîtrise d'ouvrage et de financement. Ce cas se décline en deux opérations d'envergures très différentes.

La première opération concerne la réparation de la passerelle piétonne existante, qui permet de faire le lien entre le Chaperon Vert et sa partie isolée, l'Extension. L'Etat est propriétaire de l'ouvrage. Eu égard aux problèmes de sécurité pour les piétons, la réparation présente un caractère d'urgence. Elle fait l'objet d'une étude réalisée par la mission ORU en liaison avec les services de la DDE. Insistant sur la responsabilité de l'Etat en tant que propriétaire de l'ouvrage, les acteurs locaux demandent dans un premier temps que la DDE assure la maîtrise d'ouvrage et que les travaux de réparation soient financés sur des crédits de droit commun, alors que les deux villes et la CAVB prendraient en charge l'aménagement des abords. La rénovation de la passerelle étant intégrée dans l'opération Anru, cette maîtrise d'ouvrage est finalement confiée à la CAVB par délégation de l'Etat.

La deuxième opération porte sur la construction d'un nouveau franchissement de l'autoroute, en lien avec la création d'un axe Est-Ouest au nord du périmètre de projet, sur le territoire de la commune de Gentilly. Soutenue par la commune et par les représentants de l'Etat, la création de ce nouvel axe permettrait de relier le terrain Lénine à la gare RER de Gentilly en passant par le quartier du Chaperon Vert. Les acteurs locaux associent la réalisation de ce nouveau franchissement à une couverture partielle de l'autoroute, impliquant la construction d'une dalle. Dans les premières versions de la maquette Anru, notamment celle qui est discutée lors du premier passage en RTP, l'opération est ainsi présentée et chiffrée sous forme d'une demande de couverture, en maîtrise d'ouvrage Etat¹⁶³. Le coût global de l'opération est alors estimé à 25 millions d'euros. Reconnaisant l'importance de la création d'un nouvel axe dans le projet urbain, l'agence donne son accord de principe pour participer à la réalisation d'un franchissement supplémentaire de l'autoroute A6 mais elle estime en revanche que l'ouvrage de couverture, « excède son domaine d'intervention »¹⁶⁴. Les remarques transmises aux acteurs locaux à la suite du premier passage en RTP insistent par ailleurs sur le fait que « les réalisations des ouvrages, le franchissement et plus particulièrement la dalle, sont soumises à des contraintes financières, techniques et des accords institutionnels actuellement non finalisés et dans un calendrier incertain ». Dans ce contexte, il est préconisé que le nouveau franchissement et la couverture soient travaillés « à une échelle plus large – incluant la façade sur le périphérique – dans le cadre de la stratégie à long terme annoncée sur le Chaperon Vert ».

¹⁶³ Notons que cette demande des élus locaux coïncide avec l'élaboration du projet de couverture de l'A6b, qui, à ce moment, entre dans une phase d'études d'avant projet (le parti d'aménagement et le financement de l'opération étant arrêtés).

¹⁶⁴ DDE 94, Réunion technique d'examen du dossier de rénovation urbaine du Chaperon Vert/Arcueil-Gentilly. Principaux éléments de conclusion, décembre 2006.

Concernant la maîtrise d'ouvrage, l'Anru insiste là encore sur la nécessité de découpler le franchissement de la couverture. Dans le compte-rendu informel présenté aux membres du CDAP, les représentants de la DDE précisent que la RTP s'est prononcée pour une participation de 20% à hauteur du montant de 2,6 millions € chiffré pour une opération en maîtrise d'ouvrage CAVB, celle de l'aménagement de la voirie de surface associée à l'opération de couverture. La confusion entre le franchissement et son aménagement poserait plusieurs types de problèmes : les coûts d'un franchissement (estimés entre 3 et 3,5 millions d'euros) et d'une couverture de l'autoroute (chiffrés à 25 millions d'euros) ne sont pas comparables ; l'obtention des subventions de l'Anru est conditionnée au bouclage du plan de financement ; or, dans le dossier présenté en RTP, la couverture étant inscrite en maîtrise de l'Etat sans participation des collectivités locales, la question du financement reste ouverte. Le maintien d'un financement de l'agence est donc soumis à un réexamen de la question de la maîtrise d'ouvrage et du financement de l'ouvrage¹⁶⁵. Dans la convention Anru, il est finalement inscrit que la CAVB est maître d'ouvrage de la réalisation du franchissement de l'A6 et de l'aménagement des voies de surface associées, avec un taux de subvention de l'agence à hauteur de 20%.

Au-delà des discussions sur les conditions de réalisation et de financement d'opérations ponctuelles, les échanges autour du projet de restructuration urbaine montrent que les conceptions des élus locaux et des acteurs techniques de l'Etat en matière de désenclavement diffèrent assez nettement. Pour les élus, les priorités concernent avant tout le rétablissement des relations du quartier du Chaperon Vert avec son environnement, la réparation de fractures urbaines causées par la présence d'infrastructures lourdes. Sans nier l'importance de telles opérations de désenclavement, les représentants de la DDE insistent pour leur part sur la nécessité de retravailler le maillage de voirie interne au quartier. Comme la plupart des quartiers d'habitat social construits à cette époque, le Chaperon Vert présente un réseau de voiries labyrinthique, avec seulement deux entrées. Les principales remarques opposées au projet urbain par les représentants de la DDE portent sur le manque de lisibilité du réseau de voirie interne, ainsi que sur l'ouverture indispensable du quartier, à travers le raccordement du réseau à son environnement. Cette différence d'approche a diverses conséquences sur le contenu du projet de rénovation lui-même.

Plusieurs opérations de désenclavement inscrites dans l'ORU et portant sur la modération des effets de coupure, telles que l'aménagement de l'aqueduc de la Vanne, la couverture du RER A ou encore la requalification de certaines avenues bordant le quartier (Jean Jaurès, Paul Vaillant Couturier) sont sorties du plan de financement de l'Anru, au motif qu'elles sont situées hors périmètre article 6, ou qu'elles ne font pas partie du domaine d'intervention de l'agence. Ce resserrement opérationnel induit dès lors un morcellement temporel des opérations d'aménagement, tout ce qui est « sorti » de l'opération urbaine devant faire l'objet de nouvelles négociations, dans d'autres dispositifs. Le cas de la rénovation des voiries du Conseil général est particulièrement illustratif de ce morcellement. Dans le cadre de la convention départementale signée avec l'ANRU et le préfet du Val-de-Marne en juin 2006, le Conseil général du Val-de-Marne s'est engagé à hauteur de 120 millions d'euros dans le financement de la rénovation urbaine, en fixant à 3,5% du montant des travaux sa contribution forfaitaire minimale aux opérations de rénovation urbaine inscrites dans la convention. Du fait que certaines opérations,

¹⁶⁵ Compte-rendu de réunion, Retours de la DDE sur la réunion technique partenariale du 18 octobre 2006, diffusé aux membres du CDAP le 7 novembre 2006.

dont la requalification des voies départementales, ne sont pas décomptées au titre de l'opération de rénovation urbaine, le Département reporte leur mise en œuvre *sine die*.

S'agissant de la question des traversées du quartier du Chaperon Vert et de la restructuration interne de la voirie et des circulations, les élus expriment une certaine réticence à s'engager dans le sens d'une ouverture plus importante. Ils s'appuient tout d'abord sur le point de vue des habitants, qui souhaitent éviter que leur quartier ne devienne un lieu de transit, voire de report des circulations automobiles actuellement supportées par les avenues qui longent le Chaperon Vert. La méfiance exprimée à l'égard de la création d'un nouvel axe Est-Ouest, en particulier, est importante. Sans remettre en cause l'idée de la création de l'axe Est-Ouest, les élus de Gentilly ont fait part de leur volonté de dédier cette voie à la circulation des transports collectifs, afin d'éviter qu'elle ne devienne une voie de transit automobile.

3.3 La CAVB en soutien des projets politiques locaux

Au-delà de la compréhension des ajustements entre des intérêts contradictoires, ces études de cas nous ont permis d'analyser l'apport spécifique de l'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Bien que toute montée en généralité soit tributaire des spécificités de ces opérations et de leur inscription dans le contexte francilien, nous avons identifié trois dimensions permettant de caractériser son rôle : stratégique, politique et cognitive. Ces dimensions ne sont ni indépendantes, ni exclusives les unes par rapport aux autres. Par ailleurs, leur importance relative est susceptible d'être modulée en fonction de la maturation du processus de coopération intercommunale, de l'évolution des alliances ou des conflits politiques au sein du gouvernement communautaire, d'événements ou de facteurs exogènes venant modifier les ingrédients de l'alliance.

(i) Un rôle stratégique : être reconnu comme un interlocuteur légitime

La CAVB assume tout d'abord un rôle de représentation des communes, qui ouvre ou facilite l'accès des acteurs municipaux à des scènes de discussion ou de négociation avec l'État ou les autres collectivités territoriales auxquelles ils accèderaient difficilement s'ils s'y présentaient en ordre dispersé. Cette première dimension du rôle de l'intercommunalité est, *a priori*, celle qui requiert la moindre intégration des politiques communales. Elle est dominante dans les modes de coopération informels, durant les premières phases d'une coopération plus formalisée ou de la construction de projets collectifs, lorsque le débat interne ne porte pas (ou pas encore) sur les orientations ni le contenu de l'action collective. Il s'agit alors, pour les élus, de se faire reconnaître comme interlocuteurs à travers l'intercommunalité et de se rendre visibles vis-à-vis de l'extérieur.

Selon un des maires de la CAVB, la conviction « qu'ensemble, ils obtiendraient plus pour leur territoire » caractérise le tournant de l'intercommunalité en Ile-de-France durant les années 1990. La création de l'Entente intercommunale à cinq est caractéristique de cet engagement à minima : « on avait trouvé la forme la plus souple qui soit », rappelle un élu. C'est en renonçant à la fermeture sur le territoire communal et en prenant conscience que la compétition entre les communes est contre-productive que les maires décident de coopérer autour de l'emploi et du développement économique. Ce déplacement de la frontière permet d'affronter la concurrence territoriale au sein de l'espace départemental ou régional. En particulier, la nécessité de changer d'image et d'agir collectivement sur l'environnement est perçue comme beaucoup plus

déterminante, vis-à-vis de l'accueil de nouvelles entreprises, que la différenciation des taux de taxe professionnelle. L'implication des élus de l'Entente intercommunale puis de la CAVB dans la démarche de la Vallée Scientifique de la Bièvre (VSB) est significative de cette volonté de promouvoir collectivement les enjeux du territoire. Cette démarche associative a émergé dans les années 1990 à l'initiative du président du conseil de développement du Val-de-Marne, qui entreprend une démarche auprès des maires d'une vingtaine de communes situées dans le Val de Marne et dans les Hauts de Seine afin de les convaincre de la pertinence d'un projet de promotion du territoire de la vallée de la Bièvre autour des activités de recherche et d'innovation, déjà présentes en quantité importante. La VSB, qui s'est dotée en 2005 d'une Conférence territoriale, regroupe dix-huit communes situées dans les départements des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne, dont la totalité des communes de la CAVB. Pour les maires de la CAVB, la participation à la VSB permet de pallier les insuffisances d'un périmètre communautaire dont ils admettent eux-mêmes la faible pertinence : c'est au sein de la VSB qu'ils défendent collectivement un territoire spécialisé dans les activités de recherche et de développement scientifique, afin de peser dans les orientations d'aménagement à l'échelle régionale.

Dans un contexte de forte compétition territoriale, l'appui stratégique de la communauté d'agglomération se révèle efficace pour obtenir des financements. Cette efficacité est manifeste dans le cas de l'opération de couverture de l'A6b, où le portage politique par l'Entente intercommunale constitue un élément de poids d'une part pour faire entendre la voix des maires de manière organisée et crédible, mais également pour obtenir l'inscription du projet au Contrat de plan Etat-Région, où les collectivités se trouvent en situation de forte concurrence pour faire reconnaître la priorité de leurs projets. Le soutien apporté à l'Entente puis par la CAVB au projet de rénovation urbaine du Chaperon Vert, inscrit dans un contrat de ville intercommunal, est également décisif pour l'obtention d'une subvention de type ORU, dans un contexte de sélection des projets également compétitif, alors même que la réhabilitation de ce quartier, peu dégradé, n'offre pas de caractère prioritaire.

(ii) Un instrument de résistance politique

A travers la communauté d'agglomération, les acteurs locaux négocient la défense de leurs intérêts et participent à la définition de règles qui encadrent les politiques locales. La dimension *politique* renvoie à la négociation active des normes ou des orientations de l'action intercommunale, soit en interne, au nom de l'intérêt collectif de l'agglomération, soit vis-à-vis de l'extérieur, face à l'Etat ou aux autres collectivités territoriales. Ce rôle politique ne s'appuie pas toujours sur une intégration des politiques communales. Dans de nombreux cas cependant, il implique des arrangements, voire des compromis, à l'échelle communautaire.

La capacité des élus locaux, et tout particulièrement des maires, à défendre et à négocier leurs intérêts face aux représentants de l'Etat à travers la Communauté d'agglomération ressort nettement de l'analyse des deux opérations d'aménagement étudiées.

La solidarité affichée par les élus de l'Entente puis de la CAVB dans le processus de négociation face aux représentants de l'Etat et des collectivités territoriales qui contribuent financièrement au projet a joué en faveur de la prise en compte des demandes locales. Cette solidarité s'exprime en premier lieu entre les maires des communes directement concernées par les deux projets. Sans une coalition forte des acteurs communaux autour des revendications de

« réparation urbaine » de la coupure provoquée par l'autoroute A6b, il paraît peu probable que l'Etat ait accepté de renoncer à une reconstruction à l'identique de la couverture acoustique existante. Une fois passée la première phase stratégique de démarchage des financeurs en vue de l'inscription au Contrat de Plan Etat-Région (CPER), les étapes suivantes, consacrées à la définition du contenu du projet et aux demandes d'extension de programme, illustrent bien l'aspect politique de la mobilisation intercommunale. L'union sans faille des maires permet d'inverser le rapport de force vis-à-vis de l'Etat, gestionnaire de l'infrastructure autoroutière. En premier lieu, l'avis défavorable exprimé par les élus locaux à travers la communauté d'agglomération dans le cadre de la concertation préalable sur le projet inscrit au CPER oblige l'Etat à prendre en compte les demandes des communes à travers une extension de programme. Le bras de fer entre l'Etat et les élus locaux se poursuit sur le contenu du projet : l'opposition soudée des trois maires à la poursuite des négociations tant que l'extension du linéaire sur la commune d'Arcueil ne sera pas prise en compte ébranle les services de l'Etat, qui ont un intérêt urgent à faire aboutir ce projet. La coalition des trois maires bénéficie du soutien de l'ensemble des communes, y compris celles qui ne sont pas concernées par le projet. En témoigne le vote unanime des élus communautaires pour le financement d'études complémentaires, destinées à élaborer des contre-propositions. De même, au moment où les deux parties s'acheminent vers un accord autour du projet d'aménagement soutenu par les élus locaux, la CAVB engage une partie du budget communautaire pour assurer le bouclage financier¹⁶⁶.

Le cas de la rénovation urbaine du Chaperon Vert atteste également de l'efficacité du soutien communautaire dans la défense d'un projet éloigné des canons de l'agence nationale de la rénovation urbaine. La solidarité affichée par le maire d'Arcueil à l'égard des choix de non démolition des élus de Gentilly, joue un rôle important dans les négociations avec l'Anru. Alors que les élus de Gentilly affichent une attitude de rejet face aux exigences des financeurs, il joue un rôle de médiateur auprès du délégué territorial de l'Anru afin de lui faire reconnaître les intérêts du projet, y compris en l'absence de démolition sur la commune d'Arcueil. Si d'autres critères apparaissent importants dans l'acceptation de la candidature par l'agence (dont les plus values qu'espère en retirer la Foncière Logement en raison de sa situation géographique), cette médiation, facilitée par les bonnes relations que l'élu entretient avec les représentants de l'agence depuis la rénovation de la Cité de la Vache Noire, constitue un facteur de succès important. Par ailleurs, si la CAVB ne joue pas un rôle politique majeur dans les négociations autour du projet de rénovation du Chaperon Vert, la décision étant toujours celle des maires, les services techniques communautaires, qui assurent le pilotage technique de l'opération constituent l'interlocuteur technique unique – et accepté comme tel par les élus – des représentants de l'ANRU et de la DDE du Val de Marne.

Dans les deux projets, les services techniques communautaires, chargés d'assurer le pilotage technique des études pour la CAVB, est très important. Les élus de la CAVB ont fait le choix de mettre à disposition des cadres techniques qui ont pour mission d'assurer le dialogue avec les différents maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre engagés dans les deux opérations et de garantir l'avancée et la continuité technique du projet. La reconnaissance de la légitimité de ces interlocuteurs n'est pourtant pas acquise d'avance et là encore, c'est par un patient et complexe

¹⁶⁶ Au total, la communauté d'agglomération, qui a repris à son compte la contribution financière des communes qui avait été inscrite dans le cadre du CPER, participe à hauteur de 7,2% sur un budget total de 120,5 millions d'euros (chiffre 2008).

travail de médiation que ces acteurs techniques acquièrent la confiance des ingénieurs de la DDE94 dans le cas de la couverture de l'A6b, des aménageurs communaux et des représentants territoriaux de l'Etat dans le cas de la rénovation urbaine du Chaperon Vert.

(iii) Rôle cognitif

L'affirmation du rôle politique de l'intercommunalité apparaît ainsi indissociable de sa capacité d'expertise, qu'elle soit mise en œuvre par ses propres services techniques ou par des experts extérieurs mandatés. L'aptitude des services techniques communautaires à construire des visions globales du projet qui transgressent partiellement les frontières communales renvoie à la dimension cognitive de l'apprentissage intercommunal. L'étude des deux opérations d'aménagement, et plus spécifiquement celle de la rénovation urbaine du Chaperon Vert, permet d'évaluer les marges de manœuvre dont ces services disposent pour faire progresser une vision et des pratiques plus collectives de l'aménagement.

A la suite des études réalisées dans le cadre du marché de définition, en 2005, le rôle des services communautaires s'est orienté vers la mise en cohérence des deux projets communaux, élaborés séparément. Il s'agit tout d'abord d'assurer un équilibre entre les différents volets relatifs à l'habitat, aux déplacements, aux équipements ou aux politiques sociales, dans le cadre contraint et restrictif imposé par l'ANRU et par l'intervention des aménageurs. Aux dires du chef de projet de l'opération, la priorité imposée dans ce contexte de travailler d'abord sur les bâtiments plutôt que d'élaborer une vision globale du projet urbain a imposé un travail particulièrement ardu et délicat aux services communautaires. L'ajustement sur le plan de déplacement du quartier, issu des plans de circulation élaborés par chacune des deux communes a été particulièrement difficile, en raison de la différence des attendus des communes à l'égard du désenclavement. La mise en cohérence s'accompagne donc d'un rôle de médiation, au quotidien, entre les acteurs communaux : passer par l'agglomération permet d'éviter, comme le souligne un élu, les crispations qui pourraient résulter d'un dialogue direct entre les communes.

Par ailleurs, les services techniques de l'agglomération sont également conduits à travailler sur les « zones manquantes » du projet, en particulier les espaces peu travaillés par les aménageurs ou les points obscurs, qui nécessitent un approfondissement. Ainsi la place centrale du quartier, à cheval sur les deux communes mais dont l'aménagement ne représente pas d'intérêt pour les aménageurs, a-t-elle fait l'objet d'une réflexion spécifique et substantielle par les chargés de mission communautaires. C'est en se glissant dans les interstices du projet que les services techniques peuvent être conduits à intervenir dans des domaines ou sur des espaces qui relèvent normalement de la compétence communale, au nom de la vision globale portée par l'équipe projet. La question du stationnement a ainsi été investie, à la demande des élus des deux communes, par les services communautaires, qui ont effectué un diagnostic, proposé des aménagements et une organisation de la gestion du stationnement au sein du quartier et dans les alentours proches.

Dans le cas de la couverture de l'A6b, sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, l'intervention des services techniques de la CAVB est plus limitée sur le contenu même du projet. Elle s'affirme toutefois dans la dernière phase, au moment où la priorité est de faire aboutir le plus rapidement possible les études d'avant projet. Ce sont les services communautaires qui proposent à l'Etat la solution juridique du groupement de commande, qui permet à la CAVB de garder la maîtrise des

choix concernant les aménagements urbains du projet. Ils opèrent par ailleurs un suivi rapproché du travail du bureau d'études et se chargent, dans une situation particulièrement conflictuelle entre les architectes et les ingénieurs de la DDE94, de rappeler au mandataire les contraintes inscrites au cahier des charges et les exigences vis-à-vis du rythme d'avancement. Sur le plan organisationnel, le phasage de l'étude en différentes séquences permet d'associer plus directement les maires concernés à la programmation des aménagements. Selon la responsable de projet à la CAVB, cette organisation permet également de confronter les choix des communes et de réfléchir à une mise en cohérence des principaux enjeux d'aménagement. Les techniciens communautaires, comme l'élu en charge du projet, veillent à ce que les trois communes principalement concernées s'entendent sur le diagnostic et sur les principales options d'aménagement. Les techniciens communautaires opèrent un travail de synthèse des volontés communales, concernant par exemple le maintien de places de stationnement ou l'organisation de la circulation des vélos, sur la base de laquelle le bureau d'études formule ensuite des propositions concrètes.

Dans tous les cas, le travail des services communautaires reste soumis au contrôle politique des élus, plus ou moins rapproché en fonction de la nature et des étapes du projet. La délégation que les élus accordent à l'agglomération dépend de la confiance qu'ils accordent à leurs techniciens. Ainsi une directrice de projet de l'agglomération sur l'ORU du Chaperon Vert a-t-elle été « remerciée » par les maires, après que ces derniers ont estimé qu'elle outrepassait son rôle en intervenant directement sur le contenu du projet. A l'inverse, dans la situation d'incertitude qui a suivi le recours par les communes à des aménageurs, les élus renouvellent clairement leur confiance aux services communautaires, ce qui a facilité et stabilisé leurs rapports avec les aménageurs, marqués dans un premier temps par une méfiance mutuelle.

Plus généralement, les tentatives d'émancipation de l'agglomération vis-à-vis des communes à travers les propositions ou les initiatives des services techniques communautaires sont contrebalancées par la volonté des élus, et notamment des maires, de conserver leur pouvoir décisionnaire, en particulier en matière d'urbanisme. Cette tension est particulièrement sensible dans le cas de la CAVB. Un élu précise que la différence de moyens techniques entre les communes et l'intercommunalité peut induire des décalages difficiles à gérer, en particulier lorsque l'avance prise par les services communautaires complique l'information aux élus et à la population au sein des communes. D'autres élus insistent sur l'impossibilité de réduire les enjeux d'urbanisme à des enjeux techniques. Dès lors, si les communes ne peuvent ignorer les enjeux communautaires ni métropolitains, elles doivent également « les intégrer dans un débat avec les populations, dans des choix qui soient construits démocratiquement ». Dans ce cadre, les maires se positionnent comme les principaux garants de ce débat démocratique, à l'échelle des communes.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous nous sommes intéressés à l'analyse des transactions entre les acteurs publics autour de la régulation des interactions entre réseaux de transport, mobilités et territoires. Plus spécifiquement, il s'agissait d'analyser la manière dont ces acteurs construisent et confrontent des règles d'action *a priori* divergentes et cherchent à les ajuster à l'occasion de l'élaboration de démarches contractuelles ou d'opérations d'aménagement concrètes. Le contexte francilien se révèle particulièrement pertinent pour appréhender cette problématique de l'intégration des intérêts et de la différenciation territoriale des normes d'action, en raison de la fragmentation importante du système d'acteurs, du rôle majeur de l'Etat dans les politiques d'aménagement et de l'ampleur des problèmes publics. Nous souhaitons insister ici sur quelques enseignements particuliers.

Le premier porte sur l'importance de la variable politique dans les négociations entre les acteurs publics autour l'agencement des liens entre réseaux et territoires et, plus globalement, des enjeux d'accès à la ville. Les différentes études de cas attestent de la participation active des acteurs locaux, et notamment des maires, dans l'énoncé des priorités d'action et dans la construction de normes d'action pour leur territoire. Pour les élus locaux, l'accès au réseau de transport métropolitain est avant tout énoncé en termes d'attractivité et de développement économique du territoire local, comme en atteste l'analyse des deux contrats de développement territorial du Grand Paris. L'objectif est celui de la captation des ressources urbaines, l'amélioration de l'accessibilité étant pressentie comme l'une des conditions nécessaires à sa réalisation. Pour les représentants de l'Etat, le développement des infrastructures de transport est une occasion de réaffirmer des objectifs clés de l'aménagement et du développement de la région Ile-de-France, en termes de construction de logement, d'équilibre entre habitat et emplois, de mixité sociale, de développement économique et de rayonnement international. L'ajustement de ces priorités divergentes dépend de la capacité des acteurs à faire valoir leurs intérêts, à l'occasion d'opérations d'aménagement concrètes ou dans le cadre de dispositifs particuliers, tels que les contrats de développement territorial.

Nous avons montré que les structures intercommunales étaient instrumentalisées par les acteurs locaux dans les processus de négociations politiques engagés face aux représentants de l'Etat. Cette fonction d'*intercesseur territorial* est sans doute particulière en Ile-de-France, où la compétition entre les communes pour obtenir des financements et la pression exercée par l'Etat et la Région pour la prise en compte des enjeux métropolitains sont particulièrement fortes. Même si les observations réalisées ne sont pas généralisables, elles apportent selon nous une nuance aux constats d'apolitisme des décisions intercommunales ou de libre conformation des acteurs locaux aux normes étatiques défendus par certains auteurs (Desage, 2009 ; Epstein, 2012). Si le compromis domine à l'échelle intercommunale, les conflits d'intérêts, la contestation des normes étatiques, la résistance politique face à certaines doxas et la construction négociée de règles d'action communes réapparaissent avec force dans les négociations engagées entre les communes et l'Etat par l'intermédiaire des intercommunalités. Au-delà de l'apparente standardisation des instruments et des procédures d'action publique et malgré le renforcement des contraintes imposées par l'Etat, les acteurs locaux, grâce à l'appui des intercommunalités, participent de manière active à la construction politique des politiques publiques (Zittoun, 2013).

Le second résultat concerne l'émergence de nouvelles manières de penser et d'agir sur les interactions entre réseaux de transport et territoires à travers la confrontation des intérêts divergents des acteurs publics.

Les négociations autour la couverture de l'autoroute A6b attestent d'un changement radical de la conception de l'insertion urbaine d'une infrastructure routière, qui tient à la fois à la montée en puissance des enjeux environnementaux, mais aussi à la capacité des riverains et des acteurs locaux à faire entendre des arguments légitimes (liés notamment à la mise en valeur et à la reconquête des espaces longeant l'autoroute) qui remettent en cause le caractère univoque d'un intérêt général routier incarné par l'Etat. Quant à l'étude des contrats de développement territorial, elle montre que ces dispositifs servent de révélateurs aux enjeux politiques de la régulation des interactions entre réseau de transport et territoire qu'une vision faussement neutre de l'aménagement a tendance à occulter. Le financement du réseau, la localisation des gares, le partage entre activités et logement, le taux de logement social sont autant de sujets sensibles et contradictoires qui nécessitent des arbitrages politiques. Ainsi, bien que les négociations autour des objectifs quantitatifs de logement et de la part du logement social débutent tout juste, les discussions engagées entre l'Etat et les communes, qui se poursuivront par des discussions entre les communes elles-mêmes à propos de la répartition de ces objectifs, attestent qu'un débat est en cours. Si les termes de l'échange (l'Etat finance le réseau et les communes les mieux desservies doivent faire un effort de construction de logement supplémentaire) sont âprement questionnés, le dispositif force les communes comme les représentants de l'Etat à développer des argumentaires et à les étayer. En particulier, alors que la territorialisation de l'offre de logement restait une projection cartographique qui ne tenait pas compte (ou peu) des capacités foncières constructibles, la discussion amorcée dans le cadre des CDT force à mieux évaluer les contraintes et le réalisme des objectifs fixés. Les effets des CDT en matière de développement économique apparaissent beaucoup plus incertains. Du côté des élus locaux, la priorité est à l'accueil d'emplois nouveaux, l'arrivée du métro étant considérée à cet égard comme providentielle, pourvu que les espaces proches des stations soient réservés aux entreprises ou bureaux plutôt qu'au logement. Entre les projections optimistes des élus, fondées sur le mythe des effets structurants du transport, et la difficulté de l'Etat à concrétiser ses ambitions de développement économique sur le territoire, les CDT risquent de peiner à sortir du catalogue d'intentions ou de la juxtaposition de projets communaux.

Conclusion générale

Retour sur la question sociale

Depuis les années 1990, la régulation des mobilités quotidiennes fait l'objet de controverses scientifiques et politiques nombreuses, qui attestent de la redéfinition d'un problème d'action publique et de la mise à l'épreuve d'un secteur, celui des transports, caractérisé par la domination d'approches techniques et fonctionnelles. Le nouveau regard porté à la mobilité dans les sciences sociales alimente une critique des approches traditionnelles du mouvement, en particulier celles de la socio-économie des transports. Dans le champ politique, la remise en cause de l'ancien paradigme dominant de la planification des transports, fondé sur le principe de prévision et de satisfaction de la demande de déplacement, s'accompagne de nouvelles orientations qui préconisent une gestion, voire une diminution, de la demande de déplacements. Pour autant, les controverses autour des objectifs et des moyens de cette régulation témoignent de la difficile émergence d'un nouveau paradigme politique.

Le projet de cette thèse d'habilitation était de démontrer l'intérêt d'une approche croisée des manières de voir et d'agir sur la mobilité quotidienne qui part du politique. Le politique est entendu dans une double perspective d'action collective en vue d'atteindre des objectifs partagés, mais aussi de contestation d'un ordre établi, que cette contestation s'adresse aux normes ou aux savoirs institués sur lesquels cet ordre s'appuie. Partant du constat de « crise » à la fois conceptuelle et politique de la régulation des mobilités quotidiennes, nous avons cherché à en approfondir les causes et les manifestations et à analyser le processus de transformation sociale associé. Dans quelle mesure les évolutions récentes, tant sur le plan conceptuel que dans l'action publique locale, révèlent-elles un changement ou au contraire une stabilité du paradigme politique de la mobilité quotidienne ?

Nous proposons, dans cette conclusion, de revenir sur cette question du changement de paradigme en organisant notre propos en quatre temps.

Nous évoquerons dans un premier temps les principaux enseignements que nous avons tirés des analyses de l'action publique locale, qui témoignent à la fois de la résistance de l'ancien paradigme de l'offre et de changements dans la régulation des interactions entre ville, mobilité et transport, liés au processus de territorialisation de l'action publique. Ces changements, s'ils attestent de la politisation des enjeux de transport et de déplacement, soulignent également une réelle difficulté à prendre en compte les aspects sociaux, qui se situent pourtant au cœur des controverses scientifiques autour de la régulation de la mobilité quotidienne.

Le deuxième temps aborde le problème de l'impensé de la question sociale à partir du rôle spécifique des conditions de la mobilité quotidienne dans le processus de spatialisation des ressources urbaines. L'appropriation par les acteurs individuels et collectifs des potentiels de vitesse ouverts par les réseaux de transport, qui se caractérise par d'importantes incertitudes, est loin d'être neutre socialement. Il en résulte une dépendance à la mobilité qui touche d'abord les catégories sociales les plus fragiles économiquement, questionnant de ce fait la durabilité des

stratégies focalisées sur l'amélioration des conditions de déplacement au détriment d'autres politiques publiques.

C'est à l'idée d'un changement de paradigme politique, permettant de poser de manière plus transversale la question de l'accès aux ressources urbaines, qu'est consacré le troisième temps. Dans le domaine des transports, plusieurs travaux conceptuels ou méthodologiques attestent à la fois d'un intérêt renouvelé pour la notion d'accessibilité et de la difficulté à dépasser une appréhension centrée sur les performances des réseaux et les conditions de déplacement. Dans tous les cas, les possibilités d'un tel renouvellement méthodologique sont étroitement liées à la constitution de nouveaux problèmes publics.

Notre programme de recherche pour les prochaines années, exposé dans un quatrième temps intitulé épilogue, se propose de poursuivre l'investigation des enjeux conceptuels et politiques d'un changement de paradigme centré sur la problématique de l'accès à la ville. Trois orientations de recherche sont envisagées, qui portent sur les instruments de coordination entre réseaux, mobilité et territoires, l'usage local des méthodes d'évaluation des politiques de transport et la mesure des inégalités sociales d'accès aux ressources urbaines.

1. Des inerties et des changements

L'analyse des politiques de transports publics et de la coordination entre transport et urbanisme, développée dans les chapitres 2 et 3 de ce mémoire, nous conduit à mettre en avant la continuité de la logique de prévision et de satisfaction de la demande de déplacement qui prévaut dans le secteur des transports depuis les années 1950. La concomitance des enjeux de protection de l'environnement et de lutte contre la congestion automobile aboutit de fait à un paradoxe : celui d'une orientation massive des politiques locales vers le développement des transports collectifs, sans que les autres leviers de modération de la dépendance automobile (la limitation de l'usage de la voiture et la coordination des politiques de transports et d'aménagement) n'aient été mis en œuvre. Tout se passe comme si l'ancien paradigme fondé sur la prévision et la satisfaction de la demande de déplacement avait été transposé de l'automobile vers les transports collectifs et les autres modes dits « doux » ou « actifs », plus respectueux de l'environnement.

(i) Inertie du paradigme de l'offre

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer la continuité de cette logique d'offre.

Les premiers tiennent à la nécessité, qui s'impose aux acteurs politiques, de garantir la continuité technique du réseau ainsi que du service rendu aux usagers. La mobilisation des moyens techniques et financiers dédiés au fonctionnement quotidien du système local de déplacement limite nécessairement les capacités d'investissement, d'innovation ou de rupture dans les stratégies d'action. De même, les options prises en termes de technologie mais également de schéma des infrastructures structurantes, tant routières que ferroviaires, pèsent sur les choix politiques du présent. Alors que la croissance des usages impose sans cesse de nouvelles raisons d'agir aux acteurs publics, le poids d'un réseau à la fois hérité et transmis et la nécessité d'assurer la permanence de son fonctionnement contraignent leurs capacités de régulation et limitent le changement des politiques à un processus incrémental.

Au-delà des facteurs techniques, d'autres éléments, de nature idéologique¹⁶⁷ et politique, expliquent le maintien d'une action publique résolument orientée vers la satisfaction des besoins de déplacement, qui s'est progressivement infléchie, au cours des deux dernières décennies, vers une priorité au développement des transports publics. La première concerne l'utilité sociale tenue pour acquise et dans la pratique difficilement contestable d'une politique répondant à des « besoins » de mobilité. L'amélioration de l'offre de transports collectifs, visible dans la plupart des agglomérations françaises, a ainsi bénéficié de cette légitimité, renforcée par les qualités environnementales associées à ce mode de déplacement, à savoir une plus grande efficacité que la voiture particulière en termes de consommation d'énergie, d'émission de gaz polluants et de gaz à effet de serre rapportées aux personnes.km transportées. Dans la pratique, cette priorité accordée aux transports collectifs, fortement affirmée dans les plans de déplacements urbains, dans les SCOT ou dans les Contrats de projet Etat-Région, s'est accompagnée d'une segmentation renforcée de l'organisation et de la planification des déplacements urbains. Alors que de nombreux spécialistes de la mobilité quotidienne en appellent à une appréhension plus globale des problèmes de déplacement, s'appuyant sur des outils et des institutions plus transversales (telles que des autorités organisatrices de déplacements¹⁶⁸), force est de constater que les AOTU restent majoritairement concernées par l'organisation des transports collectifs, dépourvues des compétences (telles que le stationnement, qui constitue probablement le levier d'action le plus efficace en matière de régulation de l'usage de la voiture) qui pourraient favoriser une action plus globale sur la mobilité (Gallez, 2010b). La réflexion stratégique est également marquée par cette tendance sectorielle. Ainsi les projets routiers ont-ils été exclus des contrats de projets Etat-Région en 2006, au motif de leur non durabilité, et intégrés dans des dispositifs ad hoc, les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI). Malgré leur ambition généraliste, les PDU restent, du fait de leur maîtrise d'ouvrage confiée aux AOTU, des documents spécialisés dans les modes collectifs et n'accordent qu'une attention marginale à l'aménagement du réseau routier. Tous ces exemples confirment l'absence de consensus politique autour de la nécessité de gérer la demande de déplacement et le manque de réflexion, en dehors d'une critique environnementale souvent peu étoffée, sur les conséquences d'une poursuite de la croissance des mobilités quotidiennes.

Enfin un dernier élément, *a priori* très marqué dans le contexte français¹⁶⁹, tient aux dynamiques de recomposition du pouvoir local et plus spécifiquement à la montée en puissance des agglomérations. Nous avons montré (chapitre 2) le rôle souvent moteur des enjeux et des projets de transports collectifs dans l'engagement d'un dialogue puis dans la formalisation de la coopération intercommunale. Dans les années 1970, la mise en place d'un instrument de financement original, le Versement transport, a pour effet de favoriser le développement d'autorités organisatrices intercommunales, aptes à prélever cette redevance sur les entreprises situées à l'intérieur de leur périmètre de compétence. Cet outil s'est par ailleurs révélé particulièrement efficace dans la relance des réseaux de transports publics urbains. Un peu plus tard, durant les années 1990-2000, on observe l'émergence de structures intercommunales à l'échelle de l'agglomération. L'impulsion donnée à la coopération intercommunale n'est plus

¹⁶⁷ Au sens où ils renvoient à des représentations et à des valeurs dominantes dans la plupart des sociétés européennes actuelles.

¹⁶⁸ Notamment portée par le Groupement des Autorités Responsables des Transports, cf. Offner (2002).

¹⁶⁹ Les comparaisons réalisées sur les agglomérations suisses et françaises nous ont permis de mettre en évidence des différences notables sur ce point, mais il faudrait tester la spécificité du cas français par d'autres études comparatives.

sectorielle. Il s'agit d'un mouvement généraliste, qui se traduit parfois par le changement d'échelle (de la ville centre vers l'agglomération) d'un leadership politique ancien, dans d'autre cas par la création de structures ex-nihilo, favorisée, entre autres facteurs, par les incitations fiscales. L'organisation des transports urbains a été bousculée, dans son périmètre comme dans sa forme juridique, par cette dynamique de recomposition intercommunale. Nous avons montré que si les logiques sectorielles n'étaient plus centrales dans les évolutions observées, à l'inverse, le pouvoir d'agglomération s'était presque systématiquement appuyé sur les politiques de transports publics pour construire son identité, accroître sa légitimité et valoriser son image, tant en interne que vis-à-vis de l'extérieur. En témoigne l'instrumentalisation des PDU par les nouvelles communautés d'agglomération, qui, du fait du caractère fédérateur des transports collectifs et des qualités heuristiques de la représentation spatialisée des relations entre réseau et territoire, ont souvent servi de « première pierre » à l'élaboration d'un projet d'agglomération. Enfin, le rôle des projets de TCSP dans la valorisation de l'image de l'agglomération, dans la refonte des projets urbains et dans la refondation des pactes politiques intercommunaux s'est révélé déterminant dans la plupart des cas étudiés. De fait, si le développement de l'intercommunalité a pu être pensé par le législateur comme un instrument de financement collectif et de rationalisation des politiques de transports collectifs, la relation, dans la pratique, fonctionne aussi en sens inverse : dans de nombreuses agglomérations françaises, les projets de tramway ont contribué, de manière visible, au renforcement du pouvoir politique intercommunal.

Cette tendance à la continuité des stratégies de développement de l'offre de transport n'empêche pas une évolution des orientations et des pratiques politiques, particulièrement manifeste dans la régulation par les acteurs publics des interactions entre réseaux, mobilité et territoire.

(ii) Des changements issus de la régulation publique territoriale

Alors que les conséquences de la décentralisation ont été moins importantes pour les transports publics locaux¹⁷⁰ que pour d'autres secteurs de l'action publique urbaine, les évolutions du pouvoir local engagées depuis le milieu des années 1990, marquées par l'émergence des structures d'agglomération, ont eu des incidences notables dans la manière d'appréhender les mobilités quotidiennes et la relation entre les réseaux de transport et les enjeux de développement des territoires locaux. Ces changements témoignent d'un renouvellement des problèmes publics par le local, qui vient, dans de nombreux cas, bousculer les normes ou les doctrines planificatrices élaborées « hors sol » à l'échelle nationale.

L'analyse sur la longue période des représentations et des pratiques associées à la mise en cohérence des politiques de transport et d'urbanisme en offre un exemple particulièrement illustratif. Alors que cet enjeu de la cohérence est souvent associé (sinon réduit) à la pertinence de l'organisation institutionnelle (une institution à la « bonne » échelle, dotée de compétences transversales), nous avons montré que la coordination entre les politiques de transport et d'urbanisme pouvait émerger hors de cadres juridiques prévus à cet effet. Qu'il s'agisse de la coopération entre les autorités organisatrices autour d'un projet de desserte urbaine ferroviaire ou de la planification intégrée qui fait la réputation du modèle bernois, ces pratiques, au travers de débordements des frontières ou des compétences institutionnelles, remettent en cause l'idée selon

¹⁷⁰ Dont l'organisation est depuis le début du XXème siècle la compétence des communes.

laquelle une institution ad hoc, intégrée et à la bonne échelle, constitue une condition nécessaire et suffisante au changement. Les institutions locales, confrontées à la nécessité d'agir dans un contexte très fragmenté, inventent leurs propres outils de coopération, délaissant les solutions plus formalisées, particulièrement exigeantes en termes d'arbitrages politiques et financiers, que seule l'épreuve de l'action permet d'appréhender concrètement. Ainsi en est-il du syndicat mixte SRU, conçu pour favoriser la mise en œuvre de stratégies intermodales à l'échelle des régions urbaines, qui élude pourtant les problèmes posés par les différences d'intérêt et les inégalités de contribution financière des différentes collectivités concernées, dont la résolution constitue un préalable à tout engagement coopératif pérenne. L'obsession de la bonne institution à la bonne échelle est par ailleurs porteuse d'un risque, illustré par la plupart des grandes agglomérations françaises : celui de priver les structures d'agglomérations, communautés urbaines ou communautés d'agglomération, de leurs compétences en matière de planification des transports collectifs, en les confiant à une autorité organisatrice sectorielle. Or le manque de transversalité apparaît plus problématique, eu égard aux tendances lourdes évoquées précédemment, que le risque de fragmentation spatiale, le plus souvent surmonté par des conventions multipartites.

Dans tous les cas étudiés, deux objectifs apparaissent systématiquement associés à la quête d'une meilleure cohérence entre l'aménagement urbain et les transports : la lutte contre la congestion des axes routiers vers le centre et la réduction de la place de la voiture particulière dans les espaces centraux. C'est à partir de l'expression des dysfonctionnements dus aux décalages entre le développement des réseaux de transport, la croissance extensive de l'urbanisation et l'augmentation des mobilités que se déclenchent les processus d'action collective orientés vers la mise en œuvre d'une solution (toujours provisoire) à ces problèmes de « débordements ». Du fait de la diversité des contextes d'urbanisation, des dynamiques démographiques, des caractéristiques sociales et économiques et des rapports de force politiques locaux, l'ampleur de ces dysfonctionnements, tout comme leur constitution en problèmes politiques, varie d'une agglomération à l'autre et dans le temps. Ainsi la coordination entre les politiques de transport et d'urbanisme, qui se caractérise par une action incrémentale et morcelée spatialement, loin de l'idéal véhiculé par la notion de cohérence, apparaît fortement dépendante des conditions d'expression de ces problèmes politiques, dont la portée dépasse largement les aspects purement « formels » de la mise en relation des réseaux et des territoires. Dans la pratique, les doctrines de la planification urbaine, inspirées par les principes de structuration de l'urbanisation autour des nœuds du réseau de transports collectifs, se trouvent questionnées par l'ampleur des problèmes à résoudre. Ni la réticence des Régions à développer et financer certaines lignes ferroviaires périurbaines (le plus souvent réclamées par les AOTU), ni celle de certaines communes à densifier l'urbanisation autour des gares ne peuvent être simplement interprétées comme le résultat d'une absence de volonté politique ou d'une gouvernance morcelée. Ces réticences sont en effet souvent associées à des problèmes politiques dont la légitimité apparaît peu contestable : des problèmes de financement de l'offre de transport ferroviaire pour les Régions (et d'arbitrage entre différentes allocations de cette ressource financière), des problèmes de maîtrise du foncier et de financement des opérations de logement et des équipements publics associés à l'augmentation de la population¹⁷¹ pour les communes. Comprendre ces divergences d'intérêt entre les différents acteurs publics, les prendre au sérieux

¹⁷¹ Nous omettons ici volontairement l'opposition des habitants face à la densification, faute de données empiriques suffisantes pour évoquer ce point, et parce que la légitimité politique de cet argument fait l'objet de fortes controverses.

comme l'expression d'une opposition politique au lieu de les dénoncer comme les preuves de l'irrationalité du système d'action local, invite à un déplacement du questionnement. Plutôt que de prendre pour acquise et indiscutable une doctrine planificatrice focalisée sur une relation « structurante » entre réseaux de transports collectifs et territoires et d'en évaluer la mise en œuvre à l'échelle locale, ces résultats nous invitent à interroger la pertinence et l'efficacité d'une norme qui ne permet de penser ni les contraintes, ni les aspirations des individus et des acteurs collectifs.

Il ne s'agit pas pour autant de procéder à une critique unilatérale des normes planificatrices, ni de mettre en doute la légitimité des acteurs qui les construisent et les défendent, au nom de la liberté d'agir locale. Notre proposition vise plutôt à envisager la possibilité d'un changement dans la manière dont ces normes se confrontent aux points de vue et aux règles des acteurs qui sont supposés les mettre en œuvre. Nous faisons l'hypothèse que c'est dans le processus de négociation et d'ajustement réciproque des règles d'action construites par les différents acteurs concernés qu'émergent de nouvelles manières de penser et d'aménager le rapport et l'interface entre réseaux et territoires. Dans cette vision, le changement de politique ne se fait ni par le haut (dans l'application locale d'une nouvelle norme) ni « par le bas » (à travers l'appropriation politique des enjeux par les acteurs locaux), mais dans la confrontation de rationalités politiques *a priori* divergentes des représentants de l'Etat et des différentes institutions territoriales concernées par ces politiques. Ce sont ces évolutions de la régulation publique territoriale que nous avons cherché à saisir dans le chapitre 4, à travers les négociations engagées par les acteurs à l'occasion de projets d'aménagement ou de démarches contractuelles.

L'expression et la confrontation des intérêts contradictoires des acteurs ouvrent la possibilité de construire une action collective autour d'objectifs et de règles négociés. Nous avons notamment montré, en nous appuyant sur l'étude de deux opérations d'aménagement, le rôle politique des structures intercommunales, qui renforcent la capacité des communes à participer à la construction des règles d'action pour leur territoire. Si cette négociation entre les acteurs publics ne garantit pas la pertinence du résultat, elle présente l'intérêt essentiel d'ouvrir des débats sur des problèmes qui exigent un arbitrage politique. L'étude des contrats de développement territorial du Grand Paris le montre bien : l'articulation entre transport et urbanisme ne se limite ni à un problème de disponibilité foncière autour de la gare, ni aux normes de densification, ni aux problématiques d'accès ou de cheminement piétonnier. Ces aspects sont certes cruciaux, mais ils n'éclairent que très partiellement les contraintes ou les conditions de la densification autour des gares. En effet, la mise en œuvre d'un tel objectif ne dépend pas uniquement de la « volonté politique » des acteurs, mais aussi de leur aptitude à discuter et à résoudre collectivement des problèmes très divers.

Ces analyses témoignent par ailleurs d'une évolution lente, mais effective, des cultures techniques du transport lorsqu'elles sont exposées à la résistance des habitants et des élus. Le cas de la couverture de l'autoroute A6b montre comment se construit, dans le temps et à travers une succession de « tournois »¹⁷², un compromis autour de la réinsertion de l'infrastructure dans son environnement urbain. La multiplication récente des projets d'autoroute apaisée, de

¹⁷² En référence à la notion proposée par Lascoumes et Le Bourhis (1998) ; pour plus de détails, voir le chapitre 4.

requalification des boulevards urbains, de fermetures de voies rapides urbaines¹⁷³, confirme une certaine remise en cause de la prééminence de la logique circulatoire sur l'urbanisme. Certes, un grand nombre de ces reconquêtes urbaines bénéficie pour l'instant aux villes centres et à leurs habitants, mais d'autres projets émergent en périphérie, témoignant d'une diffusion de ces principes d'aménagement à des espaces non centraux. Ces projets laissent entrevoir la possibilité d'un renouvellement de la pensée urbanistique autour des réseaux routiers, qui constitue un enjeu majeur, mais encore peu énoncé, de la ville durable.

2. Des impensés, des incertitudes et des ambiguïtés

Si la territorialisation participe bien d'un élargissement des problématiques de mobilité au-delà des seuls aspects sectoriels du transport, à l'inverse et paradoxalement, des problèmes transversaux tels que l'accès aux ressources urbaines, l'attractivité résidentielle d'une commune ou d'un territoire intercommunal, ou le développement économique local tendent à être systématiquement rapportés à des problèmes de performance des réseaux et d'amélioration des conditions de déplacement. Tout se passe comme si l'importance croissante de la mobilité quotidienne comme support des échanges économiques et sociaux s'était accompagnée d'une focalisation de l'action publique sur le développement des réseaux et des services de transport. Alors que les débats scientifiques font état de controverses à propos des contradictions entre les enjeux environnementaux et sociaux de la régulation des mobilités quotidiennes, ou du rôle central attribué à la mobilité dans l'insertion sociale des individus (cf. chapitre 1), ces questions ressortent peu dans la construction des politiques locales. Faute d'outils de mesure satisfaisants, les inégalités socio-spatiales résultant du processus d'appropriation par les acteurs individuels et collectifs des potentiels de vitesse liés au développement des réseaux restent largement impensées.

(i) Impasses et impensés du calcul économique

La persistance de l'usage des approches du calcul économique, inadaptées à la prise en compte des interactions entre réseaux, mobilité et organisation spatiale des activités et des effets redistributifs des projets de transport, constitue à la fois un vecteur et un indice probant de cet impensé.

Dans les modèles de trafic classiques, utilisés pour les calculs de prévision des flux de circulation locale et des évaluations socio-économiques des projets de transport, la vitesse constitue le paramètre explicatif fondamental des comportements de mobilité : on suppose que les individus choisissent l'itinéraire correspondant au plus court chemin en temps et le mode de transport le plus rapide, à contraintes financières et d'accès à l'automobile données. Bien que la demande de transport soit considérée comme une demande dérivée, liée à la pratique des activités qui la motivent, c'est l'objectif de minimisation du coût de déplacement qui domine¹⁷⁴ plutôt que la qualité et la quantité des opportunités auxquelles l'amélioration des performances du réseau donne potentiellement accès. La prévision de trafic est effectuée dans un contexte d'équilibre urbain, c'est-à-dire à demande de déplacement et à organisation urbaine constantes. Dans cette

¹⁷³ Voir l'ouvrage récent coordonné par la Fédération nationale des agences d'urbanisme : *Les métamorphoses de l'autoroute urbaine*, Gallimard/FNAU, 2014.

¹⁷⁴ Puisque l'on ne se déplace pas pour se déplacer, le temps de déplacement est un coût qu'il s'agit de minimiser.

vision, les incidences à moyen ou long terme du développement du réseau sur les mobilités (demande induite) ou sur la spatialisation des résidences et des activités ne sont pas prises en compte.

Si ces hypothèses fonctionnent relativement bien et conservent une pertinence pour la prévision du trafic à court terme, elles sont beaucoup plus contestables lorsque ces modèles servent de support à des calculs de projection à long terme destinés à évaluer les projets de transport, en particulier dans la méthode du « bilan coûts-avantages ». Cette approche consiste à évaluer l'ensemble des bénéfices et des coûts (financiers, mais aussi des coûts sociaux et environnementaux) d'un projet d'infrastructure de transport pour la collectivité. Elle présente un avantage pragmatique : celui de rapporter l'ensemble des impacts supposés d'un projet d'infrastructure à quelques indicateurs agrégés, tels que la valeur actualisée des bénéfices du projet¹⁷⁵, ou le taux de rentabilité interne (TRI)¹⁷⁶ du projet, ce qui facilite *a priori* la comparaison entre différentes variantes d'un même projet d'infrastructure. Les hypothèses et l'usage de cette méthode, qui se limite à évaluer la rentabilité économique des investissements réalisés, ont fait l'objet de nombreuses critiques.

La première porte sur le postulat selon lequel le temps économisé grâce à une nouvelle infrastructure constitue l'essentiel des bénéfices sociaux procurés¹⁷⁷. Or ces gains de temps, argumentent plusieurs auteurs, sont un « mythe » au sens où, à plus ou moins long terme, la demande induite par l'amélioration des performances du réseau ou la réorganisation spatiale des activités, tendent à annuler l'augmentation des vitesses (Koenig, 1974, 1980 ; Metz, 2008). Koenig (1974) rappelle qu'il existe de nombreux cas où la satisfaction des acteurs individuels s'est accrue alors même que leur temps de déplacement a augmenté¹⁷⁸. Selon lui ce constat suffit à démontrer empiriquement que le service rendu aux usagers ne consiste pas dans un gain de temps, mais bien dans l'utilité qu'ils retirent de la pratique de nouvelles activités ou du choix de nouvelles localisations résidentielles, en bref d'une augmentation de leur potentiel d'accès aux opportunités urbaines¹⁷⁹.

Une deuxième critique, liée à la première, concerne l'hypothèse des rendements croissants, selon laquelle plus une infrastructure est utilisée, plus les gains de temps attendus seront importants et plus les bénéfices seront élevés. Cette hypothèse permet de comprendre pourquoi il existe, dans le calcul économique, une contradiction intrinsèque entre l'objectif d'équité spatiale et la recherche d'un objectif d'efficacité du système de transport : ce sont les corridors les plus denses, donc ceux qui sont déjà les plus utilisés et qui sont situés dans des

¹⁷⁵ C'est-à-dire la somme rapportée au temps présent (grâce à un taux d'actualisation) des valeurs monétaires des bénéfices attendus.

¹⁷⁶ Un projet considéré comme rentable lorsque le rapport entre la valeur actualisée de la totalité des bénéfices attendus est supérieure à la valeur actualisée de la totalité des coûts anticipés. Le TRI correspond au taux d'actualisation qui annule le bénéfice actualisé. Lorsque le TRI est supérieur au taux d'actualisation, le projet est jugé avantageux pour la collectivité.

¹⁷⁷ Selon Mackie & alii (2001), il est couramment admis que les gains de temps représentent 80% des bénéfices estimés pour les grands projets d'infrastructures routières.

¹⁷⁸ C'est le cas par exemple des actifs qui décident de profiter de l'amélioration des conditions de déplacement liée à une nouvelle infrastructure pour aller occuper un emploi plus éloigné de leur résidence, mais aussi mieux rémunéré ou plus intéressant.

¹⁷⁹ De fait, comme le souligne Koenig (1974), il n'y a équivalence entre le gain de temps offert par un réseau et le gain d'accessibilité qu'il permet que dans le cas où la demande de déplacement est constante, c'est-à-dire où l'on suppose que le système de transport n'a pas d'impact sur l'organisation des ressources urbaines.

régions où l'accessibilité est déjà élevée qui bénéficient des investissements les plus importants (Bonnafous & Masson, 2003).

Enfin, une autre limite tient à une hypothèse forte, celle de la répartition optimale des revenus, qui constitue une hypothèse opératoire du calcul économique fondé sur le calcul d'un surplus d'utilité global¹⁸⁰. Elle correspond à l'idée que l'utilité marginale d'une unité de revenu supplémentaire est identique quel que soit le revenu des personnes. Cette hypothèse se réfère à la théorie utilitariste du rendement social, dont l'objectif est de maximiser le bien-être total d'une société indépendamment de sa distribution entre les individus. Ainsi les méthodes d'évaluation socio-économique des projets de transport ne font pas des inégalités sociales un critère de choix *a priori*, se contentant de recommander la correction des inégalités sociales *a posteriori*, en fonction du préjudice subi – à condition que ce préjudice ait pu être évalué - ou de prendre en compte les inégalités au niveau plus global de la politique économique et sociale.

En dépit de ces critiques, le bilan coûts-avantages continue d'être utilisé aujourd'hui dans la plupart des pays européens pour l'évaluation *ex-ante* des projets de transport. L'étonnante longévité cette méthode ne renvoie pas seulement à la domination des approches de l'ingénierie et de l'économie des transports dans le champ de la modélisation et de l'évaluation socio-économique des transports. En l'absence de crise du financement public, leur capacité à répondre à l'objectif politique dominant, à savoir développer les infrastructures de transport propres à satisfaire une demande de déplacements *supposée croissante*, constitue probablement un facteur plus déterminant pour expliquer leur pérennité¹⁸¹. En France, la fin des années 1990 et le début des années 2000 marquent néanmoins un renforcement des critiques du calcul économique dans la sphère publique, lié à la poursuite du processus d'institutionnalisation de la concertation autour des grands projets (Ollivier-Trigalo et Piechakzyk, 2001) et à l'affaiblissement des ressources de financement public. Le rapport d'audit de 2003 réalisé par le Conseil général des Ponts et Chaussées et l'Inspection générale des Finances à la demande du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre de l'Équipement (CGPC & IGF, 2003), qui évalue la rentabilité des grands projets d'infrastructures et étudie les conditions de leur financement, a ainsi suscité un grand nombre de réactions négatives, tant de la part des promoteurs de projets « déclassés » que de celle des opposants aux projets jugés prioritaires (Bernadet, 2003). La pertinence des méthodes du calcul économique sont mises en cause, conduisant à la création d'un groupe de travail au sein du Conseil général des Ponts et Chaussées, chargé de comparer les méthodes utilisées en France à celles d'autres pays européens en fonction de différents objectifs socio-économiques et environnementaux et de différentes contraintes budgétaires et financières (Gressier, 2005). Les rédacteurs du rapport, qui soulignent la convergence des approches utilisées en Europe et revendiquent l'intérêt des méthodes fondées sur le calcul économique,

¹⁸⁰ En posant l'hypothèse d'une répartition optimale des revenus, on suppose que l'attribution d'un avantage bénéficie indifféremment à n'importe quel individu et que la variation d'utilité collective peut alors se réduire à une somme algébrique des coûts et des avantages (Bonnafous & Masson, 2003, 548).

¹⁸¹ Ces relations étroites entre objectif politique et outils de prévision ont été mises en évidence par Gabriel Dupuy (1975), qui a démontré que les modèles de trafic intégraient des hypothèses propres à assurer l'augmentation de la demande de déplacement - sur laquelle ils étaient censés se fonder pour évaluer les besoins en infrastructures. Alors que selon une définition courante, le modèle de trafic est un instrument qui permet de dimensionner un réseau routier urbain, sur la base de prévisions de trafics, Dupuy (1975, 155) montre que ces prévisions de trafic ne sont nullement des données extérieures au modèle ; au contraire, « [e]lles sont calculées, par le modèle, de telle sorte qu'elles conduisent à un réseau assurant à long terme un développement de la circulation automobile ».

reconnaissent également ses limites, plus spécifiquement dans l'absence de prise en compte des effets redistributifs des projets d'infrastructure de transport et la nécessité d'y remédier¹⁸².

Dans un contexte caractérisé par la complexification des enjeux et la pluralité des acteurs concernés, le manque d'outils adaptés à la prise en compte des impacts sociaux et territoriaux des projets d'infrastructure explique en partie la difficulté à élargir le débat sur les critères d'évaluation (Gallez, 2002). Les impacts prétendus positifs des infrastructures de transport sur le développement économique local se trouvent pourtant au cœur de la justification par les acteurs publics (en particulier par les élus locaux) des nouveaux projets. Or les interactions entre le développement des réseaux, l'augmentation de la demande de déplacement et la réorganisation des ressources urbaines restent marquées par de fortes incertitudes.

(ii) Incertitudes et inégalités d'appropriation des potentiels de vitesse

Le débat sur les effets imputables au développement des réseaux de transport a occupé et occupe toujours une place importante dans le champ scientifique¹⁸³. Alors que la plupart des auteurs réfutent l'existence d'une relation déterministe, la légitimation des infrastructures de transport à travers leurs effets supposés « structurants » est encore très courante chez les acteurs locaux et les professionnels du transport, comme nous l'avons observé dans nos propres enquêtes. L'argumentaire se traduit sous la forme d'un double postulat : d'un côté, l'amélioration des performances des réseaux garantit une plus grande facilité de l'accès des individus aux différentes ressources ; de l'autre, l'amélioration des conditions d'accès à un lieu ou à un territoire est une condition nécessaire et suffisante de l'attractivité de cette « place » et de son développement résidentiel et économique.

Certains auteurs réfutent la possibilité même d'utiliser la notion d'effets, préconisant d'interpréter les interactions entre réseaux et territoires en termes de « congruence » (Offner, 1980 ; 1993) ou de « valorisation des opportunités » offertes par les réseaux (Claisse et Duchier, 1993), qui dépendent des logiques d'adaptation réciproque entre réseaux et contextes locaux. Un certain consensus semble se dégager autour de l'idée que les nouvelles infrastructures ouvrent un « potentiel » dont la réalisation dépend des stratégies d'action locales. Dans une perspective un peu similaire, les sociologues, les géographes et les urbanistes qui s'emparent de la question des mobilités à partir des années 1990 évoquent les nouveaux modes de « spatialisation des sociétés »¹⁸⁴ fondés sur l'appropriation par les individus, les groupes sociaux et les acteurs collectifs des potentiels de vitesse et de connexion procurés par le développement des réseaux de transport et de télécommunication (cf. notamment Urry, 2000 ; Lévy, 2000 ; Kaufmann, 2005 ; Cresswell, 2006a). Selon Wiel (1999, 2002), l'augmentation des vitesses de déplacement permet aux acteurs (individus et entreprises) de s'affranchir des contraintes de la proximité. Grâce à la

¹⁸² « Même lorsque les impacts négatifs d'un projet sont sans effets notables sur les indicateurs statistiques d'équité, ils ont souvent une ampleur considérable pour un nombre limité d'individus ou de groupes d'individus. Essayer de convaincre ces personnes que c'est le bilan global de l'action publique qui doit être regardé et non les effets de tel ou tel projet particulier n'est généralement pas très opérant » (Gressier, 2005, 33).

¹⁸³ Voir notamment les controverses autour des effets structurants du transport publiés dans la revue *Espace Géographique* (tome 43, numéro 1, pp. 51-67), 20 ans après la parution de l'article de Jean-Marc Offner (1993).

¹⁸⁴ Cette spatialisation est analysée sous ses formes très diverses, notamment de transformation des rapports à l'espace et au temps, de changement des représentations sociales de l'espace et des pratiques sociales dans l'espace, ou encore d'évolution de la « cristallisation spatiale » des rapports de force ou de domination entre différents groupes sociaux.

possibilité d'atteindre en un temps maîtrisé différents lieux distants, certains individus ont l'opportunité de pratiquer un plus grand nombre d'activités, ou d'opter pour des activités plus distantes, mais plus valorisées (par exemple, un emploi mieux rémunéré). A plus long terme, les individus ou les entreprises peuvent envisager de changer de localisation, en optant par exemple pour des lieux plus éloignés du centre en distance, mais dont le coût est moins élevé et dont le temps d'accès reste compatible avec des déplacements quotidiens.

Pour les individus, l'appropriation des potentiels de vitesse est un moyen de satisfaire certaines aspirations (vivre « au vert ») ou de s'adapter à des contraintes familiales ou professionnelles. Selon Kaufmann (2005), l'importance prise par la mobilité quotidienne s'explique en partie par un processus de *réversibilisation*, dans lequel les mobilités spatiales les plus réversibles¹⁸⁵ tendent à se substituer à des mobilités plus « coûteuses socialement », comme un déménagement, ou le changement de son lieu de travail. Du côté des acteurs publics, l'amélioration des conditions de déplacement ne répond pas seulement à la satisfaction d'une demande de déplacement existante ou anticipée. Elle permet également d'accroître l'offre foncière disponible en périphérie des villes et de résoudre les problèmes posés par la rareté des espaces constructibles et l'augmentation des coûts du foncier et de l'immobilier dans les zones centrales¹⁸⁶. Ce mode d'urbanisation extensive, rendu possible par l'augmentation des vitesses de déplacement, est notamment un moyen de satisfaire une demande de logement croissante et diversifiée, qui résulte de processus divers : métropolisation dans les grandes agglomérations, décohabitation des ménages, multi-résidentialité, aspiration à l'acquisition d'un logement individuel en périphérie.

Au-delà de ces tendances générales, les effets du processus de spatialisation des ressources par l'amélioration des conditions de déplacement se caractérisent toutefois par de fortes ambiguïtés et incertitudes. Ni l'ampleur des gains d'accessibilité, ni la manière dont ce potentiel va être réalisé ne sont connus avec certitude, rendant dès lors particulièrement problématique l'agrégation des « effets » à l'échelle d'un territoire.

D'une part, le champ de virtualité ouvert par les transports dépend de son imbrication avec d'autres facteurs, d'ordre économique et politique (Rémy, 2000). Ainsi, le mouvement de périurbanisation en France ne peut être considéré comme un effet automatique du développement d'une offre de transport radiale, notamment routière. Si le développement des infrastructures rend cette périurbanisation possible, cette croissance urbaine périphérique a par ailleurs été largement soutenue par les politiques nationales du logement qui, depuis les années 1970, encouragent et soutiennent l'accession individuelle à la propriété (Driant, 2009).

¹⁸⁵ Schuler & alii (1997) définissent la réversibilité et l'irréversibilité à partir de « l'impact d'une mobilité sur les personnes qui la pratiquent : l'irréversibilité est une expérience sociale totale ; la réversibilité est au contraire une expérience sociale que l'on peut annuler. Les mobilités les plus réversibles sont toutes celles dont on ne se souvient pas précisément » (traduit et cité par Kaufmann, 2005, 133). Les mobilités quotidiennes sont les plus réversibles des mobilités spatiales au sens où elles correspondent, pour une grande part, à des déplacements routiniers, relevant du non-événementiel et ne laissant pas de trace dans l'identité individuelle lorsqu'ils cessent.

¹⁸⁶ Historiquement, le développement des réseaux de transports collectifs a répondu à ces deux objectifs entrecroisés : satisfaire la demande de déplacement et élargir l'offre foncière disponible. Comme rappelé dans le chapitre 1, c'est la pénurie de logement ouvrier à proximité des lieux de production industrielle qui a incité les pouvoirs publics à développer les services de transports collectifs entre Paris et sa banlieue (Beaucire, 1988).

L'accessibilité varie également selon l'échelle considérée et dans le temps (Fol & Gallez, 2013). A court terme, la construction d'une infrastructure de transport radiale lourde améliore certes l'accessibilité de ses usagers, mais elle provoque aussi des effets de coupure urbaine, en particulier pour les riverains de l'infrastructure (en témoignent par exemple les impacts sur les tissus urbains de la construction des pénétrantes urbaines dans les années 1960-1970). Par ailleurs, le développement des réseaux de transport, en contribuant à l'étalement urbain et à la création de zones périurbaines peu denses, peut entraîner, à terme, une dégradation de l'accessibilité (Handy, 2002). Mesurée à l'échelle d'un ménage ou d'un individu quittant une localisation résidentielle en zone dense pour s'installer en périphérie, la variation d'accessibilité peut dès lors être négative, du moins en ce qui concerne les services de proximité.

La répartition de l'accessibilité et les conditions d'appropriation des potentiels offerts par le développement des réseaux varient enfin très fortement d'un individu ou d'un groupe social à l'autre (Fol & Gallez, 2014). L'accès à la mobilité et la possibilité de changer de localisation dépendent des ressources financières, mais aussi d'une diversité d'autres facteurs liés aux contraintes familiales ou professionnelles, à l'origine sociale, à l'âge, au genre ou encore à la santé physique. Ainsi les processus de spatialisation des ressources (logements ou activités) liés à l'amélioration des conditions de déplacement sont loin d'être neutres socialement. Les ménages dont les ressources financières sont modestes ou faibles possèdent des marges de manœuvre très limitées pour choisir leur localisation résidentielle. Pour ceux qui peuvent acheter un logement, en partie grâce à des aides, cette localisation est très souvent périphérique, ou concerne des zones peu accessibles, notamment en transports publics (Sencébé & Lepicier, 2007 ; Rougé, 2007). La mobilité résidentielle des ménages les plus contraints économiquement est également moins fréquente que celle des autres groupes sociaux, en particulier lorsqu'elle s'opère en faveur de zones plus valorisées socialement, où le « tribut à payer » se mesure alors en termes de déplacements quotidiens plus coûteux en temps ou en argent (Wenglenski & Korsu, 2013). Pour ces ménages, la mobilité quotidienne apparaît donc comme l'une des conditions d'un changement de domicile et un dispositif de l'agencement du quotidien (Rougé, 2007). Enfin, un grand nombre de ménages ou de personnes pauvres n'ont aucune liberté de choix, ni en termes de qualité du logement, ni en termes de localisation. Cette absence totale de choix concernant le logement, lorsqu'elle est couplée à une forte précarité de l'emploi, peut s'accompagner d'une mobilité quotidienne très élevée, et le plus souvent très contrainte (Jouffe, 2007).

(iii) La dépendance à la mobilité et les ambiguïtés d'un droit à la mobilité

Cette forte disparité des conséquences sociales du processus de spatialisation des ressources éclaire dès lors l'ambiguïté fondamentale de la mobilité quotidienne, tour à tour présentée dans les débats actuels comme ressource, nécessité ou contrainte. Si la capacité à se mouvoir peut être considérée comme une ressource qui permet aux individus de participer à la vie sociale, elle constitue également dans certains cas, du fait de l'impossibilité des individus les plus contraints économiquement de choisir leur logement ou leur(s) lieu(x) de travail, une contrainte forte (en termes de pénibilité et de coût financier notamment). A bien des égards, la mobilité quotidienne joue le rôle de variable d'ajustement pour les individus les plus pauvres, soumis à de graves difficultés pour trouver un logement ou un emploi.

En élargissant la définition de dépendance automobile de Gabriel Dupuy (1999), nous proposons d'appréhender la *dépendance à la mobilité* à travers le préjudice subi par les populations

les plus pauvres ou les plus précaires soit du fait de leur manque d'accès aux modes de déplacement, soit en raison des contraintes qui pèsent sur leur mobilité quotidienne, en termes de longueur de déplacement, d'horaires, de pénibilité des trajets. La dépendance à la mobilité de ces populations résulte d'une absence de choix liée aux caractéristiques individuelles (faute de revenus suffisants, de possibilité de se loger, d'horaires de travail décalés, etc.) mais elle découle aussi des modes de régulation publique exercés dans d'autres secteurs (le logement, l'emploi, l'aménagement, les politiques sociales, etc.) qui font de la mobilité un substitut ou un facteur d'ajustement.

Du fait des conséquences sociales inégalitaires du processus de spatialisation des ressources, la mobilité quotidienne constitue un objet particulièrement problématique vis-à-vis de l'énonciation d'un droit universel. L'idée de besoin habituellement associée aux déplacements quotidiens (et légitimant l'intervention des pouvoirs publics en matière de transport) doit en effet être interrogée du côté des facteurs politiques et économiques qui la génèrent ou la structurent plus ou moins fortement, comme le suggèrent Jamar et Lannoy (2011) à propos du caractère « polymorphe et massif » des mobilisations contemporaines¹⁸⁷. De la même manière, toujours en suivant ces deux auteurs, un droit à la mobilité envisagé comme facteur d'intégration sociale invite à questionner une régulation qui définit *a priori* certaines mobilités comme trop faibles (celles des chômeurs, des personnes âgées, des pauvres) alors que d'autres seraient au contraire excessives (celle des migrants, des demandeurs d'asile, des gens du voyage).

Cette imbrication étroite entre les conditions de déplacement, la mobilité quotidienne et la localisation des résidences et des activités dans l'espace urbain souligne la nécessité d'appréhender de manière plus globale la problématique de l'accès à la ville et aux ressources urbaines, sans la réduire à la facilité d'accéder à des lieux distants¹⁸⁸. L'enjeu de ce changement de paradigme, à la fois conceptuel et politique, est d'adresser à un ensemble large de politiques publiques la question de l'accès à la ville.

3. L'accessibilité comme nouveau paradigme ?

L'accès à la ville n'est pas une problématique nouvelle au sein des sciences sociales. Dans un ouvrage paru en 1968, le philosophe et sociologue marxiste Henri Lefebvre défendait un « droit à la ville », qui renvoyait principalement au droit du logement et au travail. Cette question se trouve également au centre d'un ouvrage collectif paru en 2002, plaidant pour un rapprochement des problématiques liées aux mobilités résidentielles et aux mobilités quotidiennes (Lévy & Dureau, 2002). L'accès aux ressources, en lien avec les problématiques de transport et d'aménagement, a fait par ailleurs l'objet de très nombreux travaux aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Aux Etats-Unis, les émeutes urbaines du début des années 1960, étroitement associées à la question raciale, ont mis en évidence les problèmes d'accès au logement, à l'emploi et aux services publics des populations pauvres, et plus spécifiquement des afro-américains. Dans le

¹⁸⁷ Diverses formes de mobilisation telles que la flexibilité du travail, la réactivité attendue face aux situations de chômage, la responsabilisation individuelle dans des contextes de plus en plus tendus sur le marché de l'emploi constituent ainsi des formes d'injonction à la mobilité sur lesquelles plusieurs auteurs invitent à s'interroger (Bacqué et Fol, 2007 ; Fol, 2009 ; Ripoll & Tissot, 2010).

¹⁸⁸ En se focalisant sur la tension entre les effets négatifs de la mobilité quotidienne et son caractère incontournable, les débats ont eu tendance à enfermer la réflexion scientifique et politique dans une approche sectorielle, où le déplacement semblait à la fois la cause de tous les maux et le remède indispensable.

champ scientifique, ces questions ont notamment été abordées sous l'angle du « spatial mismatch »¹⁸⁹, concept développé par John Kain (1968) et abondamment repris depuis par différentes recherches, s'appuyant essentiellement sur des analyses empiriques (Fol, 2009).

Poser la question de l'accès à la ville revient à analyser les conditions dans lesquelles les individus accèdent effectivement aux ressources d'un territoire urbain. Or, toutes les villes, tous les territoires urbanisés n'offrent pas les mêmes possibilités d'accès aux individus. De plus, dans la même ville, dans le même quartier, tous les habitants, tous les individus n'ont pas le même accès aux ressources qu'ils convoitent. L'une des manières de comparer ces différents potentiels d'accès, entre différents lieux, ou d'un groupe d'individu à l'autre, fait appel à la notion d'accessibilité.

(i) *L'accessibilité, une notion multidimensionnelle*

C'est dans le champ de la planification urbaine que la notion d'accessibilité a été le plus tôt mobilisée, avant d'être utilisée par les spécialistes du transport. En 1959, Walter G. Hansen, définit l'accessibilité comme le « potentiel d'interactions possibles » (*potential of opportunities for interaction*) (Hansen, 1959, 73). Il s'éloigne de la définition habituelle de l'accessibilité entendue comme la facilité de l'interaction (*the ease of interaction*) pour insister sur la mesure de l'intensité de la possibilité de l'interaction (*the intensity of the possibility of interaction*). En d'autres termes, il insiste sur le fait que l'accessibilité d'une zone ne dépend pas uniquement de la facilité à atteindre cette zone (notamment en termes de temps et de coût de transport) mais également de l'attraction exercée par cette zone, qui renvoie au nombre d'aménités qu'elle concentre. Cette approche fait directement référence au *modèle gravitaire*, inspiré de la loi de gravitation newtonienne et employé à l'époque dans plusieurs disciplines des sciences sociales. L'accessibilité est formalisée à travers un indicateur qui met en relation un facteur d'attraction (calculé à partir du nombre et de type d'opportunités situées dans un espace donné) et un facteur d'impédance, qui reflète la « résistance » à vaincre pour accéder à un lieu donné, et qui est une fonction des efforts physiques et financiers consentis par les individus et des performances des réseaux de transport (vitesse).

A partir de cette conception duale, mettant en relation aménagement et système de transport, d'autres mesures ont été développées, afin de tenir compte des variables temporelles et individuelles qui influencent le potentiel des aménités accessibles. Le temps intervient en effet de manière centrale dans la mesure de l'accessibilité, comme le suggèrent les travaux issus de la *time-space geography* de Hägerstrand (1970). D'une part, certaines ressources, par exemple les services publics, les commerces mais également les lieux d'emploi ne sont effectivement accessibles que pendant des périodes horaires déterminées. D'autre part, les emplois du temps des individus ou la nécessité de rendre compatibles les emplois du temps de plusieurs individus qui doivent accomplir une même activité dans un lieu et à un moment donnés constituent également des contraintes temporelles qui modifient les potentiels d'accès aux activités. Enfin, de nombreuses caractéristiques individuelles sont susceptibles de modifier non seulement la possibilité effective pour les individus d'accéder à certaines ressources, mais aussi la composition même de leurs univers de choix (Bhat & alii, 2000). Le revenu, l'âge, le genre, la couleur de peau, l'origine sociale, les situations de handicap comptent parmi les facteurs les plus couramment considérés comme ayant une influence sur l'accessibilité individuelle. Les discriminations raciales ou de

¹⁸⁹ Cette notion, difficilement traduisible en français, se réfère à l'idée d'inadéquation spatiale, en particulier entre les lieux de résidence et les lieux d'emplois.

genre limitent notamment la possibilité d'accéder à un lieu public (une discothèque), à un emploi ou de louer un appartement¹⁹⁰.

Les différentes dimensions de l'accessibilité ne sont pas indépendantes les unes par rapport aux autres : l'âge ou le sexe d'un individu influence ses contraintes temporelles, ses besoins, son accès aux différents modes de transport. Ainsi, comme le souligne Farrington (2007, 320), « l'accessibilité est au moins autant une question de personnes qu'une question de lieux »¹⁹¹. Un lieu n'est pas plus ou moins accessible en valeur absolue, mais en fonction des individus et de leurs situations ; chaque individu fait l'expérience d'une accessibilité plus ou moins importante aux lieux et aux ressources urbaines qui y sont implantées. Comme toutes les notions complexes, l'accessibilité soulève des débats contradictoires, liés à la difficulté d'isoler avec précision le poids de tel ou tel facteur dans la mesure des potentiels de ressources accessibles pour différents individus.

Le caractère transversal de l'accessibilité en fait une notion *a priori* pertinente pour élargir la réflexion sur l'accès à la ville au-delà de la seule problématique des déplacements et l'adresser à un ensemble plus large de politiques publiques. Depuis une dizaine d'années, différents travaux mobilisant cette notion, ou définissant des concepts qui s'en approchent, ont été développés dans le domaine de l'évaluation socio-économique des transports et de l'analyse de la mobilité.

(ii) *Accessibilité et évaluation socio-économique*

La remise en cause de la capacité des bilans coûts-avantages fondés sur la valorisation des gains de temps à légitimer certains projets d'infrastructures de transport a ainsi contribué au renouveau de la théorie de l'accessibilité dans le champ de l'économie des transports. Les taux de rentabilité interne de nombreux projets de transport¹⁹² apparaissent désormais insuffisants pour justifier leur utilité sociale. Dans ce contexte, des méthodes d'évaluation socio-économique visant à utiliser les gains d'accessibilité plutôt que les gains de temps dans l'évaluation des bénéfices liés aux nouvelles infrastructures commencent à être utilisées.

En France, ces méthodes se fondent sur le recours à des indicateurs gravitaires classiques ou à des indicateurs d'accessibilité fondés sur l'utilité issus des travaux pionniers sur l'accessibilité urbaine de Jean-Gérard Koenig (Koenig, 1974, 1980). Plusieurs auteurs ont démontré la pertinence des indicateurs d'accessibilité gravitaires pour estimer les variations spatiales de l'accessibilité (Raux *et alii*, 2007), par exemple sous forme de courbes isochrones¹⁹³. D'autres soulignent l'intérêt des calculs d'accessibilité fondés sur l'utilité pour relâcher l'hypothèse des taux de rendement croissants propre au calcul économique classique. Ces indicateurs mesurent en effet le bénéfice de l'utilisateur à travers la variation d'accessibilité à une opportunité donnée : or,

¹⁹⁰ Sylvie Fol (2009) rappelle que dans le débat américain autour de la thèse du « spatial mismatch », plusieurs auteurs ont insisté sur le poids décisif de ces facteurs individuels, et notamment raciaux, dans l'accès effectif aux emplois : selon Ellwood (1986), les caractéristiques raciales joueraient un rôle plus discriminant que les caractéristiques spatiales dans les processus d'exclusion

¹⁹¹ « accessibility is at least as much about people as places ».

¹⁹² Notamment lorsqu'il s'agit de projets en milieu urbain, où la vitesse joue un moindre rôle, ou de projets d'infrastructures dont les coûts très élevés (comme les lignes à grande vitesse) ne sont pas contrebalancés par la valorisation des gains de temps.

¹⁹³ Une courbe isochrone permet de délimiter le nombre d'opportunités accessibles en un temps donné à partir d'un point du réseau et en fonction de l'usage d'un mode de transport.

plus l'accessibilité initiale de l'utilisateur à ce type d'opportunité est élevée, moins la variation marginale d'utilité est forte et à l'inverse, plus l'accessibilité initiale est faible, plus le bénéfice attendu est élevé. Cette qualité, comme le souligne Martens (2006), permet d'orienter la décision vers des projets qui visent une meilleure équité dans l'accessibilité.

Certaines méthodes, développées en France (Poulit, 2005) et en Grande-Bretagne (Venables, 2007 ; Graham, 2007), proposent de transformer les gains d'accessibilité en gains de PIB. Selon Yves Crozet (2014), l'hypothèse utilisée, qui consiste à transformer en causalité une corrélation moyenne mesurée entre l'augmentation de l'accessibilité et celle du PIB, apparaît plus que contestable. Elle procède en effet à une double simplification. D'une part, l'accessibilité est un potentiel, dont la réalisation dépend d'autres facteurs que celui de l'amélioration des conditions de déplacement. Yves Crozet (2014) indique par exemple que l'attractivité d'une agglomération résulte avant tout de la densité d'opportunités qu'elle offre : la productivité d'une ville progresse en fonction de cette densité d'opportunités, et non pas de la facilité d'y accéder. Autrement dit si la corrélation existe bien, elle correspond à un lien de causalité inverse de celui qui est supposé. D'autre part, le potentiel d'accès ouvert par une nouvelle infrastructure de transport varie au cours du temps, dans l'espace et selon les groupes sociaux : ces variations rendent donc particulièrement problématique une estimation globale de l'accessibilité à un instant donné, indépendamment de la réorganisation spatiale des activités qu'elle rend possible et de ses conséquences socio-spatiales a priori inégalitaires¹⁹⁴.

Il ressort de cette analyse que l'évolution vers un usage « raisonné » de l'accessibilité dans le champ des transports se heurte à l'héritage ancien et installé du calcul économique, dont la critique, même argumentée, apparaît encore difficile¹⁹⁵. Dans les faits, cette remise en cause ne se limite clairement pas à un problème de pertinence scientifique : elle apparaît étroitement liée aux conditions sociales et politiques de sa constitution. Enfin, et ce point apparaît essentiel pour le prolongement des réflexions, l'intérêt majeur de la notion d'accessibilité est de replacer le réseau de transport dans son environnement urbain et d'enrichir ainsi l'évaluation spatiale et sociale des avantages procurés par les infrastructures de transport. Or, pas plus que les approches classiques, le recours à l'accessibilité ne permet de résoudre la question des interactions entre le développement du système de transport et la réorganisation spatiale des activités au cours du temps. Les tentatives entreprises au cours des dernières années pour élaborer des modèles dits urbanisme-transport intégrés (Land-Use and Transport Integrated models, ou modèles LUTI), qui cherchent à modéliser ensemble la demande de déplacement, le développement des réseaux de transport et la localisation des résidences et des activités, restent au stade de l'expérimentation et aucun de ces modèles n'a été validé sur la période passée. Dès lors cette question, centrale pour l'évaluation des projets de transport, reste aujourd'hui encore largement « impensable » (Bourdieu, 1980)¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Yves Crozet (2014, 33), citant Vickerman & alii (1999), rappelle que dans les effets économiques locaux bénéfiques des infrastructures de transport, il y a beaucoup de « déménagement du territoire » et peu de créations nettes d'activités. En d'autres termes, lorsqu'une nouvelle infrastructure attire de nouvelles activités, cela se fait souvent au détriment d'un autre territoire.

¹⁹⁵ En témoigne la note éditoriale publiée en préambule de l'article publié par David Metz dans la revue anglaise *Transport Reviews* en 2008, signée par David Banister, qui signale l'intérêt du texte soulevé par les relecteurs, mais également leur caractère sensible et controversé, qui ont conduit les éditeurs à proposer une tribune ouverte autour de la publication de ce texte.

¹⁹⁶ Selon Pierre Bourdieu, « dans l'impensable d'une époque, il y a tout ce que l'on ne peut prendre en compte faute de dispositions éthiques ou politiques inclinant à le prendre en compte et en considération, mais aussi ce que l'on ne

Dans le champ des sciences sociales, la nécessité de penser la mobilité non pas seulement à travers ses pratiques effectives (les déplacements dans l'espace) mais à partir des potentiels qu'elle offre a été conceptualisée à travers différentes notions, telles que celles de « virtualité appropriable » (Rémy, 2000), de capital spatial (Lévy, 2000) ou de capital en réseau (Urry, 2007). S'inspirant des travaux de Jean Rémy et de Jacques Lévy, Vincent Kaufmann (2002) propose d'appréhender la mobilité spatiale non pas dans ses déplacements observés, ses pratiques physiques, mais à partir de la capacité des individus à s'approprier un potentiel de mobilité, désignée sous le terme de *motilité*. Par analogie avec l'utilisation de ce terme en biologie ou en médecine, il définit la motilité comme « la manière dont un individu ou un groupe fait sien le champ du possible en matière de mobilité et en fait usage ». Ce potentiel de mobilité est décomposé en trois catégories de facteurs, tenant à l'accessibilité, aux compétences et à l'appropriation cognitive. L'accessibilité est définie ici par les conditions économiques et spatio-temporelles d'accès à une offre de déplacement ou de communication. Les compétences relèvent de la socialisation des acteurs, et notamment de savoir-faire acquis permettant de se déplacer et de capacités organisationnelles, portant sur l'agencement de ses activités dans l'espace et dans le temps, la capacité à les planifier ou à réagir en fonction de tel ou tel événement nouveau. Enfin, l'appropriation cognitive est le sens que les acteurs donnent aux possibilités de mobilité auxquelles ils ont accès et auxquelles ils associent des valeurs, des perceptions, des habitudes.

Ces notions présentent l'intérêt de différencier la mobilité effective, réalisée, des potentiels de connexion et de déplacement qui s'offrent aux individus, permettant ainsi de s'intéresser aux facteurs qui sont à l'origine d'une inégale répartition de ces potentiels entre les différents groupes sociaux. Pour autant, plusieurs critiques peuvent être adressées à ce concept, qui en limitent la portée pour appréhender les inégalités socio-spatiales résultant du processus de spatialisation des ressources urbaines par l'évolution des conditions de déplacement.

La première porte sur la restriction des facteurs de motilité aux aspects associés à la mobilité quotidienne. Dans la définition de Kaufmann, l'accessibilité ne concerne que les conditions d'accès à une offre de déplacement et de communication. Si cette focalisation s'explique par le rôle spécifique accordé aux potentiels de vitesse ou de communication à distance dans le processus de réversibilisation des mobilités, elle détourne en partie le concept de son objectif initial, qui est de mieux comprendre les effets de système des différentes formes de mobilité spatiales et sociales. Or, et c'est bien là le problème, la prise en compte de l'effet de système entre les différentes formes de mobilité spatiale (Bassand et Brulhard, 1980) se heurte à une difficulté majeure : celle d'appréhender ensemble des mobilités qui ont peu à voir les unes avec les autres, notamment la « mobilité-déplacement » et la « mobilité-repositionnement » (Ripoll, 2015). Mesurer les inégalités sociales à travers la prise en compte des dispositions sociales et des capacités de déplacement ne garantit pas, souligne Fabrice Ripoll, de ne pas tomber dans un point de vue « mobilo-centrique », tendant à isoler la mobilité des autres faits sociaux. La deuxième critique découle de la première : la motilité, qui correspond à un potentiel de déplacement et de communication, est considérée comme une ressource sociale parmi d'autres (au même titre que le revenu, ou le capital social). Ce concept, qui envisage sous un angle

peut penser faute d'instruments de pensée tels que problématiques, concepts, méthodes, techniques (...) » (Bourdieu, 1989, 14).

nécessairement positif les arbitrages des individus et des ménages ne permet pas de penser la mobilité comme une contrainte, c'est-à-dire comme la résultante d'une pluralité de facteurs économiques ou politiques qui font de cette mobilité un facteur d'ajustement plutôt qu'un choix pleinement consenti. Parce qu'elle est envisagée à l'échelle individuelle en dehors des effets rétroactifs sur l'organisation spatiale des ressources des décisions des autres acteurs, la notion de motilité peine à mettre en évidence les incidences structurelles de l'évolution des choix de localisation sur les contraintes de déplacement.

Il ressort finalement que les renouvellements conceptuels et méthodologiques autour de la question de l'accès à la ville dans le champ des transports et de la mobilité participent de tentatives encore partiellement abouties pour sortir d'une vision de l'accessibilité réduite aux performances de réseaux de transport ou aux capacités de déplacement. Au-delà de ces difficultés, l'usage de l'accessibilité comme catégorie d'action soulève différentes interrogations et pistes de réflexion.

(iv) Passer du droit à la mobilité au droit à la ville ? Réflexions pour l'action publique

La notion d'accessibilité présente à notre sens plusieurs avantages au regard de l'objectif d'une meilleure prise en compte des inégalités sociales d'accès à la ville (Fol et Gallez, 2013). D'une part, elle offre la possibilité d'introduire une interrogation en termes d'équité, à partir de différentes conceptions de la justice sociale et spatiale. En deuxième lieu, son utilisation dans le domaine de l'évaluation des projets d'infrastructures de transport permet d'aborder la question des effets redistributifs et de l'ouvrir au débat public. Enfin, elle permet de questionner les possibilités de coordination et les éventuels effets antagonistes des différents champs de l'action publique urbaine concernés par les enjeux d'accès aux ressources urbaines.

Dans son acception la plus large de *mise en capacité (get-at-ability)* des personnes à atteindre et à prendre part aux activités que la société considère comme normales, la notion d'accessibilité apparaît centrale dans la réflexion sur les moyens d'atteindre une plus grande intégration (inclusion) sociale ou à l'inverse de lutter contre l'exclusion sociale. Elle permet également d'interroger les modalités de mise en œuvre de l'équité (Young, 1994) et de la justice spatiale (Soja, 2010) et d'intégrer explicitement la notion d'espace dans les approches de la justice sociale (Farrington et Farrington, 2005).

Les travaux empiriques sur l'accessibilité se sont focalisés sur l'accès des individus aux ressources les plus basiques : l'emploi, la santé, l'éducation, l'alimentation. Faire en sorte que l'accès à un ensemble de ressources essentielles soit assuré renvoie à la théorie de la justice sociale développée par Rawls. Cette approche, qui s'oppose à la théorie utilitariste de maximisation du bien-être total, prône une distribution juste (garantissant l'accès des plus démunis) des *biens premiers* : libertés de base (liberté politique, de pensée, de conscience, de mouvement, etc.), dotations socio-économiques (revenus, accès aux positions d'autorité et de responsabilité, services de santé, etc.) et bases sociales du respect de soi-même. Partant d'une critique des travaux de Rawls, Amartya Sen (2009) propose quant à lui de s'intéresser aux inégalités de pouvoir plutôt qu'aux inégalités de ressources des individus en proposant une approche fondée sur les *capabilités (capabilities)*. Selon Sen, Rawls se contente d'évaluer « les possibilités offertes aux individus à l'aune des moyens qu'ils possèdent sans tenir compte des grosses variations d'aptitude à *convertir* les biens premiers en vie satisfaisante » (Sen, 2012, 97). La personne handicapée, par

exemple, ne peut agir comme la personne valide, même à revenu identique. Il suggère pour sa part d'évaluer la qualité de la vie à partir de ce que les individus sont vraiment en mesure de réaliser, à des *états* (*beings*) et des *actions* (*doings*) qu'il désigne sous le terme de fonctionnements (*functionings*). Sen insiste plus particulièrement sur la prise en compte des *fonctionnements potentiels*, par opposition aux fonctionnements accomplis, qui ne s'intéresseraient qu'aux résultats et non à l'ensemble des opportunités d'atteindre ce résultat. La *capabilité*, qui représente « la liberté de fonctionner de l'individu », est définie comme « l'ensemble des fonctionnements potentiels que l'individu peut réaliser » (Bertin, 2008).

Comme le souligne Farrington (2007), c'est sous sa forme normative que le concept d'accessibilité est le plus utile, car il est directement traductible en termes d'objectifs politiques : "It expects that the demonstration of low or lower levels of accessibility experienced by different people or groups will demonstrate the duty of society to take action to increase these lower levels". Le droit à l'accessibilité, dans la perspective de l'approche des *capabilités* de Sen, pourrait être formulé comme le droit de chaque individu à accéder aux ressources et aux opportunités qui lui permettent de mener la vie qu'il souhaite. Une telle formulation apparaît à la fois moins ambiguë et plus respectueuse des disparités individuelles que celle d'un droit universel à la mobilité.

Ces différents constats plaident en faveur d'une reformulation de la question des inégalités sociales d'accès par la notion d'accessibilité, qui met l'accent sur les opportunités et non sur les comportements réels (Moseley, 1979, cité par Farrington et Farrington, 2005) et qui amène à raisonner en termes de potentiels et non de résultats. Pour autant, cette analyse en termes de potentiels peut difficilement laisser de côté la question de l'appropriation effective par les individus de ces potentiels, afin d'analyser les différents facteurs à l'origine des différences d'appropriation. Dans cette perspective, il serait intéressant d'aborder ensemble l'analyse des potentiels d'accès et de la mobilité des individus (quotidienne et résidentielle).

La prise en compte de l'accessibilité dans l'évaluation socio-économique des projets de transport peut être envisagée, comme le suggère Martens (2006), en remplaçant dans les bilans coûts-avantages les gains de temps par des gains d'accessibilité à partir des indicateurs fondés sur l'utilité. L'utilisation d'indicateurs plus simples à interpréter, comme les indicateurs gravitaires, pourrait compléter les études socio-économiques classiques : ainsi la cartographie des gains d'accessibilité différenciés dans l'espace ou selon différentes catégories de population permettrait elle d'identifier les gagnants et les perdants d'un projet (Fol & Gallez, 2014). Différentes simulations réalisées par le SETRA (2012) sur des projets d'autoroute soulignent des différences notables dans les bénéfices mesurés à partir de gains de temps ou de gains d'accessibilité : en particulier, la propagation spatiale des avantages liés à l'amélioration locale des performances du réseau est beaucoup plus large que celle mesurée à partir d'une cartographie des gains d'accessibilité, qui dépend de la densité d'opportunités à laquelle la nouvelle infrastructure donne accès. La compréhension de ces différences constitue une information pour le débat public.

En termes de politiques publiques, l'application opérationnelle de la notion d'accessibilité conduit à envisager un large spectre de stratégies, qui ne passent pas toutes par une augmentation des déplacements (Handy, 2002 ; Curtis & Scheurer, 2010). Ainsi, la réduction des inégalités d'accès aux ressources urbaines passe certes par des politiques de transports ciblées sur certains quartiers ou sur certaines catégories de population, mais elle nécessite surtout un rapprochement

entre politiques d'urbanisme et politiques de déplacements, à l'instar des démarches initiées en Grande Bretagne avec *l'accessibility planning*.

Bien que le principe de la coordination entre urbanisme et transports soit devenu le mot d'ordre systématique de politiques urbaines de plus en plus imprégnées des notions de ville compacte, de ville durable, d'urbanisme tourné vers les transports (issu de l'idée de *transit-oriented development* venue des Etats-Unis), ces orientations prennent encore peu en considération la dimension des inégalités sociales. Nous avons vu à travers l'analyse des contrats de développement territorial que certains débats autour du logement et de sa qualité pouvaient émerger à l'occasion des réflexions orientées vers l'articulation entre réseaux de transports collectifs et territoires. Néanmoins, la constitution d'un problème public visant la réduction des inégalités d'accès aux ressources urbaines reste soumise à la possibilité d'un arbitrage effectif entre les politiques de transport, de logement (notamment de logement social) et d'aménagement (en particulier en termes de localisation des services publics). La question de l'équité dans l'accès aux services publics suscite actuellement une réflexion critique sur les conséquences des tendances au regroupement spatial des services (très marquées pour la santé) observées au cours des dernières années (voir notamment dans le SDRIF, 2013).

Ces enjeux et questionnements autour d'un changement de paradigme politique orienté vers la question de l'accès à la ville nous ont conduit à définir plusieurs pistes pour un programme de recherche.

4. Epilogue : trois pistes pour un programme de recherche

Le programme de recherche esquissé pour les prochaines années prolonge nos réflexions récentes sur l'accessibilité et les inégalités sociales d'accès à la ville (Fol & Gallez, 2014). Il s'inscrit dans un courant de recherche international en émergence, représenté dans différents champs disciplinaires, qui a pour projet de faire évoluer le paradigme de la planification des transports et de l'aménagement d'un paradigme fondé sur la mobilité à un paradigme fondé sur l'accessibilité (voir notamment Sclar *et alii*, 2014 ; Levine *et alii*, 2012). Les pistes de recherche envisagées mettent l'accent sur la prise en compte des inégalités sociales d'accès à la ville comme un enjeu central de la réflexion autour de la mise en œuvre de politiques urbaines durables.

(i) *Le rôle politique des outils de la régulation entre réseaux, mobilités et territoires*

La première orientation se situe dans le prolongement de la recherche effectuée sur les contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris et, plus largement, des travaux sur la mise en œuvre des projets d'aménagement réalisés dans le cadre de l'appel d'offre pour le PUCA. Elle vise à approfondir les connaissances sur la régulation publique entre réseaux, mobilités et territoires.

Elle s'est concrétisée, en 2014, par le lancement d'un appel international à articles pour la revue Flux – Cahiers scientifiques internationaux réseaux et territoires, centré sur la question du rôle des outils de la coordination entre politiques de transports collectifs et urbanisme dans la fabrique politique urbaine. Depuis une dizaine d'années, une grande diversité d'instruments d'action publique ont été élaborés en vue de faciliter l'intégration entre le développement des réseaux de transports publics et l'aménagement urbain, allant de la définition de normes, de

principes ou de contrats portant sur l'aménagement des espaces centrés sur les stations du réseau de transports collectifs à des stratégies de récupération de la valeur foncière pour le financement des réseaux. Divers outils de ce type ont ainsi vu le jour dans différents pays : contrats d'axe et de développement territorial en France, périmètres d'aménagement concerté d'agglomération en Suisse, *Transit-Development Areas* en Grande-Bretagne, quartiers TOD aux États-Unis, programmes *Rail + Property* à Hong-Kong, etc. Rares sont encore les recherches qui mobilisent l'approche politique pour questionner la mise en pratique et les impacts de ces instruments. Or nous estimons que leurs potentialités et la manière dont ils contribuent à la fabrique des politiques urbaines doivent être évaluées à l'épreuve des situations locales. Au-delà de la vision standardisée véhiculée par un instrument, c'est en effet à travers les logiques et pratiques des acteurs publics et privés (usagers, entreprises, riverains, associations) que se construit la relation entre urbanisme et transports collectifs.

L'une des ambitions de ce numéro spécial est de favoriser analyse croisée du rôle politique de ces instruments dans des contextes urbains très différenciés. Deux pistes d'analyse ont été proposées aux auteurs. La première porte sur les conditions d'application de ces instruments, notamment dans leur capacité à intégrer les intérêts divergents des acteurs urbains autour de projets communs. La seconde concerne les impacts de la mise en œuvre de ces instruments sur les pratiques techniques et politiques et sur la réorganisation des institutions politiques territoriales. La publication de ce numéro spécial, qui sera un numéro double, est prévue pour le dernier trimestre de l'année 2015.

A partir des questions de recherche dégagées à l'issue de cette publication, d'autres analyses pourront être engagées sur les processus de transaction entre les acteurs urbains autour de la relation entre réseaux de transport, mobilités quotidiennes et aménagement urbain¹⁹⁷. Différentes pistes d'élargissement du questionnement seront examinées : le développement d'une analyse comparative de ces processus dans plusieurs grandes agglomérations ; l'élargissement de cette analyse aux acteurs privés, opérateurs de transport et opérateurs immobiliers notamment ; une analyse du poids de la participation de la société civile dans ces négociations.

(ii) L'usage des méthodes d'évaluation dans les processus de décision des projets de transport

La deuxième orientation de recherche concerne l'usage des méthodes d'évaluation dans l'analyse des processus de décision des projets de transport.

A l'occasion de la réflexion développée à la demande de la Fondation Volvo pour la Recherche et l'Éducation (VREF), nous avons posé comme hypothèse que le recours à la notion d'accessibilité permettait d'améliorer la prise en compte des inégalités sociales dans l'évaluation des projets de transport, et plus spécifiquement de faire de la question des gagnants et des perdants potentiels de ces projets un objet de débat public (Fol & Gallez, 2014). Les analyses des processus de régulation des mobilités quotidiennes montrent néanmoins que les avancées méthodologiques, seules, ne suffisent pas à impulser ou à rendre possible le changement. Nous proposons donc d'examiner plus précisément les conditions d'une transformation des pratiques

¹⁹⁷ Dans cette perspective de recherche, une demande d'allocation a été déposée en février 2015 au programme de financement de la Région Ile-de-France R2DS, portant sur l'analyse des contrats « aménagement-transport » actuellement mise en œuvre dans la région francilienne.

de l'évaluation socio-économiques des projets de transport à partir d'une analyse des usages de ces méthodes dans les processus de décision politiques.

Un tel objectif présente *a priori* plusieurs difficultés, notamment dans la constitution des observations empiriques. L'enquête sur les usages de l'évaluation peut se limiter aux décideurs publics, ou supposés tels, pour diverses raisons. D'un côté, il est probable, comme l'ont montré les travaux de Sfez (1992), qu'il soit impossible de reconstituer de manière précise les différents protagonistes, leurs arguments et la manière dont ils ont pesé dans la décision finale. Par ailleurs, à moins de conditions réglementaires précises, conditionnant par exemple la participation financière de l'Etat, il est difficile d'évaluer le poids exact des procédures d'évaluation dans l'évolution de la prise de décision. L'analyse s'appliquera plutôt à caractériser les usages de la norme évaluative ou de ses recommandations, ses contournements et ses contestations, tant du côté de la maîtrise d'ouvrage, que des opérateurs, des représentants associatifs ou des acteurs locaux, qu'ils se rangent du côté des opposants ou des promoteurs du projet. Nous nous intéresserons par ailleurs aux controverses autour du projet afin de comprendre dans quelle mesure ces critiques remettent en cause les méthodes d'évaluation, et en quoi ces critiques font écho ou pas aux débats scientifiques autour de ces méthodes. Il s'agira également d'identifier quels autres critères pèsent dans la décision, quelles sont leurs modalités d'évaluation, à quels registres de légitimation ils font appel. Enfin, nous analyserons l'outillage conceptuel, méthodologique et argumentaire des porteurs de la contestation.

L'objectif est de construire un projet de recherche collective à des fins comparatives, si possible à partir d'études de cas réalisées dans des pays européens qui affichent des traditions et des usages différenciés de l'évaluation. Une approche pragmatique de l'action publique sera privilégiée, centrée sur les problèmes de traduction, de transactions entre les acteurs, de construction d'un accord.

(iii) Les inégalités sociales dans l'accès à la ville

La troisième orientation de recherche porte sur la prise en compte des enjeux sociaux dans l'évaluation des politiques urbaines à travers la question des inégalités d'accès aux ressources. Par ressources, nous entendons le logement, l'emploi, les services, commerces, équipements collectifs qui permettent aux individus de vivre et de participer à la vie sociale dans un territoire donné. Dans le contexte d'une crise sociale et économique renforcée et dans un horizon de renchérissement voire de rationnement de l'énergie, cette question des inégalités sociales d'accès aux ressources urbaines est plus que jamais à l'ordre du jour.

Les travaux envisagés poursuivent deux objectifs principaux : contribuer aux débats scientifiques et sociétaux sur la question des inégalités socio-spatiales, de l'équité et de la justice dans l'accès à la ville ; éclairer et apporter un regard critique sur les politiques publiques, d'abord celles mises en œuvre dans le domaine des transports et du logement social mais aussi les politiques urbaines où interagissent les différents secteurs de l'action publique mobilisés par la question des inégalités socio-spatiales d'accès à la ville. Cette problématique prolongera les travaux déjà développés depuis plus d'une dizaine d'années au sein du LVMT autour des problématiques de ségrégation socio-spatiales et d'inégalités d'accès au logement et à l'emploi. L'ambition est à la fois de renforcer les synergies au sein du laboratoire autour de cette

thématique et de développer des collaborations en France et à l'étranger. Plusieurs thèses et projets de recherche pourront être lancés autour de ces problématiques.

Deux directions de recherche principales ont été identifiées.

La première porte sur l'approfondissement de la mesure des inégalités socio-spatiales d'accès à la ville, et s'attachera plus particulièrement à :

- évaluer le rôle relatif des ressources individuelles (économiques, sociales, culturelles, cognitives) et des ressources spatiales (en lien avec la position des lieux de résidence et de travail dans la ville et l'accès aux moyens de transport dans ces lieux) ;

- distinguer l'accès aux aménités dites « de proximité » (services, commerces, équipements qu'on est en droit de s'attendre à trouver dans le voisinage immédiat de son domicile) et les aménités à moyenne ou longue distance (services, commerces, équipements plus spécialisés et/ou rares qui se localisent dans des lieux de centralité) ;

- explorer des circuits de causalités croisées entre la précarité sociale, la précarité énergétique et l'accès à la ville.

La deuxième porte sur l'analyse et l'évaluation de l'action publique vis-à-vis des enjeux de réduction des inégalités d'accès aux ressources urbaines, à travers différentes entrées :

- l'analyse de l'évolution des représentations, des catégories d'action, des méthodes et des contenus de l'action publique à l'égard de la question des inégalités sociales et de l'accès à la ville dans différents secteurs de l'action publique urbaine (transports et logement social notamment) ;

- l'évaluation de l'efficacité des politiques régulatrices, correctives, redistributives, territoriales ou non-territoriales (aides à la mobilité, aides à l'insertion professionnelle, accompagnement familial), sur le plan de l'atténuation des inégalités d'accès à la ville, notamment par une amélioration de la situation des plus démunis ;

- l'analyse des impacts des politiques urbaines de transports, de logement ou d'aménagement (incitations pour limiter l'usage de la voiture, incitations à la densification des centres urbains, lutte contre l'étalement urbain, etc.) en termes de redistribution sociale des potentiels d'accès aux ressources.

Certaines de ces pistes d'analyse seront développées dans le cadre du projet ANR VITE! (Villes et Transition Énergétique), qui a démarré en 2015. Ce projet, coordonné par le LATTS, associe des modélisateurs et des chercheurs en sciences sociales issus de sept laboratoires du Labex Futurs Urbains. Il vise à apporter un éclairage prospectif pluridisciplinaire sur les effets sociaux, territoriaux et environnementaux de stratégies de transition énergétique mises en œuvre à l'échelle d'une région urbaine et sur le potentiel de mobilisation des acteurs en lien avec ces stratégies, en accordant une importance particulière aux spécificités socio-territoriales régionales, aux formes de l'action collective, aux instruments de politique publique mobilisés, aux dynamiques d'évolution des pratiques sociales. Plusieurs scénarios seront construits, simulés et évalués pour la région Île-de-France.

Références bibliographiques

- ADEUS, 2003, Urbi et Orbi. L'étalement urbain : état des lieux, *Dimension Villes*, Dossiers de l'Adeus n° 3, Strasbourg.
- Akrich M., Callon M. & Latour B., 2006, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses des Mines.
- Allen J., 2000, On Georg Simmel. Proximity, distance and movement, In: Craig M. & Thrift N. (eds), *Thinking Space*, London, Routledge, 54-70.
- Apparicio P. & Séguin A.-M., 2006, Measuring the accessibility of services and facilities of residents of public housing in Montréal, *Urban Studies*, 43(1), 187-211.
- Apel D. & Pharoah T., 1995, *Transport Concepts in European Cities*, Avebury Studies in Green Research, Aldershot.
- APUR, 1975, Etude des réseaux de transports en commun de surface dans les grandes agglomérations françaises, Paris, ATP Socio-économie des transports, 134 pages.
- Arbellot G., 1973, La grande mutation des routes de France au XVIII^e siècle, *Annales Economies, Sociétés, Civilisations*, 28(3), 765-791.
- Ascher F., 2000, *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2^e édition.
- Ascher F., 2005, La métaphore est un mouvement. Des idées sur le mouvement au mouvement des idées, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 118(1), 37-54.
- Ascher F., 2006, Le mouvement dans les sociétés hypermodernes, Texte de la 600^e Conférence de l'Université de tous les savoirs, Paris, 4 janvier 2006. En ligne : <http://download2.cerimes.fr/canalu/documents/utls/download/pdf/040106.pdf> (consultation juillet 2013).
- Aveline N., 2003, *La ville et le rail au Japon. L'expansion des groupes ferroviaires privés à Tokyo et Osaka*, Paris, Editions du CNRS.
- Bacqué M.-H. & Fol S., 2007, L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction, *Revue Suisse de Sociologie*, 33(1), 89-104.
- Banister D., 1994a, Reducing the Need to Travel through Planning, *Town Planning Review*, 65(4), 349-354.
- Banister D., 1994b, Equity and acceptability questions in internalising the social cost of transport, in ECMT (eds), *Internalising the Social Cost of Transport*, Paris: OECD, 153-175.
- Banister D., Bristow A.L., Breheny M., Van Wee B., Marvin S. & Guy S., 1999, Policy Forum: Towards a New Logis of Transport Planning? *The Town Planning Review*, 70(2), 139-158.
- Baraize F. & Négrier E., 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.
- Barles S. & Guillerme A., 2000, Gestion des congestions : seculum miserabile, *Annales des Ponts et Chaussées*, n°94, *La congestion urbaine*, 4-12.
- Barone S., 2008, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de sciences politiques, Université de Montpellier I.

- Barone S., 2010, Au-delà de la LOTI : les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires ? *Flux*, n°79-80, 112-123.
- Barré A. & Menerault P., 1999, Le TER à la recherche d'un second souffle ou le rail au quotidien dans le Nord-Pas-de-Calais, *Hommes et Terres du Nord*, 4, 238-247.
- Barrère A. & Martucelli D., 2005, La mobilité et l'imaginaire de la mobilité : inflexion contemporaine, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 118(1), 55-79.
- Baschet J., 2006, *La civilisation féodale. De l'an mil à la colonisation de l'Amérique*, 3^{ème} édition, Paris, Flammarion.
- Bassand M. & Brulhard M.-C., 1980, *Mobilité spatiale*, Saint-Saphorin, Editions Georgi.
- Bassand M., 1986, La mobilité spatiale, un phénomène macroscopique, in *Sociologie pluraliste et pluralisme sociologique, Mélanges publiés en l'honneur du Professeur Maurice Erard*, Université de Neuchâtel, EDES.
- Bastie J., 1964, *La croissance de la banlieue parisienne*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bauman Z., 1999 [1998], *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette.
- Bauman Z., 2000, *Liquid Modernity*, Cambridge/Oxford/Malden, Blackwell.
- Beaucire F., 1995, Urbanisme et développement durable. A « ville invisible », citoyen insaisissable, *Transports Urbains*, 88.
- Beaucire F., 1988, Les transports collectifs devant l'extension des banlieues et l'essor de la mobilité, In : Fourcaut A. (dir) *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964). Guide de recherche*, Paris, L'Harmattan, 81-99.
- Beck U., 2001 [1986], *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier.
- Beck U., Giddens A. & Lash S., 1994, Reflexive modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order, Cambridge, Polity Press.
- Beckouche P., Béhar D., Davezies L., Korsu E., Offner J.-M., 2001, Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France : pour une territorialisation stratégique de l'action publique, *2001 Plus*, 57.
- Béhar D., Estèbe P. & Gonnard S., 2002, *Les villes nouvelles en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu. Revue de la littérature (1965-2000)*, Programme histoire et évaluation des villes nouvelles, Acadie, 60 pages.
- Béhar D., Estèbe P. & Vanier M., 2014, Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ? *Métropolitiques*, 13 juin 2014.
- Bell D., 1973, *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, New York, Basic Books.
- Bellanger E. & Poupeau F.-M., 2014, *Lumières sur la banlieue. Histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication*, Ivry-sur-Seine, Atelier.
- Ben-Akiva M. & Lehrman S.R., 1979, Disaggregate travel and mobility choice models and measures of accessibility, In Hensher, D.A., Sopher P.R. (Eds), *Behavioural Travel Modelling*, Croom Helm, Andover, Hants, 654-679.
- Benusiglio D. & Burel B., 1977, *Localisation des capacités d'expertise et répartition des pouvoirs qui président à l'évolution des systèmes de transports urbains*, IDET-CEGOS, Rapport de convention pour le Ministère de l'Équipement, 91 pages.

- Bernadet M., 2003, Réflexions sur les conclusions du rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport, *Transports*, 419, 145-155.
- Bertin A., 2008, L'approche par les capacités d'Amartya Sen, une nouvelle voie pour le socialisme libéral. *Cahiers du GREThA* n°2008-09, Université de Montesquieu Bordeaux IV.
- Bhat C., Handy S., Kockelman K., Mahmassani, H., Chen Q. & Weston L., 2000, *Development of an urban accessibility index: Literature review*, Report for the Texas Department of transportation, University of Texas, Austin, TX: Center for Transportation Research.
- Bieber A., Massot M.-H. & Orfeuill J.-P., 1993, *Questions vives pour une prospective de la mobilité quotidienne*, INRETS, Synthèse n°19.
- Bodin F. & Menerault P., 2005, L'agglomération de Caen, In Gallez C. & Menerault P. (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention INRETS-ADEME, Prédit 3, GO 11 « Politique des transports », 189-218.
- Boltanski L. & Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Boltanski L. & Thévenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Bonnafous A. & Masson S., 2003, Evaluation des politiques de transports et équité spatiale, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4, 547-572.
- Borraz O., 1998, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Borraz O., 1999, Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale, In Balme R., Faure A. et Mabilleau A., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 77-110.
- Bouchard G., 1972, *Le village immobile. Sennely-en-Sologne au XVIIIè siècle*, Paris, Plon.
- Boulahbal M., 2000, *Les territoires de mobilité quotidienne. Définition du concept et caractérisation en fonction du contexte d'urbanisation et de caractéristiques individuelles*, Thèse de doctorat en transport de l'ENPC.
- Bourdages J. & Champagne E., 2012, Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport, *VertigO – la revue en ligne des sciences de l'environnement*. [En ligne], Hors-série 11 | mai 2012, mis en ligne le 07 mai 2012, consulté le 02 avril 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/11713> ; DOI : 10.4000/vertigo.11713.
- Bourdieu P., 1979, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Editions de Minuit.
- Bourdieu P., 1980, *Le sens pratique*, Paris, Editions de Minuit.
- Bourdieu P., 1992, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil.
- Bourdin A., 2005, Les mobilités et le programme de la sociologie, *Cahiers internationaux de sociologie*, 118(1), 5-21.
- Brehehy M., 1997, Urban compaction : feasible and acceptable?, *Cities*, 14(4), 209- 217.
- Brenac T., Reigner H. & Hernandez H., 2013, Centres-villes aménagés pour les piétons : développement durable ou marketing urbain et tri social ? *Recherche Transport Sécurité*, 2013(4), 271-282.
- Brög W. & Erl E., 1996, Allemagne, In CEMT (coll.) *Réduire ou repenser la mobilité urbaine ?* Table ronde la Conférence Européenne des Ministres des Transports 102, Paris, Editions de l'OCDE, 5-88.
- Brouant J.-P., 2005, La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur, *Les Annales de la Recherche Urbaine* 99, 93-101.
- Brunet J.-P., 1985, Constitution d'un espace urbain : Paris et sa banlieue de la fin du XIXè siècle à 1940, *Annales Economies Sociétés Civilisations*, n°3, 642-643.

- Brunet J.-P., 1986, Les rapports entre emploi et résidence, In *Les crises de la banlieue aux XIX^e et XX^e siècles*, Villes en parallèle, n°10, Université de Paris X Nanterre.
- Buchanan C., 1963, *Traffic in towns. A study of the long term problems of traffic in urban areas*, London, HMSO. Traduction française en 1965 : *L'automobile dans la ville, étude des problèmes à long terme que pose la circulation dans les zones urbaines*, Paris, Imprimerie Nationale.
- Bureau B. & Glachant M., 2007, *Evaluation des effets distributifs de différentes politiques de transport urbain en Ile-de-France*, Rapport final pour le PREDIT 3, GO1, décembre, 99 pages.
- Burton E., 2000. The Compact City: Just or Just Compact ? A Preliminary Analysis, *Urban Studies*, 37(11), 1969- 2006.
- Callon M., 1986, Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année Sociologique*, 36, 169-208.
- Calthorpe P., 1993. *The next American metropolis : ecology, community, and the American dream*, Princeton, Princeton Architectural Press.
- Cantelli F., Roca i Escoda M., Stavo-Debaugé J. & Pattaroni L., 2009, Introduction, In Cantelli F., Roca i Escoda M., Stavo-Debaugé J. & Pattaroni L. (eds), *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Bruxelles-Bern-Berlin-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Wien, Peter Lang, 11-36.
- Carlton I., 2007, *Histories of Transit-Oriented Development: Perspectives on the Development of the TOD Concept. Real Estate and Transit, Urban and Social Movements, Concept Protagonist*, Berkeley, IURD, Working Paper 2009-2.
- Carmona M., 2001, *Tramway, le coût d'une mode*, Orléans, Paradigme.
- Caron F., 1997, *Histoire des chemins de fer en France. Tome 1 : 1740-1883*, Paris, Fayard.
- Castel R., 1999, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.
- Castells M., 1996, *The Rise of the Network Society*, London, Blackwell.
- Caubel D., 2006, *Politiques de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Lyon II.
- CEE, 1992, Directive 92/72/CEE du Conseil du 21 septembre 1992 concernant la pollution de l'air par l'ozone, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 297/1.
- Cefaï D., 1996, La construction des problèmes publics. Définition de situations dans des arènes publiques, *Réseaux*, 14(75), 43-66.
- CEMT, 1996, *Réduire ou repenser la mobilité urbaine quotidienne ? Rapport de la 102^e table ronde d'économie des transports*, Paris, 9-10 mai 1996.
- Cervero R., 2007, Transit-oriented development as ridership bonus : a product of selfselection and public policies », *Environment and Planning A*, 39(9), 2068- 2085.
- Cervero R., 1998, *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*, Washington D.C., Island Press.
- Cervero R., Ferrell C. & Murphy S., 2002, Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review, *TRCP Research Results Digest*, 52, TRB.
- CGPC & Inspection générale des finances (coll.), 2003, *Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport*, Paris, La Documentation Française, 112 pages.
- Chapoutot J.-J. & Gagneur J., 1973, *Caractères économiques des transports urbains. Contribution à une recherche sur le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans le fonctionnement économique des transports urbains*,

- Rapport pour la DGRST, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, mars, 61 pages.
- Chapoutot J.-J. & Gagneur J., 1974, Transports collectifs urbains et processus de décision : étude du cas grenoblois, Recherche pour le Secrétariat d'État aux Transports, U.E.R. Urbanisation-Aménagement, Université des sciences sociales de Grenoble.
- Charron M., 2008, Forme urbaine, possibilités et distance de navettage, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2008(4), 503-517.
- Chatzis, K., 2012, La modélisation des déplacements urbains en France depuis les années 1980, ou la domination progressive du champ par le secteur privé, *Flux*, 85-86(3), 22-40.
- Chatzis K., 2013, *Modèles de trafic urbain aux États-Unis et en France (1945 à nos jours)*. Administrations, universités et bureaux d'études, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, LATTS-ENPC, 380 pages.
- Chen H.-P., 2000, Commuting and Land Use Patterns, *Geographical and Environmental Modelling*, 4(2), 163-173.
- Choay F., 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Paris, Seuil.
- Church A., Frost M. & Sullivan K., 2000, Transport and social exclusion in London, *Transport Policy*, 7, 195-205.
- Claisse G. & Duchier D., 1993, Les observatoires des effets T.G.V. : réflexions méthodologiques, Actes des sixièmes entretiens Jacques Cartier *Villes et TGV*, Lyon, Laboratoire d'Économie des Transports, 219-238.
- Claude V., 2000, Une solution pratique aux problèmes urbains au début du XXe siècle : le zonage, *Annales des Ponts et Chaussées*, 93, 23-29.
- CNDP, 2011 Bilan sur le débat public du réseau de transport du Grand Paris (30 septembre 2010-31 janvier 2011), 31 mars 2011, 19 pages.
- Collet R., de Lapparent M. & Hivert L., 2010, Addiction to car use and dynamic elasticity measures in France, *13th World Conference on Transport Research*, Lisbon, Portugal, July, 11-15.
- Collins J.B., 1991, Geographic and social mobility in early modern France, *Journal of Social History*, 24(3), 563-577.
- Commaille J. & Jobert B. (eds), 1999, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Commenges H., 2013a, Socio-économie des transports : une lecture conjointe des instruments et des concepts, *Cybergeo : European Journal of Geography*, document 633, mis en ligne le 20 février 2013, consulté le 16 juin 2014. URL : <http://cybergeo.revues.org/25750> ; DOI : 10.4000/cybergeo.25750.
- Commenges H., 2013b, *L'invention de la mobilité quotidienne. Aspects performatifs des instruments de la socio-économie des transports*, Thèse de géographie, Université Paris-Diderot Paris 7.
- Cresswell T., 2002, Introduction: Theorizing Place, In Cresswell T. & Verstraete G. (eds) *Mobilizing Place, Placing Mobility. The Politics of Representation in a Globalized World*, Amsterdam/New York, Rodopi, 11-32.
- Cresswell T., 2004, Justice sociale et droit à la mobilité, In Allemand S., Ascher F. & Lévy J. (dir) *Les sens du mouvement. Modernité et mobilités dans les sociétés contemporaines*, Paris, Belin, 145-153.
- Cresswell T., 2006a, *On the Move. Mobility in the Modern Western World*, New York, Routledge.
- Cresswell T., 2006b, The Right to Mobility: The Production of Mobility in the Courtroom, *Antipodes*, 735-754.

- Croix, Alain (1999), « L'ouverture des villages sur l'extérieur fut un fait éclatant dans l'Ancienne France. Position de thèse », *Histoire et sociétés rurales*, 11 (1), 109-146.
- Cropper M. & Gordon P.I., 1991, Wasteful commuting : a re-examination, *Journal of Urban Economics*, 29, 2-13.
- Crozet Y., 2014, Accessibilité des transports terrestres et développement économique : nous devons changer d'époque ! *Annales des Mines*, 75(3), 30-24.
- Crozet Y. & Joly I., 2004, Budgets-temps de transport : les sociétés tertiaires confrontées à la gestion paradoxale du 'bien le plus rare', *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 45, 27-48.
- De Coninck F., 2007, Note de lecture : Sociologie des mobilités. Une nouvelle frontière pour la sociologie ? John Urry, Armand Colin, 2005 (Edition anglaise 2000), *Flux*, 68(2), 119-120.
- De Roo P., 2001, *Contrats d'agglomération. Mode d'emploi*, Paris, DATAR.
- Debizet G., 2004, Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité. Mutations d'une expertise, Thèse de doctorat en Géographie-Aménagement, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Delannoy M.-A., J. Rieu et F. Pallez, *Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs*, *Politiques et management public*, 22(2), 75-89.
- Demongeot B., 2011, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique. L'exemple du tramway*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Grenoble.
- Denis V., 1994, *Surveiller et décrire. L'enquête des préfets sur les migrations périodiques, 1807-1813*, Mémoire de maîtrise, Université de Paris 1.
- Denis V., 2006, The invention of mobility and the history of the State, *French Historical Studies*, 29(3), 359-377.
- Desage F., 2009, Un régime de grande coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux, *Politix* 88, 133-161.
- Desage F., 2012, La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires, *Géographie Economie Société* 14, 197-226.
- Desage F. et Guéranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, Bellescombes-en-Bauges.
- Desjardins X., Douay N. & Gagnière V., 2012, Evolution des schémas, permanence des tracés : la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires, *Géocarrefour*, 87(2), 209-224.
- Desjardins X. & Leroux B., 2007, Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial, *Flux*, 69, 6-20.
- Desjardins X. et Boino P., 2006, *Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport pour le PUCA-MEDDE.
- Desjardins X., Duret H. et Tual M., 2010, *Aménager la métropole parisienne. Comment les intercommunalités franciliennes se saisissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ?* Rapport pour le PUCA-MEDDE.
- Desportes M., 2005, *Paysages en mouvement. Transports et perception de l'espace*, Paris, Gallimard.
- Devisme L., 2005, Grandeur et décadence des nouveaux centres urbains, *Annales de la Recherche Urbaine*, 98, 25-33.

- Devisme L., Dumont M. & Roy E., 2007, Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale, *Espaces et Sociétés*, 131(4), 15-31.
- Dewey J., 2010 [1915], *Le public et ses problèmes*, Paris, Folio, Gallimard (Traduction française de « The public and its problems », publié en anglais en 1915 par Southern Illinois University Press).
- Dietrich W., 1990, Emergence du social lors de la mobilité des individus. A partir de la relecture d'un texte de Max Weber, *Espaces et Sociétés*, n°54-55, 17-33.
- Divall C. & Reville G., 2005, Cultures of transport. Representation, practice and technology, *The Journal of Transport History*, 26(1), 121-138.
- Douillet A.-C., 2003, Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, *Revue Française de Science Politique*, 53(4), 583-606.
- Douillet A.-C., Halpern C. & Leresche J.-P., 2012, *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan.
- Downs A., 1992, *Stuck in traffic: Coping with peak-hour traffic congestion*, Washington, DC : Brookings Institution and Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Driant J.-C., 2009, *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation Française.
- Driant J.-C., 2007, *Délégation des aides à la pierre. Regards croisés des acteurs de l'habitat*, Rapport pour l'Union Sociale pour l'Habitat.
- Duby G., 1987, *Le Moyen-Age. 987-1460*, Paris, Hachette.
- Dupâquier J., 2002, Sédentarité et mobilité dans l'ancienne société rurale. Enracinement et ouverture : faut-il vraiment choisir ? *Histoire et Sociétés Rurales*, 18(2), 121-135.
- Dupuis B., 2009, Le mouvement du New Urbanism et le paysage urbain. La circulation d'une doctrine urbanistique, *Articulo – Journal of Urbanism Research* [Online], Special issue 2/2009, URL : <http://articulo.revues.org/1133> ; DOI : 10.4000/articulo.1133.
- Dupuy G., 1975, Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de trafic urbain, Paris, Ministère de l'Équipement.
- Dupuy G., 1978, *Urbanisme et Technique. Chronique d'un mariage de raison*, Centre de recherche d'urbanisme, Paris.
- Dupuy G., 1985, *Systèmes, réseaux et territoires. Principes de réseautique territoriale*, Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.
- Dupuy G., 1991, *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*, Paris, Armand Colin.
- Dupuy G., 1995, *Les territoires de l'automobile*, Paris, Anthropos.
- Dupuy G., 1999, *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitement*, Paris, Anthropos.
- Dupuy G., 2002, « Cities and Automobile Dependence » revisité : les contrariétés de la densité, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2002(1), 141-156.
- Duran P. & Thoenig J.-C., 1996, L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 46(4), 580-623.
- Elias N. & Dunning E., 1994, *Sport et civilisation, la violence maîtrisée*, Paris, Fayard.
- Ellwood D.T., 1986, The Spatial Mismatch Hypothesis: Are There Teenage Jobs Missing in the Ghetto? In Freeman R.B., Holzer H.J. (eds) *The Black Youth Unemployment Crisis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Emangard P.-H., Collardey B. & Zembri P., 2002, *Des omnibus aux TER*, Paris, La Vie du Rail.

- Epstein R., 2012, De la différenciation territoriale à la libre conformation, In Douillet C., Faure A., Halpern C. et Leresche J.-P. (dir), 2012, *L'action publique locale dans tous ses états*, Paris, L'Harmattan, 127-138.
- Epstein R., 2009, Après la territorialisation, le gouvernement à distance, In Vanier M. (dir), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, PUR, Rennes, 131-139.
- Estèbe Ph. Et Th. Kirszbaum, 1997, *L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente*, Rapport pour le Plan Urbain.
- Etat de Genève, 1994, *L'aménagement du territoire à Genève. Institution et procédures*, Département des travaux publics et de l'énergie, Cahiers de l'aménagement, 3, Genève.
- Farrington J., 2007, "The new narrative of accessibility: its potential contribution to discourses in (transport) geography", *Journal of Transport Geography*, 15, pp. 319-330.
- Farrington J. & Farrington C., 2005, Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualisation, *Journal of Transport Geography*, 13, 1-12.
- Faure A., 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 257 pages.
- Faure A., 2005, Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale, In L. Arnaud, C. Le Bart & R. Pasquier (eds), *Les idéologies des politiques territoriales. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 143-158.
- Faure A., 2007, Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier, In Ollivier-Trigalo M. (coord.) et alii, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Synthèse Inrets n°55, Paris, Lavoisier, 55-71.
- Faure A. & Douillet A.-C. (eds), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Faure A. & Négrier E., 2001, *La politique culturelle des agglomérations*, DATAR, Paris, La Documentation Française.
- Faure A. & Négrier E., 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.
- Féré C., 2011, *Concilier accès à la mobilité et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, Université de Lyon II.
- Féré C., 2013, Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines, *Flux*, 91(1), 11-20.
- Flonneau M., Guigueno V., 2009, De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? Mise en perspective d'un champ, In : Flonneau M., Guigueno V. (dir) *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 11-21.
- FNAU, 2000, *Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises : les apports du nouveau contexte législatif*, Rapport d'études, septembre 2000, 80 pages.
- Fol S., 2009, *La mobilité des pauvres. Pratiques d'habitants et politiques publiques*, Paris, Belin.
- Fol S., 2010, Mobilité et ancrage dans les quartiers pauvres : les ressources de la proximité, *Regards Sociologiques*, 40, 27-43.

- Fol S., Coutard O. & Dupuy G., 2007, Transport policy and the car divide in the UK, the US and France: beyond the environmental debate, *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), 802-818.
- Fol S. & Gallez C., 2014, Social inequalities in urban access: better ways of assessing transport improvements, In Sclar E., Lönnroth M., Wolmar C. (eds.), *Getting There/Being There: Financing Enhanced Urban Access in the 21st Century City*, New York, Routledge, 46-86.
- Fol S. & Gallez C., 2013, Mobilité, accessibilité et équité : pour un renouvellement de l'analyse des inégalités sociales d'accès à la ville », Colloque international du Labex Futurs Urbains, *Enjeux interdisciplinaires émergents pour comprendre, projeter et fabriquer la ville de demain*, Marne-la-Vallée, France, 16-18 janvier.
- Fontaine L., 1990, Solidarités familiales et logiques migratoires en pays de montagne à l'époque moderne, *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 45(6), 1433-1450.
- Fontaine J. & Hassenteufel P., 2002, Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique. In : Fontaine J, Hassenteufel P (éds) *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 9-29.
- Fortier A.-M., 2006, The Politics of Scaling, Timing and Embodying: Rethinking the 'New Europe', *Mobilities*, 1(3), 313-331.
- Fossier R., 1982, *Enfance de l'Europe (Xe-XIIIe siècles), Aspects économiques et sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Foster Mark, 1979, City Planners and Urban Transportation: The American Response, 1900-1940, *Journal of Urban History*, 5, 365-396.
- Fouchier V., 1997, *Les densités urbaines et le développement durable*, Paris, Editions du SGVN.
- Frère S. & Richer C., 2005, L'arrondissement de Valenciennes, In Gallez C. & Menerault P. (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention INRETS-ADEME, Prédit 3, GO 11 « Politique des transports », 153-188.
- Gallez C., 1995, *Budgets Énergie Environnement des Déplacements (BEED) en Ile-de-France – Analyse de la dépense énergétique et des émissions polluantes liées à la mobilité des franciliens*, Rapport final de convention ADEME-INRETS.
- Gallez C., 2001, *Le plan de déplacements urbains de l'agglomération de Montpellier. Un plan de développement urbain pour une agglomération en quête de territoire*, Etude monographique réalisée dans le cadre du projet Op.4 Observation des processus politiques de production des plans de déplacements urbains, dirigé par J.-M. Offner (LATTIS), draft, 30 pages, novembre 2001.
- Gallez C., 2002, Indicateurs de comparaison de scénarios prospectifs : peut-on élargir le débat sur l'avenir de la mobilité urbaine ?, *Recherche Transport Sécurité*, 77, 281-295.
- Gallez C., 2005a, Analyse transversale des études de cas, In Gallez C. & Menerault P. (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention INRETS-ADEME, Prédit 3, GO 11 « Politique des transports », 243-260.
- Gallez C., 2005b, Les transports urbains face à la structuration d'un pouvoir d'agglomération, *Pouvoirs locaux* n°66, 70-74.
- Gallez C., 2010a, L'Etat régule-t-il les politiques urbaines ? Le cas de l'opération de rénovation urbaine d'Arcueil-Gentilly, Premières journées du Pôle Ville de l'Université Paris-Est, *Villes, Transport et Territoire : Quoi de neuf ?*, Marne-la-Vallée, France, 20-22 janvier.

- Gallez C., 2010b, Les politiques de transports publics face à l'impératif de cohérence territoriale, *In* Maksim H., Vincent S., Gallez C. & Kaufmann V. (dir.), *L'action publique face à la mobilité*, Paris, L'Harmattan, 201-221.
- Gallez C., 2011, Que font les intercommunalités ? Analyse des processus de la régulation publique territoriale *In* Gallez C. (coord.), Thébert M., Vilmin T. & Ollivier-Trigalo M., *Habiter la ville, accéder aux territoires. Articulations habitat-déplacements-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales*, Rapport final de contrat pour le PUCA-MEEDDM, 213-237.
- Gallez C., 2014a, La mobilité : bien premier, nuisance ou norme sociale ? Controverses autour de la régulation des mobilités quotidiennes, Communication au colloque international « *La mobilité : concepts et valeurs* », Paris, Université de Paris V-Descartes, 20-21 mars 2014.
- Gallez C., 2014b, L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale, *Géographie Economie Société*, 16(2), 183-206.
- Gallez C., 2014c, Coordonner transport et urbanisme ? Doctrines, représentations et pratiques locales (1960-2000), *In*: Duc G, Perroux O, Schiedt H-U, Walter F (dir.), *Histoire des transports et de la mobilité. Entre concurrence et coordination (1918 à nos jours)*, Neuchâtel, Alphil, 233-248.
- Gallez C., 2014d, Territorial Development Contracts in the 'Grand Paris' project: towards a negotiated networked development? *Town Planning Review*, 85(2), 273-286
- Gallez C. & Guerrinha C., 2005, La région stéphanoise, *In* Gallez C. & Menerault P. (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention INRETS-ADEME, Prédit 3, GO 11 « Politique des transports », 105-151.
- Gallez C & Kaufmann V., 2009, Aux racines de la mobilité en sciences sociales : contribution au cadre d'analyse socio-historique de la mobilité quotidienne ». *In* Guigueno V. & Flonneau M. (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité*, Rennes, PUR, 41-55.
- Gallez C. & Kaufmann V. (dir.), 2010, *Mythes et pratiques de la cohérence urbanisme-transport. Regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises*, Collection des Rapports de recherche de l'INRETS, n°281, Mayenne, Jouve.
- Gallez C. & Maksim H., 2007, A quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève, *Flux*, 69, 49-62.
- Gallez C. & Menerault P., 2005, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention INRETS-ADEME, Prédit 3, GO 11 « Politique des transports », 273 pages.
- Gallez C. & Orfeuil J.-P., 1998, Dis-moi où tu habites, je te dirai comment tu te déplaces, *In* Pumain D. et Mattei M.-F. (dir), *Données urbaines* (tome 2), Paris, Anthropos, 157-166.
- Gallez C., Orfeuil J.-P. & Polacchini A., 1997, L'évolution de la mobilité quotidienne. Croissance ou réduction des disparités ? *Recherche Transport Sécurité*, 56 (2), 27-41.
- Gallez C. (coord.), Thébert M., Vilmin T. & Ollivier-Trigalo M., 2011, *Habiter la ville, accéder aux territoires. Articulations habitat-déplacements-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales*, Rapport final de contrat pour le PUCA-MEEDDM, janvier 2011.
- Gallez C. & Thébert M., 2013, *Les contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris : une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport ? Le cas des CDT Cœur Descartes et Boucles de la Marne*, Rapport final de contrat pour le MEEDDE, décembre 2013.
- Gane N., 2001, Liquid Modernity and Beyond, *Acta Sociologica*, 44(3), 267-275.
- Gaudin J.-P., 1986, Le zoning ou la nuit transfigurée, *Culture technique*, L'usine et la ville. 1836-1986, numéro hors série, 56-63.

- Gaudin J.-P., 1989, La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique, *Revue Française de Science Politique*, 39(3), 296-313.
- Gaudin J.-P., 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Collection Que sais-je ?, Paris, PUF.
- Geffrin Y., 1999, Le cas de la France, In CEMT, *Recherche en Economie des Transports et Décision Politique*, Paris, OCDE, 47-64.
- Giddens A., 1994, Les conséquences de la modernité, Paris, L'Harmattan. 1^{ère} édition anglaise publiée en 1990 : *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Giuliano G. & Small A.K., 1993, Is the journey to work explained by urban structure? *Urban Studies*, 30(9), 1485-1500.
- Goodwin P. B., 1996, Empirical evidence on induced traffic: a review and synthesis, *Transportation*, 23(1), 35-54.
- Goodwin P. B., Hallett S., Kenny F. & Stokes G., 1991, *Transport: the new realism*, Report 624, Transport Studies Unit, University of Oxford.
- Graham D.J., 2007, Agglomeration, productivity and transport investment, *Journal of Transport Economics and Policy*, 41(3), 317-343.
- Greene D.L. & Wegener M., 1997, Sustainable transport, *Journal of Transport Geography*, 5(3), 177-190.
- Grengs J., 2010, Job accessibility and the modal mismatch in Detroit, *Journal of Transport Geography*, 18, 42-54.
- Grémion P., 1976, Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Le Seuil.
- Guéranger D., 2000, Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR, *Politiques et Management Public*, 18(3), 121-134.
- Guéranger D., 2008, *L'intercommunalité en questions*, Problèmes politiques et sociaux, 951-952, Paris, La Documentation Française.
- Guerrinha C., 2007, Logistiques urbaines et logistiques de transport au sein d'une intercommunalité périurbaine. L'exemple de la construction territoriale du Pays Voironnais, *Flux*, 68(2), 62-74.
- Hägerstrand T., 1970, What about people in regional science ? *Papers of the Regional Science Association*, 24, 7-21.
- Hall P.A., 1993, Policy paradigms, social learnings and the State: The case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall P. A. & Taylor R., 1997, La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, 47(3-4), 469-496.
- Hamilton B.W., 1982, Wasteful commuting, *The Journal of Political Economy*, 90(5), 1035-1053.
- Hannam K., Sheller M. & Urry J., 2006, Editorial: Mobilities, Immobilities and Moorings, *Mobilities*, 1(1), 1-22.
- Handy S., 2002, Accessibility- vs. Mobility-enhancing strategies for addressing automobile dependence in the US, Paper presented at the *European Conference of Ministers of Transport (ECMT)*, Paris, May 2002.
- Hansen W.G., 1959, How accessibility shapes land use, *Journal of American Institute of Planners*, 25(1), 73-76.

- Hartog F., 2003, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Editions du Seuil.
- Harvey D., 1989, *The Condition of Posmodernity*, Cambridge, MA & Oxford, UK, Blackwell.
- Harzo C., 1998, Mobilité des populations en difficultés : connaissance des besoins et réponses nouvelles, document de synthèse, Paris, DIV et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- Hassenteufel P., 2005, De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politique publique. *Revue Française de Science Politique*, 55(1), 113-132.
- Helms G., Atkinson R., Mac Leod G., 2007, Securing the city : urban renaissance, policing and social regulation, *European Urban and Regional Studies*, 14, 267-276.
- Hesse C. & Sahlins P., 2006, Introduction, *French Historical Studies*, 29(3), Special issue on Mobility, 347-357.
- Hine J., 2007, Travel demand management and social exclusion, *Mobilities*, 2(1), 109-120.
- Hivert L., 1994, *Budget Energie Pollution. Bilan de la mobilité des ménages dans l'agglomération grenobloise*, Rapport de convention INRETS-Ademe.
- Hugrel C. & Joumard R., 2006, *Directives et facteurs agrégés d'émission des véhicules routiers en France de 1970 à 2025*, Rapport de recherche INRETS, 160 pages. En ligne : www.inrets.fr/ur/lte/publi-autresactions/notedesynthese/.../Rapport2.pdf, consultation mars 2014.
- Illich Y., 1973, Energie et équité, Première édition parue dans Le Monde (3 parties) en mai 1973. En ligne : https://www.infokiosques.net/IMG/pdf/Ivan_Illich_Energie_et_equite.pdf.
- Jamar D. & Lannoy P., 2011, Idéaux et troubles d'un droit à la mobilité (ou comment faire de la mobilité un territoire politique), in Gay C., Kaufmann V., Landriève S., Vincent-Gueslin S. (dir) *Mobile/Immobilier. Quels choix, quels droits pour 2030*, La Tour d'Aigue, L'Aube, 63-73.
- Jemelin, C., Kaufmann, V., Barbey, J., Klein, T. & Pini G., 2007, *Politiques de transport et inégalités sociales d'accès. Analyse comparative de huit agglomérations européennes*, EPFL-Prédit 3, Cahier du LaSUR n°10, 152 p.
- Jouffe Y., 2007, *Précaires mais mobiles. Tactiques de mobilité des travailleurs précaires flexibles et nouveaux services de mobilité*, Thèse de Doctorat, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
- Jouffe Y., 2011, Contre le droit à la ville accessible. Perversité d'une revendication consensuelle. In : Sugranyes A. & Mathivet C., *Villes pour toutes et tous. Pour le droit à la ville, propositions et expériences*, Santiago du Chili, HIC, 45-58.
- Jouve B., 1994, *Urbanisme et frontières. Le cas franco-genevois*, Paris, L'Harmattan.
- Jouve B., 2003, *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Elsevier.
- Jouve B. & Lefèvre C., 1999, De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe, *Revue Française de Science Politique*, 49(6), 835-854.
- Joye D. & Kaufmann V., 1998, Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève, *Les annales de la recherche urbaine*, 80-81, 93-100.
- Kain J., 1968, Housing segregation, negro employment and metropolitan decentralization, *Quarterly Journal of Economics*, 82, pp. 175-197.
- Kaufmann V., 2010, Pendulaires ou bi-résidentiels en Suisse : un choix de vie ? In Authier J.-Y., Bonvalet C. & Lévy J.-P. (dir) *Elire domicile. La construction sociale des choix résidentiels*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.

- Kaufmann V., 2008, *Les paradoxes de la mobilité. Bouger, s'enraciner*, Collection le Savoir Suisse, n°46, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Kaufmann V., 2005, Mobilités et réversibilités : vers des sociétés plus fluides ? *Cahiers internationaux de sociologie*, 118(1), 119-135.
- Kaufmann V., 2002, *Re-thinking mobility. Contemporary sociology*, Aldershot, Ashgate.
- Kaufmann V., Sager F., Ferrari Y. & Joye D., 2003, *Coordonner transports et urbanisme*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Kay A., 2005, A critique of the use of path dependency in policy studies, *Public Administration*, 83(3), 553-571.
- Koenig J.G., 1974, Théorie économique de l'accessibilité urbaine, *Revue Economique*, 25(2), 275-297.
- Koenig J.G., 1980, Indicators of urban accessibility: theory and applications, *Transportation*, 9, 145-172.
- Korganow A., 2005, L'heure de gloire de l'équipement intégré, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 98, 75-82.
- Korsu E. & Massot M.-H., 2006, Rapprocher les ménages de leur lieu de travail : les enjeux pour la régulation de l'usage de la voiture en Ile-de-France, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 5, 683-700.
- Korsu E., Massot M.-H. & Orfeuill J.-P., 2012, *La ville cohérente. Penser autrement la proximité*, Les collections Recherches du Prédit, Paris, La Documentation Française.
- Koselleck R., 1990, *Le Futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, EHESS (traduction française de l'ouvrage paru en 1979).
- Lacchè L., 2002, L'Europe et la révolution du droit : brèves réflexions, *Annales historiques de la Révolution Française*, 328(2), 153-169.
- Lagroye J., 2003, Les processus de politisation, In Lagroye J. (dir), *La politisation*, Paris, Belin.
- Langan C., 2001, Mobility Disability, *Public Culture*, 13(3), 459-484.
- Lannoy P., 2003, L'automobile comme objet de recherche, Chicago, 1915-1940, *Revue Française de Sociologie*, 44(3), 497-529.
- Lannoy P., 1999, Un siècle de préoccupations routières. Regard sociohistorique sur le traitement des problèmes engendrés par la circulation automobile, *Recherche Transport Sécurité*, 65, 35-59.
- Larroque D., 1989, Apogée, déclin et relance du tramway en France, *Culture technique*, 54-63.
- Larroque D., 1990, L'expansion des tramways urbains en France avant la première guerre mondiale, *Histoire Economie et Société*, 9(1), 135-168.
- Larroque D., Margairaz M. & Zembri P., 2002, Paris et ses transports XIX^e-XX^e siècles. Deux siècles de décisions pour la ville et sa région, Paris, Editions Recherches.
- Larsen J. & Jacobsen M.H., 2009, Metaphors of Mobility. Inequality on the Move, in Ohnmacht T., Maksim H. & Bergman M.M. (eds), *Mobilities and Inequalities*, Farnham/Burlington, Ashgate, 75-96.
- Lascoumes P., 1996, Rendre gouvernable : De la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, In CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 325-338.
- Lascoumes P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

- Lascoumes P. & Le Bourhis J.-P., 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, 11(42), 37-66.
- Lascoumes P. & Vlassopoulou C.A., 1998, *Protéger l'air ou réguler les sources de pollution atmosphérique ? Regards sur l'actualité*, La Documentation Française, 239.
- Lash S. & Urry J., 1994, *Economies of Signs and Space*, London, Sage.
- Lassave P., 1987, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, Cetur, Ministère de l'Équipement.
- Lassave P., 2005, La recherche urbaine en France autour des années 1980. Eclatement ou redéploiement ? In Bezes P., Chauvière M., Chevallier J., de Montricher N. et Ocqueteau F. (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 188-215.
- Lassave P. & Offner J.-M., 1989, Urban transport : Changes in expertise in France in the 1970s and 1980s, *Transport Reviews*, 9(2), 119-134.
- Lathion V., 2014, Résistances à l'utilisation des transports. Discours et actions des milieux protestants en Suisse romande de la fin du XIXe siècle aux années 1960, In Duc G., Perroux O., Schiedt H.-U., Walter F. (dir.), *Histoire des transports et de la mobilité. Entre concurrence et coordination (1918 à nos jours)*, Neuchâtel, Alphil, 435-448.
- Latour B., 2008, Pour un dialogue entre science politique et science studies, *Revue Française de Science Politique*, 58(4), 657-678.
- Le Breton E., 2004, Les épreuves de la dispersion. Recherche exploratoire sur les expériences individuelles de la société dispersée, Rapport final pour le Prédit, GO n°1, juin, 170 pages. Texte téléchargeable sur : www.innovations-transports.fr/IMG/pdf/RMT04-002.pdf (consultation janvier 2013).
- Le Breton E., 2005, *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Paris, Armand Colin.
- Le Breton E., 2006, Mobilité et inégalités sociales, Texte de la 603^e Conférence de l'Université de tous les savoirs, Paris, 7 janvier 2006. Texte téléchargeable sur : http://www.canal-u.tv/video/universite_de_tous_les_savoirs/mobilite_et_inegalites_sociales_eric_le_breton.1462. (consultation 13 juillet 2011).
- Lefebvre H., 1968, *Le droit à la ville*, Paris, Editions Anthropos.
- Le Galès P., 2005, Avant-Propos, In Urry J., *Sociologie des mobilités : une nouvelle frontière pour la sociologie ?* Paris, Armand Colin, 11-14.
- Le Galès P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, 45(1), 57-95.
- Le Galès P. & Lorrain D., 2003, Gouverner les très grandes métropoles ?, *Revue Française d'Administration Publique*, 107, 305-317.
- Le Goff J., 1960, Au Moyen Age : Temps de l'Église et temps du marchand, *Annales, Economies, Sociétés, Civilisations*, 15(3), 417-433.
- Le Saout R., 2000, L'intercommunalité, un pouvoir inachevé, *Revue Française de Sciences Politiques*, 50(3), 439-461.
- Lefèvre C. & Menerault P., 1989, L'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés, *Politique et Management Public*, 7(3), 55-75.

- Lefèvre C. & Offner J.-M., 1990, Les transports urbains en question. Usages-Décisions-Territoires, Paris, Celse.
- Lelévrier C., 2013, Mobilité et offre de transport, In Christine Lelévrier (dir), *Les grands enjeux de la rénovation urbaine. Pratiques d'acteurs, regards de chercheurs*, Ateliers thématiques, Paris, Profession Banlieue, 75-76.
- Lemieux C., 2007, A quoi sert l'analyse des controverses ? *La Société d'Etudes Soréliennes*, 25(1), 191-212.
- Lepetit B., 1986, L'impensable réseau. Les routes françaises avant le chemin de fer, *Cahier du groupe Réseau*, 5, 11-29.
- Lequin Y., 1998, In Agulhon M. (dir) *La ville de l'âge industriel. Le cycle haussmannien*, Paris, Seuil, 2^e édition (1^{ère} édition : 1983), 285-370.
- Levine J., Grangs J., Shen Q. & Shen Q., 2012, Does accessibility requires density or speed? *Journal of the American Planning Association*, 78(2), 157-172.
- Lévy J.-P. & Dureau F., 2002, *L'accès à la ville. Les mobilités spatiales en questions*, Paris, L'Harmattan.
- Lévy J., 2004, Point de vue pour continuer le débat : Essences du mouvement, In Allemand S., Ascher F. & Lévy J. (dir), *Les sens du mouvement. Modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines*, Paris, Belin, 298-307.
- Lévy J., 2000, Les nouveaux espaces de la mobilité, In Bonnet M. & Desjeux D. (eds), *Les territoires de la mobilité*, Paris, PUF, 155-170.
- L'Hostis A., Alexandre E., Appert M., Araud-Ruyant C., Bastly M., Biau G., Bozzani-Franc S., Boutantin G., Constantin C., Coralli M., Durousset M.-J., Fradier C., Gabion C., Leysens T., Mermoud F., Olny X., Perrin E., Robert J., Simand N., Stransky V., Soulas C., Verdier A.-M., & Vulturescu B., 2009, *Concevoir la ville à partir des gares, Rapport final du Projet Bahn-Ville 2 sur un urbanisme orienté vers le rail*.
- Lipovestky G., 1983, *L'ère du vide*, Paris, Gallimard.
- Lipovestky G. & Charles S., 2004, *Les Temps hypermodernes*, Paris, Grasset, 47-100.
- Lorrain D., 1988, Services urbains, l'expérience française, *Cahier/ Groupe Réseau*, 10, 4-53.
- Louvet N., 2001, *Le PDU de Viacités. Du TVR technologique au tramway environnemental. L'apprentissage de la concertation*, Etude monographique réalisée dans le cadre du projet Op.4 Observation des processus politiques de production des plans de déplacements urbains, dirigé par J.-M. Offner (LATIS), draft, 43 pages.
- Lyons G., 2003, The introduction of social inclusion into the field of travel behaviour, *Transport Policy*, 10(4), 339-342.
- Lyotard J.-F., 1979, *La condition postmoderne*, Paris, Editions de Minuit.
- Mac Fadden D., 1974, The measurement of urban travel demand, *Journal of Public Economics*, 3, 303-328.
- Mackie P.J., Jara-Diaz S. & Fowkes A.S., 2001, The value of travel time savings in evaluation, *Transportation Research Part E*, 37(2-3), 91-106.
- Mahoney J., 2000, Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, 29, 507-548.
- Manent P., 1987, *Histoire intellectuelle du libéralisme. Dix leçons*, Paris, Calmann-Lévy.

- Marcou G., 2012, Les collectivités locales en Europe : réformes et continuités, In Regouard S., Carles J. & Guignard D. (dir), *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 313-325.
- Marcou G., 2000a, La réforme de l'intercommunalité. Introduction, In *Annuaire des Collectivités Locales*, tome 20, 2-7.
- Marcou G., 2000b, L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre, In *Annuaire des Collectivités Locales*, tome 20, 57-82.
- Martens K., 2006, Basing transport planning on principles of social justice, *Berkeley Planning Journal*, 19(1), 1-17.
- Marvin S. & Guy S., 1999, Towards a new logic of transport planning? *Town Planning Review*, 70(2), 139-148.
- Massin G. & Gallez C., 2006, Strasbourg et l'automobile, années 1970. Lorsque vision politique et innovation technique s'articulent au service d'un projet précurseur, *Flux*, 65(3), 75-81.
- Massot M.-H. & Orfeuill J.-P., 2005, La mobilité au quotidien, entre choix individuel et production sociale, *Cahiers internationaux de sociologie*, 118(1), 81-100.
- Maulat J., 2014, *Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques. Etude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes*, Thèse de géographie et aménagement de l'Université de Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 564 pages.
- May N., 2009, *La mobilité : histoire d'une absence. Un regard sur quelques travaux académiques des années 1965-1975*, Draft d'une intervention présentée en séminaire de la plateforme « Mobilité Exclusion », organisé par Sonia Chardonnel, Florence Paulhiac et Franck Scherrer, 16 juin 2008, Lyon.
- May N. & Ribeill G., 1979, Mouvements revendicatifs sur les transports urbains. Formes, enjeux, portée, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 3, 101-121.
- Menerault P., 1991, *Réseaux de transport et solidarités territoriales en milieu urbain*, Thèse d'urbanisme, IUP-Université de Paris Val-de-Marne.
- Menerault P., 1992, Le cadre géo-institutionnel de l'organisation des réseaux de transports publics urbains de province en France, *Recherche Transport Sécurité*, 34, 29-36.
- Menerault P., 1993, Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement transport, *Transports Urbains*, 78, 21-24.
- Menerault P., 1994, Pour des approches géographiques de l'intercommunalité : une application aux transports urbains, *Annales de géographie*, 579, 491-506.
- Menerault P. 2005, Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique, In Gallez C. & Menerault P. (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention INRETS-ADEME, Prédit 3, GO 11 « Politique des transports », 15-24.
- Mény Y., 1990, L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique, *Pouvoirs Locaux*, 4, 90-93.
- Mériaux O., 2005, Le débordement territorial des politiques sectorielles, In Faure A. & Douillet A.-C. (dir), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 27-32.
- Metz D., 2008, The myth of travel time saving, *Transport Reviews*, 28(3), 321-336.
- Moguen-Toursel M., 2009, Vers une co-production des standards au plan communautaire ? Le cas des standards automobiles environnementaux depuis les années 1970, Communication au

- colloque RIODD4 « *La RSE : Une nouvelle régulation des capitalisme ? Approches pluridisciplinaires et enjeux des démarches socialement et environnementalement responsables* », Lille, 25-26 juin 2009.
- Mohl R.A., 2004, Stop the road: Freeway revolts in american cities, *Journal of Urban History*, 30(5), 674-706.
- Moseley M.J., 1979, *Accessibility: The rural challenge*, Methuen, London.
- Muller P., 2000, L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue Française de Science Politique* 50(2), 189-208.
- Mumford L., 1961, *The City in History: Its Origins, Its Transformations and Its Prospects*, San Diego, Harcourt, Brace & World Inc.
- Négrier E., 2007, Introduction générale : Penser la contingence territoriale, In Faure A. & Négrier E. (eds), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 9-15.
- Négrier E., 1998, Echange politique territorialisé et intégration européenne, In Balme R., Faure A. & Mabileau (eds), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sc. Po, 111-134.
- Noiriel G., 1998, Surveiller les déplacements ou identifier les personnes ? Contribution à l'histoire du passeport en France de la 1^{ère} à la 3^{ème} République, *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 30, 77-100.
- Noiriel G., 1999, Les pratiques policières d'identification des migrants et leurs enjeux pour l'histoire des relations de pouvoir. Contribution à une réflexion en « longue durée », Communication au colloque *Police et migrants 1667-1945*, Université d'Orléans, 28-29 octobre 1999. Texte publié dans Noiriel G. (2005), chapitre XIV.
- Noiriel G., 2005, *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Collection Folio histoire, Paris, Flammarion.
- North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nowicka M., 2006, Mobility, Space and Social Structuration in the Second Modernity and Beyond, *Mobilities*, 1(3), 411-435.
- Offner J.-M., 1980, L'évaluation des investissements de transport : effets ou congruence, Colloque du GRECO CNRS *Etudes de suivi et processus de décision*, novembre.
- Offner J.-M., 1993, Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique, *L'Espace géographique*, 3, 233-242.
- Offner J.-M., 2000, 'Territorial Deregulation': Local Authorities at Risk from Technical Networks, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(1), 165-182.
- Offner J.-M., 2002, *Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires*, In Grale (coll.), *Annuaire 2002 des collectivités locales*, Paris, Editions du CNRS, 169-184.
- Offner J.-M., 2003, *L'élaboration des plans de déplacements urbains de la loi sur l'air de 1996 : le nécessaire renouveau des politiques locales de transport*, Synthèse de la recherche sur l'Observatoire des processus politiques de production des plans de déplacements urbains (Op.4) financée au LATTS par le Ministère de l'équipement (DTI), Predit, 24 pages.
- Offner J.-M., 2006, Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart, *Revue Française de Science Politique*, 56, 27-47.
- Ohnmacht T., Maksim H. & Bergman M.M. (eds), 2009, *Mobilities and Inequality*, Farhnam (UK)/Burlington (USA), Ashgate.

- Ollivier-Trigalo M., 2009, Politiques de transport : où en sont les Régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 471-490.
- Ollivier-Trigalo M. (coord.), Barone S., Dablanc L., Debizet G., Faure A., Gourgues G., Guéranger D., Rigaud P., Wolff J.-P., Zembri P., Zembri-Mary G., 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Collections de l'INRETS, Synthèse Inrets n°55, Paris, Lavoisier.
- Ollivier-Trigalo Marianne et Piechaczyk Xavier, 2001, *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Le débat public autour des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, Rapport n°233, INRETS-Lavoisier.
- Orfeuil J.-P., 1986, Le budget énergie-transport : un concept, une pratique, des résultats, *Recherche Transport Sécurité*, 2, 23-29.
- Orfeuil J.-P., 1995, Trois futurs pour la mobilité et pour la ville, In Orfeuil J.-P. & Ascher (ed.), *Se déplacer au quotidien dans trente ans. Eléments pour un débat*, Paris, La Documentation Française, 41-50.
- Orfeuil J.-P., 2000, *L'évolution de la mobilité quotidienne : comprendre les dynamiques, éclairer les controverses*, Synthèse n°37, INRETS.
- Orfeuil J.-P., 2004, Introduction, In Orfeuil J.-P. (dir), *Transports, pauvreté, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 11-25.
- Orfeuil, J.-P., 2006, Le coût des déplacements urbains : la durabilité du modèle en question, *Revue d'économie financière*, 86, 65-79.
- Orfeuil J.-P., 2008, *Une approche laïque de la mobilité*, Paris, Descartes et Cie.
- Orfeuil J.-P. & Ripoll F., 2015, *Accès et mobilités, les nouvelles inégalités*, Paris, Infolio.
- Orfeuil J.-P. & Soleyret D., 2002, Quelles interactions entre les marchés de la mobilité à courte et à longue distance ? *Recherche Transport Sécurité*, 76, 208-221.
- Orsell J., 2004, *Les nouveaux tramways. Comment ne pas rater son tram*, Orléans, Paradigme.
- Owens S., 1985, Energy, participation and planning: the case of the electricity generation in the Untied Kingdom, In Calzonetti F. & Soloman B. (eds), *Geographical dimensions of energy*, Dordrecht, Reidel, 225-253.
- Owens S., 1995, From "predict and provide" to "predict and prevent?": pricing and planning in transport policy, *Transport Policy*, 2(1), 43-49.
- Padeiro M., 2009, *Le métro hors les murs. Prolongement de lignes et évolution urbaine de la banlieue parisienne*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université de Paris-Est.
- Padioleau J.-G., 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- Paez, A., Gertes Mercado, R., Farber, S., Morency, C. & Roorda, M., 2010, Relative accessibility deprivation indicators for urban settings: definitions and application to food desert in Montreal, *Urban Studies*, 47(7), 1415-1438.
- Palier B. & Surel Y., 2005, Les 'trois i' et l'analyse de l'État en action, *Revue Française de Science Politique*, 55(1), 7-32.
- Passalacqua A., 2011, Un monde qui bégaye ? Quelques réflexions sur le sentiment de répétition que suscite l'histoire des transports publics urbains, In Lamard (P.) & Stoskopf (N.) (dir.), *Transports, territoires et sociétés*, Paris, Picard, 15-24.
- Paugam S. (dir), 1996, *L'exclusion. L'état des savoirs*. Paris, La Découverte.

- Paulhiac F., 2005, *Mobilités urbaines à Montréal. Du renouvellement de l'action publique à la pérennité du référentiel techniciste*, Lausanne, EPFL-LASUR, Cahier du LaSUR, n°6.
- Paulhiac F., 2008, La cohérence urbanisme-transport à l'épreuve des impensés du débat public, in *La mobilité qui fait la ville*, sous la direction de Yves Chalas et Florence Paulhiac, Actes des 3èmes rencontres internationales en Urbanisme de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, Editions du CERTU, 246-273.
- Peake S. & Hope C., 1991, *Transport Policy Analysis : an Energy Analogy*, Management Studies Research Paper, n°14/91, Department of Engineering, University of Cambridge.
- Pflieger G., Kaufmann V., Jemelin C. & Pattaroni L., 2007, Entre reproduction, innovation et contingence : infléchir une trajectoire urbaine. L'exemple des politiques locales de transports et d'urbanisme, *Revue Suisse de Sociologie*, 33(3), 369-386.
- Pierson P., *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press, 2004.
- Pierson P., 2000a, Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson P., 2000b, Not Just What But When : Timing and Sequence in Political Processes, *Studies in American Political Development*, 14, 73-93.
- Pollack S., Bluestone B. & Billingham C., 2010, *Maintaining Diversity In America's Transit-Rich Neighborhoods: Tools for Equitable Neighborhood Change*, Report of the Dukakis Center for Urban and Regional Policy, Northeastern University, Boston.
- Poulit J., 2005, *Le territoire des hommes*, Paris, Editions François Bourin.
- Poussou J.-P., 1988, *De la Renaissance à 1789*, In Dupâquier J. (dir) *Histoire de la population française*, Parsi, PUF, 99-103.
- Poussou J.-P., 2002, L'enracinement est le caractère dominant de la société rurale française d'autrefois, *Histoire, Economie et Société*, 21(1), 97-108.
- Pouyanne G., 2004, Des avantages comparatifs de la ville compacte à l'interaction forme urbaine-mobilité. Méthodologie, premiers résultats, *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 45, 49-82.
- Preston & Rajé, 2007, Accessibility, mobility and transport-related social exclusion, *Journal of Transport Geography*, 15, 151-160.
- Rabault-Mazières I., 2004, Chemin de fer, croissance suburbaine et migrations de travail : l'exemple parisien au XIXe siècle, *Histoire urbaine*, 11(3), 9-30.
- Raffestin C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.
- Rahon J.-P., 1981, Les tramways de St-Étienne et des environs, *Magazine des tramways à vapeur et des secondaires*, 20.
- Rajé F., 2003, The impact of transport on social exclusion processes with specific emphasis on road user charging, *Transport Policy*, 10(4), 321-338.
- Rangeon F., 2000, La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle, *Annuaire des collectivités locales*, 20(1), 9-23.
- Raux C., Mercier A. & Octracht N., 2007, La pertinence des mesures d'accessibilité gravitaire aux aménités urbaines, Communication au colloque *SAGEO*.
- Raux C. & Souche S., 2004, The acceptability of urban road pricing: A theoretical analysis applied to experience in Lyon, *Journal of Transport Economics and Policy*, 38(2), 191-216.
- Rawls, J., 1971, *A theory of Justice*, Harvard University Press, Boston MA.

- Reigner H., Brenac T. & Hernandez, 2013, Centres-villes aménagés pour les piétons : développement durable ou marketing urbain et tri social ? *Recherche Transport Sécurité*, vol. 2013(4), 267-278.
- Reigner H., Hernandez & Brenac T., 2009, Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques publiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables, *Métropoles* [En ligne] 5/2009 : URL : <http://metropoles.revues.org/3808>, consulté le 5 juillet 2014.
- Rémy J., 1996, Mobilités et ancrages : vers une autre définition de la ville, in Hirschhorn M. & Berthelot J.-M., *Mobilités et ancrages : vers un nouveau mode de spatialisation ?*, Paris, L'Harmattan, 135-153.
- Rémy J., 2000, Métropolisation et diffusion de l'urbain : les ambiguïtés de la mobilité, In Bonnet M. & Desjeux D. (ed.) *Les territoires de la mobilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 171-188.
- Rey A. (dir), 1992, *Dictionnaire historique de la langue française*, 2 tomes, Paris, Dictionnaires Le Robert.
- Reynaud J.-D., 1989, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- Ribeill G., 1986, Réseaux techniques : le développement à la française, *Métropolis*, n°73-74, 83-88.
- Ribeill G., 1988, Quelques tendances historiques majeures des transports collectifs urbains, *Cahiers du CNFPT*, 26, novembre.
- Richer C., 2005, Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains, In Gallez C. & Menerault P. (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention INRETS-ADEME, Prédit 3, GO 11 « Politique des transports », 25-49.
- Richer C., Hasiak C. & Jouve N., 2011, Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ? *Flux*, 83(1), 51-67.
- Rieff P., 1968, *The triumph of Therapeutic : The Uses of Faith after Freud*, New York, Harper and Row.
- Ripoll F. & Tissot S., 2010, La dimension spatiale des ressources sociales, *Regards sociologiques*, 40, 5-7.
- Roche D., 2003, *Humeurs vagabondes. De la circulation des hommes et de l'utilité des voyages*, Paris, Fayard.
- Roche D., 2006, Les mobilités concrètes, XVIe-XXe siècles, *French Historical Studies*, 29(3), 513-515.
- Roncayolo M., 1998, Logiques urbaines, In Agulhon M. (dir) *La ville de l'âge industriel. Le cycle haussmannien*, Paris, Seuil., 2^e édition (1^{ère} édition : 1983), 15-74.
- Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence*, Paris, Seuil.
- Rosental P.-A., 1997, Les formalisations spatiales de la mobilité : fragments pour l'histoire longue d'une non-réception, *Genèses*, 29, 75-98.
- Rosental P.-A., 1999, *Les sentiers invisibles. Espaces, familles et migrations dans la France du XIXe siècle*, Paris, Editions de l'EHESS.
- Rosental P.-A., 2006, Between macro and micro: theorizing agency in nineteenth-century French migrations, *French Historical Studies*, 29(3), 457-481.
- Roth G.J. & Zahavi Y., 1981, Travel time budgets in developing countries, *Transportation Research A*, 15(1), 87-95.
- Rouge M. F., 1989 [1953], L'organisation de l'espace et les « réseaux », *Flux*, numéro spécial, 79-

87. Publié en 1953 dans *Eventail de l'histoire vivante offert par l'amitié d'Historiens, Linguistes, Géographes, Economistes, Sociologues, Ethnologues, Hommage à Lucien Febvre*, Paris, Armand Colin, 401-405.
- Rougé L., 2007, Inégale mobilité et urbanité par défaut des périurbains modestes toulousains. Entre contraintes, tactiques et captivité, *EspacesTemps.net*, Travaux, 25.04.2007. <http://www.espacestemp.net/articles/mobilite-urbanite-periurbains-modestes>, consulté le 12 octobre 2014.
- SAEI, *Réflexions sur les transports urbains*, note, 1974.
- Salais R., 1989, L'analyse économique des conventions du travail, *Revue économique*, 40, 199-240.
- Salomon Cavin J., 2005, *La ville mal aimée*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- Sanchez T., 2008, Poverty, policy, and public transportation, *Transportation Research A*, 42, 833-841.
- Sanders A., 1997, Morphogénèse des transports en commun en surface en banlieue parisienne : les occasions manquées du redéploiement, *Flux*, 13(29), 14-24.
- Sauvy A., 1968, *Les quatre roues de la fortune. Essai sur l'automobile*, Paris, Flammarion.
- Savage M., 1988, The missing link? The relationship between spatial mobility and social mobility, *The British Journal of Sociology*, 39(4), 554-577.
- Scheller M. & Urry J., 2006, The new mobilities paradigm, *Environment and Planning*, 38, 207-226.
- Scherrer F., 2004, Désynchroniser, resynchroniser, In B. Lamizet (dir), *Les rythmes urbains*, Lyon, Musée Gadagne, 43-53.
- Scherrer F., 2000, Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers, *Annales des Ponts et Chaussées*, 93, 16-22.
- Scherrer F., 1997, Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines, In Gariépy M. & Marié M. (dir), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan.
- Schlumberger A., 1985, *Transports collectifs urbains et collectivités locales. Mutations, discours, objectifs et réalités. 1965-1980*, Thèse pour le doctorat de 3^{ème} cycle, Histoire et civilisations, Université de Paris VII Jussieu.
- Schuler M., Lepori B., Kaufmann V. & Joye D., 1997, *Eine Integrative Sicht des Mobilität. Im Hinblick auf ein neues Paradigma des Mobilitätsforschung*, Berne, Schweizerischer Wissenschaftsrat.
- Schuler M., Perlik M. & Dessemontet P., 2004, *Agglomérations et aires urbaines dans l'espace transfrontalier Ain – Haute-Savoie – Genève – Vaud*. Observatoire statistique transfrontalier, fiche n°9.
- Schuler M., Dessemontet P. & Joye D., 2005, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS-RFP 2000, Neuchâtel, 232 pages.
- Sclar E., Lönnroth M. & Wolmar C. (eds.), *Getting There/Being There: Financing Enhanced Urban Access in the 21st Century City*, New York, Routledge.
- Sen A., 2012, *L'idée de justice*. Paris, Flammarion (1ère édition en anglais en 2009 : *The idea of justice*, London, Penguin Books Ltd).
- Sencébé Y. & Lepicier D., 2007, Migrations résidentielles de l'urbain vers le rural en France : différenciation sociale des profils et ségrégation sociale, *EspacesTemps.net*, Travaux, 10.05.2007. <http://www.espacestemp.net/articles/migrations-residentielles-urbain-vers-rural-en-France>, consulté le 12 octobre 2014.

- SETRA, 2012, *Evaluation de l'accessibilité territoriale à partir d'études de cas*, Collection de rapports d'étude du SETRA, septembre, 60 pages.
- Sfez L., 1992, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques.
- Shields R., 1992, A truant proximity: présence and absence in the space of modernity, *Environment and Planning D*, 10, 181-198.
- Smyrl M., 2002, Politics et Policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement, *Revue Française de Science Politique*, 52(1), 37-52.
- Social Exclusion Unit (SEU), 2003, *Making the Connections: Final report on Transport and social exclusion*, SEU, London.
- Soja E., 2010, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Sorokin P., 1927, *Social Mobility*, New York, Harper.
- Souche S., 2006, De l'évolution pragmatique du droit face aux réalités économiques. La concurrence des droits sur le domaine public, *Politiques et Management Public*, 24(1), 99-115.
- Stambouli J., 2007, Les territoires du tramway moderne : de la ligne à la ville durable, *Développement Durable et Territoires* [En ligne], dossier n°4. URL: www.revues.org/index315.html, consulté le 3 juillet 2013.
- Steinberg J., 1990, Rôle et avenir des villes nouvelles d'Ile-de-France, *Annales de Géographie*, 99(552), 141-151.
- Steinmo S., 2004, Néo-institutionnalismes, in *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Les Presses de Sciences Po, Paris, 290-297.
- Strobel P., 1996, De la pauvreté à l'exclusion : société salariale ou société des droits de l'homme, *Revue internationale de sciences sociales*, 148, 201-218.
- Study C., 1995, *L'invention de la vitesse. France XVIIIe-XXe siècle*, Mesnil-sur-l'Estrée, Gallimard.
- Szalai A., 1972, *The use of time: daily activity of urban and suburban populations in twelve countries*, The Hague, Mouton.
- Tarrius A., 1993, Territoires circulatoires et espaces urbains : différenciation des groupes migrants, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°59-60, 50-59.
- Thelen K., 2003, How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis, in J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York, Cambridge University Press, 208-40.
- Tissot S. & Poupeau F., 2005, La spatialisation des problèmes sociaux, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159(4), 4-9.
- Touraine A., 1969, *La société postindustrielle*, Paris, Denoël.
- Troy P.N., 1992, The new feudalism, *Urban Futures*, 2(2), 36-44.
- Urry J., 2000, *Sociology Beyond Societies*, London, Routledge.
- Urry J., 2007, *Mobilities*, Cambridge, Polity Press.
- Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.
- Veltz P., 2004, L'économie de toutes les mobilités, In Allemand S., Ascher F. et Lévy J. (eds), *Les sens du mouvement*, Paris, Belin, 49-59.

- Venables A.J., 2007, Evaluating urban transport improvements. Cost-benefit analysis in the presence of agglomeration and income taxation, *Journal of Transport Economics and Policy*, 41(2), 173-188.
- Vickerman R. W., Spiekermann K. & Wegener M., 1999, Accessibility and Economic Development in Europe, *Regional Studies*, 33(1), 1-15.
- Viegas J.M. & Macario R., 2001, Acceptabilité des prix dans les systèmes de transport, *Cahiers Scientifiques du Transport*, n°40/2001, 9-26.
- Vlassopoulou C.A., 2003, L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : réflexions à partir de la lutte antipollution, in P. Laborier & D. Trom, *Historicités de l'action publique*, CURAPP, Paris, Presses Universitaires de France.
- Walter F., 1994, *La Suisse urbaine, 1750-1950*, Zoé, Carouge-Genève.
- Walter F., 2005, La montagne alpine : un dispositif esthétique et idéologique à l'échelle de l'Europe, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52 (2), 64-87.
- Webber M. M., 1964, The Urban Place and the Nonplace of Urban Realm, In Webber M. M. (ed.), *Explorations into Urban Structure*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 79-153.
- Webber M. M., 1963, Order in Diversity: Community without Propinquity, In Lowdon Wingo (ed.), *Cities and Space: The Future Use of Urban Land*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 23-54.
- Weber S., 2007, *Nouvelle Europe, nouvelles migrations : frontières, intégration, mondialisation*, Paris, Le Félin.
- Wenglenski S., 2013, Is daily mobility good or bad ? *Global Conference on Mobility Futures*, Lancaster, England, 4-6th September.
- Wenglenski S., 2004, Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Île-de-France, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4, pp. 539-550.
- Wenglenski S. & Korsu E., 2013, Des déplacements quotidiens au service de la ségrégation résidentielle ? *Les cahiers scientifiques du transport*, 63, 119-140.
- Wiel M., 1999, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Sprimont, Mardaga.
- Wiel M., 2002, *Ville et automobile*, Paris, Descartes & Cie.
- Young H.P., 1994, *Equity: In theory and practice*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zahavi Y., 1979, *The "UMOT" project*, Report for the US Department of Transportation and the Ministry of Transport of Federal Republic of Germany, 267 p.
- Zittoun, P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Les Presses de SciencesPo.
- Zittoun P. & Demongeot B., 2001, Debates in French Policy Studies: from cognitive to discursive approaches, *Critical Policy Studies*, 3(3-4), 391-406.