



Mobilien et le PDU d'Ile-de-France. L'innovation dans les politiques de déplacements au risque de la concertation

Antonio Gonzalez Alvarez

► To cite this version:

Antonio Gonzalez Alvarez. Mobilien et le PDU d'Ile-de-France. L'innovation dans les politiques de déplacements au risque de la concertation. Sociologie. Ecole des Ponts ParisTech, 2006. Français. NNT: . tel-00085981

HAL Id: tel-00085981

<https://pastel.hal.science/tel-00085981>

Submitted on 17 Jul 2006

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.



**Ecole Doctorale
Ville et Environnement**

LATTS
Laboratoire Techniques
Territoires et Sociétés

THESE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES
Discipline : Aménagement et Urbanisme

Soutenue publiquement par

Antonio GONZÁLEZ ALVAREZ

le 10 février 2006

MOBILIEN ET LE PDU D'ÎLE-DE-FRANCE

L'INNOVATION DANS LES POLITIQUES DE DEPLACEMENTS AU RISQUE DE LA CONCERTATION

*Sous la direction de **Jean-Marc OFFNER***

JURY

Georges AMAR	Responsable de l'Unité Prospective et Développement Innovant à la RATP
Michel GARIEPY	Professeur à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal, rapporteur
Vincent KAUFMANN	Professeur à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, rapporteur
Jean-Marc OFFNER	Directeur de recherche à l'Inrets, directeur du LatTS, directeur de thèse
Franck SCHERRER	Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lyon II

Remerciements

Cette thèse ne serait pas ce qu'elle est sans les informations, suggestions, corrections et remarques de nombreuses personnes que je tiens à remercier.

Jean-Marc Offner m'a proposé le sujet, m'a aidé à construire progressivement la problématique ; il est resté toujours à mon écoute avec son regard exigeant et lucide pour améliorer les versions successives du document et éclairer mon raisonnement. Sans lui cette thèse n'aurait pas vu le jour.

La recherche de terrain comportait deux parties. Premièrement, l'étude de l'élaboration du PDUIF. Elle aurait été beaucoup plus longue et difficile sans la coopération de la Division des Infrastructures de Transports à la DREIF. Je remercie spécialement **Véronique Haché**, qui m'a autorisé à utiliser son bureau et à accéder librement aux archives ainsi que **Julie Raffailac** qui m'a fourni des données diverses tout le long de mes recherches et m'a proposé de présenter périodiquement mes résultats dans le cadre du projet de recherche européen GuideMaps, véritable test continu de mon état d'avancement. Deuxièmement, l'analyse du travail des comités d'axe. Elle aurait été beaucoup moins riche sans la collaboration précieuse de pilotes qui m'ont invité à leurs réunions et sont resté toujours ouverts à mes demandes. Je remercie tout particulièrement **Michel Miolane**, **Brigitte Baroud** et **Cristina Cuevas**, pilotes du CG 92 et **Gilles Besnard**, pilote du CG 91. Enfin, mon travail de terrain est redevable du temps d'entretien accordé par de nombreux techniciens, élus et associatifs (voir liste en annexes). Qu'ils trouvent ici toute la reconnaissance qu'ils méritent, et particulièrement **Chantal Duchêne**, **Pierre Solviche**, **Nathalie Granes** et **Patrick Kirstetter** qui ont accepté de lire et commenter certaines de mes analyses.

En ce qui concerne la construction théorique et l'écriture de la thèse, plusieurs chercheurs m'ont consacré de leurs temps et fait part de remarques très utiles. Je remercie **Nadia Arab**, **Olivier Coutard**, **Richard Darbéra**, **Patrice Flichy**, **Robin Foot**, **Caroline Gallez**, **David Guéranger**, **Sylvy Jaglin**, **Gilles Jeannot**, **Christian Lefèvre**, **Marianne Ollivier-Trigalo** et **Jean-Marc Weller** qui retrouveront j'espère, ici ou là, l'empreinte de leurs conseils. Je remercie aussi **Bertrand Leroux**, pour ses innombrables recommandations bibliographiques et ses corrections attentives de certaines parties de mon texte, et **Sarah Botton**, pour ses nombreux conseils sur la mise en forme du document final. J'ai pu compter par ailleurs sur l'aide de trois relecteurs excellents et fidèles : **Emmanuelle Jouve**, **Jacqueline Naba** et **Pierre Gélard**. Que toute ma gratitude envers eux soit ici exprimée.

Je remercie enfin **Georges Amar**, **Michel Gariépy**, **Vincent Kaufmann** et **Franck Scherrer** pour avoir eu l'amabilité d'accepter d'être membres du jury et consacrer une partie de leur temps et de leur savoir à l'évaluation de ce travail.

La période de réalisation d'une thèse de doctorat demande un fort investissement personnel et une remise en question permanente de soi-même. C'est pourquoi je termine cette page en adressant mes remerciements les plus chaleureux aux collègues du Latts, doctorants, secrétaires, documentaliste et chercheurs, à mes amis, à ma famille pour leur soutien sans faille et leur compréhension pendant tout ce temps.

Liste de sigles

ADATRIF : Association pour le Développement et l'Amélioration des Transports en Région Ile-de-France
ADP : Aéroports De Paris
AFM : Association Française contre les Myopathies
AMIF : Association des Maires de l'Ile-de-France
APF : Association des Paralysés de France
APTR : Association Professionnelle des Transporteurs Routiers
AUEU : Aménagement, Urbanisme et Environnement Urbain, groupe thématique du PDUIF
CCFA : Comité de Constructeurs Français d'Automobiles
CCIP : Chambre de Commerce et de l'Industrie de Paris
CES : Conseil Economique et Social
CG : Conseil Général
CPER : Contrat de Plan État-Région
CSRP : Comité Spécialisé Réseau Principal
CSCV : Confédération Syndicale du Cadre de Vie
DDE : Direction Départementale de l'Equipement
DIT : Division des Infrastructures et des Transports, section de la DREIF
DTT : Direction des Transports Terrestres, section du Ministère de l'Equipement
EGT : Enquête Générale des Transports
EPAL : Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle Villeneuve d'Asq
DREIF : Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France
FFMC : Fédération Française des Motards en Colère
FNAUT : Fédération Nationale des Usagers de Transports
FUBICY : Fédération Française des Usagers de la Bicyclette
GART : Groupement des Autorités Responsables de Transport
IAURIF : Institut d'Aménagement et Urbanisme de la Région Ile-de-France.
MDB : Mouvement de Défense de la Bicyclette
NUMA : Nouveaux Usages et Modes Alternatifs, groupe thématique du PDUIF
OPTILE : Organisation Professionnelle des Transports d'Ile-de-France, regroupe depuis octobre 2000 l'APTR et l'ADATRIF
PDU : Plan de Déplacements Urbains
PDUIF : Plan de Déplacement Urbains de la Région Ile-de-France
POS : Plan d'Occupation des Sols
RATP : Régie Autonome des Transports Parisiens
RER : Réseau Express Régional
RFF : Réseau Ferré de France
SGVN : Secrétariat Général des Villes Nouvelles
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer
STIF : Syndicat des Transports d'Ile-de-France, ancien STP
STP : Syndicat des Transports Parisiens

Sommaire

Remerciements	3
Liste de sigles	5
Sommaire	7
Introduction.....	9
Chapitre 1 - Le début de l'élaboration du PDUIF : absence de contraintes et juxtaposition des idées nouvelles.....	33
1.1 - Des débuts incertains aux propositions d'action des groupes thématiques (janvier 1997 – décembre 1998)	35
1.2 – Analyse de l'émergence des idées dans les groupes thématiques	55
1.3 – Le Comité Spécialisé Réseau Principal, les scénaristes et l'élaboration du projet pour avis des collectivités locales (janvier – octobre 1999)	65
1.4 – Analyse des prises de décisions dans les groupes d'élaboration du PDU.....	81
Conclusion du premier chapitre	111
Chapitre 2 – La fin de l'élaboration du PDUIF : naissance du Mobilien, innovation molle.	113
2.1 – Les réflexions au sein de la RATP, les négociations du Contrat de Plan État-Région et l'approbation du PDUIF (novembre 1999 – décembre 2000)	115
2.2 – Analyse du rôle de la concertation dans le devenir d'une idée innovante	134
2.3 – La polysémie comme besoin de la concertation	164
Conclusion du deuxième chapitre	182
Chapitre 3 – Mise en œuvre du Mobilien dans les comités d'axe : dégradation de l'innovation molle face au manque de ressources.	185
3.1 – Le comité d'axe 304, des débuts au diagnostic : une démarche nouvelle, des objectifs flous (Décembre 2001 - Décembre 2002)	189
3.2 – Analyse de la première étape du comité : cumul d'informations et prise de conscience de certaines contraintes.....	205
3.3 - Le comité d'axe 304, des propositions d'actions à la validation du contrat : l'abandon progressif des idées innovantes (décembre 2002 - décembre 2004).....	215
3.4 - Analyse de la deuxième étape du comité : dégradation du projet par les conflits d'intérêts.....	243
Conclusion du troisième chapitre	286
Chapitre 4 – Pour une concertation innovatrice : les leçons de Mobilien	289
4.1 – Les problèmes et les solutions : large consultation mais concertation restreinte	293
4.2 – Formalisation de l'idée nouvelle : une large concertation pilotée politiquement	308
4.3 – Mise en œuvre de l'idée nouvelle : concertation technique et communication politique	350
Conclusion générale	363
Bibliographie	383
Annexes.....	393
Table des illustrations	405
Table des matières.....	407

Introduction

« *Parce que les franciliens sont toujours pressés, la Région crée Mobilien* ». Le slogan faisait partie d'une campagne de communication lancée par le Conseil Régional d'Ile-de-France en novembre 2004. Affichée dans les rues et publiée dans plusieurs journaux, elle interpellait l'observateur curieux : qu'est-ce que *Mobilien* ? Le sous-titre apportait une réponse : « *150 lignes de bus de banlieue à banlieue ; des bus toutes les 5 minutes, jusqu'à 0h30 et 7 jours sur 7* ». Mais l'explication était trop simple et partielle pour rendre compte d'un projet complexe qui n'était d'ailleurs pas uniquement porté par la Région. La campagne ne plut pas aux autres partenaires et fut très vite retirée, en attente d'un consensus¹. Cet événement n'est qu'un exemple des nombreux obstacles qui ont jalonné l'histoire de Mobilien, projet innovant, riche et controversé, longuement et largement débattu.

Notre thèse analysera la genèse et l'évolution de Mobilien depuis la naissance de l'idée jusqu'à sa mise en œuvre effective. Nous présenterons en introduction les enjeux scientifiques de cet objet de recherche, nous formaliserons la problématique, préciserons la méthode d'enquête employée et annoncerons le plan de l'exposé. En préambule, quelques éléments de contexte s'imposent pour comprendre la suite.

1 – Eléments de contexte

Mobilien dans le Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France

Mobilien surgit dans le cadre du Plan de Déplacements Urbains de l'Ile-de-France (PDUIF). Les Plans de Déplacements Urbains (PDU) sont des documents français de planification créés par la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (Loti)² de 1982. La loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (Laure)³ de 1996 les rend obligatoires pour toutes les

¹ En novembre 2005, aucune nouvelle campagne de communication n'a encore été lancée. Nous détaillerons dans le chapitre 4.3.2 les problèmes institutionnels qui ont bloqué la communication sur le projet Mobilien.

² Loi 82-1153 du 30 décembre 1982. *Loi d'orientation des transports intérieurs*. Journal Officiel du 31 décembre 1982.

³ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Journal Officiel du 1er janvier 1997.

agglomérations de plus de 100 000 habitants. L'objectif affiché des PDU est de donner des orientations pour mieux organiser les déplacements des personnes et des marchandises, afin de diminuer le trafic automobile⁴.

Suite à l'obligation introduite par la Laure, l'Ile-de-France commence à réaliser son propre PDU. Après une longue période d'élaboration pilotée par l'État et impliquant de nombreux acteurs de la Région, le PDUIF est validé en décembre 2000. Mobilien apparaît comme son projet phare. Il s'agit d'un réseau constitué d'une part de 150 axes (coïncidant avec les parcours de lignes d'autobus) où les conditions de déplacement -notamment en autobus- sont sensiblement améliorées et d'autre part de 143 pôles (points de correspondance entre ces lignes de bus et certaines stations du réseau ferré de la Région) où l'on garantit une accessibilité et des échanges entre modes faciles, agréables et pratiques. Le projet, innovant dans les politiques de déplacements urbains, devait être capable de contribuer à l'objectif final du PDUIF, la réduction du trafic automobile de 3% en véhicules x km. Sa mise en œuvre était programmée pour la période 2001-2005.

Le cadre législatif français et la figure du PDU sont donc à l'origine de Mobilien. Mais le choix porté sur le mode bus plutôt que sur un autre n'était pas déterminé par la loi. Il faut en rechercher les raisons dans un mouvement général de regain d'intérêt pour ce mode de déplacements urbains.

Mobilien ou le renouveau du bus

L'idée de Mobilien prend corps dans un contexte d'intérêt croissant pour le mode bus en Europe. Après une décennie marquée par le retour du tramway⁵, plusieurs agglomérations françaises se penchent dès la fin des années 1990 vers des solutions moins chères. Au regard de certaines expériences réussies à l'étranger, le bus commence à réapparaître comme un mode

⁴ Les objectifs des PDU ont évolué avec les différents textes législatifs. Les détails seront développés dans le premier chapitre de cette thèse.

⁵ Depuis la fin des années 1980, les projets de tramways dits « modernes » se multiplient en France. Ils se distinguent des « vieux » tramways en ce qu'ils sont généralement plus accessibles (parce qu'ils disposent d'un plancher bas), plus performants en termes de régularité et vitesse commerciale (car ils sont en site propre) et plus séduisants (par leur confort intérieur et leur visuel soigné et moderne). Nantes (1985), Grenoble (1987), Saint-Denis-Bobigny (1992) et surtout Strasbourg (1994) lancent une dynamique qui rend au tramway le prestige perdu dans les années 1960. Sur la genèse des premiers projets de tramway moderne en France voir BIGEY, M., 1993, *Les élus du tramway. Mémoires d'un technocrate*. Paris, Lieu Commun, 250 p.

performant dès lors que l'on garantit une haute qualité de service⁶. Les nouvelles lignes (souvent nommées Bus à Haut Niveau de Service –BHNS) séduisent certaines collectivités⁷ qui y voient une façon de développer ou renouveler leur réseaux de transports collectifs (TC) et d'y attirer de nouveaux usagers, avec un coût d'investissement beaucoup plus bas que celui du métro ou du tramway.

Le premier aspect qui intéresse dans le concept de BHNS est la possibilité de garantir avec le mode bus des hautes vitesses commerciales et des niveaux de performance proches de celles du tramway moderne en termes de fréquence, d'amplitude horaire, de capacité, de régularité et d'accessibilité. Les façons d'y parvenir sont variables : couloirs en site propre réservé, priorité aux feux, inter-distances entre arrêts plus longues que pour les lignes d'autobus conventionnelles, bus articulés à grande capacité, plancher bas (à hauteur des arrêts), paiement en dehors des véhicules... Dans la plupart des cas, plusieurs de ces mesures sont appliquées simultanément.

La deuxième caractéristique est que les réseaux de BHNS peuvent être facilement appréhendés et utilisés précisément en tant que réseaux, c'est-à-dire en effectuant des correspondances entre plusieurs lignes, car elles forment un ensemble clairement identifiable par l'utilisateur. A cet effet elles possèdent souvent un visuel différent de celui des autres autobus du réseau et les correspondances bénéficient d'un traitement spécial. En tout, les résultats en nombre de voyageurs transportés sont dans certains cas spectaculaires⁸.

La loi a fourni une fenêtre d'opportunité qui a permis à un projet dans l'air du temps de voir le jour. Ensuite c'est sa capacité à s'inscrire dans le contexte local francilien qui décidera de sa viabilité. D'une part, contrairement aux exemples étrangers, Mobilien ne sera pas un réseau complètement nouveau, il reprendra des lignes déjà existantes. D'autre part, il sera fortement influencé par les principaux acteurs locaux.

⁶ Les exemples les plus célèbres proviennent de l'Amérique latine (surtout de Curitiba et de Bogotá) et des États-Unis (*Bus Rapid Transit* –BRT- et *Metro Rapid bus program* à Los Angeles), mais il en existe aussi en Europe (réseaux de Stockholm ou de Dublin). Les exemples de Curitiba et de Los Angeles sont analysés dans AMAR, G., 2004, *Mobilités urbaines. Eloge de la diversité et devoir d'invention*. Editions de l'Aube, 252 p.

⁷ Plusieurs agglomérations françaises ont entrepris depuis la fin des années 1990 l'aménagement de nouveaux réseaux d'autobus à haut niveau de service. C'est le cas de Rouen (2000), Nantes (2001) ou Dijon (2004) par exemple. Voir VIENNET, R., 2004, "Le retour en grâce du bus", *Transport Public*, n° 1041, novembre, pp. 10-13.

⁸ Alors qu'une ligne d'autobus conventionnelle transporte généralement entre 20 000 et 40 000 voyageurs/jour, le réseau Transmilenio à Bogotá (4 lignes) transporte en moyenne 100 000 voyageurs/heure (source : <http://www.transmilenio.gov.co>, dernier accès le 4 novembre 2005).

Mobilien dans le contexte francilien

Premier élément de contexte important pour comprendre les origines du projet Mobilien, l'État tient un rôle prééminent dans la planification des transports en Ile-de-France. Cela n'est pas récent : depuis la naissance du métropolitain à la fin du XIX^e siècle, en passant par la création de la RATP⁹ (1949) et du STP¹⁰ (1959), par le développement du RER¹¹ (années 1970) et jusqu'au projet Météor¹² (années 1990), le poids de l'État a toujours été déterminant¹³. Lorsque les discussions sur le PDUIF démarrent en 1997, cette logique prévaut toujours ; aussi c'est sans surprise que l'État assume le pilotage des travaux (à travers la Direction Régionale de l'Équipement -DREIF).

D'une façon générale, la planification et le financement de toute nouvelle infrastructure de transport en Ile-de-France passe, à la fin des années 1990, par l'État : programmation dans le Schéma Directeur de la Région (Sdrif), document de planification territoriale élaboré par ses services¹⁴, et financement dans le cadre des Contrats de Plan État-Région (CPER)¹⁵. Négocié dans d'autres arènes, le PDU d'Ile-de-France, contrairement aux PDU de province, ne contiendra pas de nouvelles infrastructures de transport (réservées au CPER) et s'intéressera plutôt à l'organisation des déplacements et au service rendu aux usagers, ce qui aura un poids essentiel dans la conception de Mobilien.

⁹ RATP : Régie Autonome des Transports Parisiens. Etablissement public à caractère industriel ou commercial. C'est le principal transporteur de la Région.

¹⁰ STP : Syndicat des Transports Parisiens. C'est l'autorité organisatrice des transports. L'État se réserve dès sa création la majorité des sièges du conseil d'administration. Il sera rebaptisé Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) en 2000 avec l'entrée de la Région dans son conseil d'administration. Mais l'État restera majoritaire jusqu'en 2005, année prévue pour transférer toutes les compétences à la Région. Le transfert ne se fera pas sans difficultés, comme nous le verrons plus loin (chapitre 4.3.2).

¹¹ Réseau Express Régional. Réseau de trains exploités par la RATP et la SNCF desservant Paris et sa région.

¹² A l'origine acronyme de Métro Est-Ouest Rapide, devient ensuite la ligne 14 du réseau de métro parisien.

¹³ Pour une histoire des transports en Ile-de-France voir par exemple LARROQUE, D., MARGAIRAZ, M. et ZEMBRI, P., 2002, *Paris et ses transports XIXe et XXe siècles. Deux siècles de décisions pour la ville et sa région*. Paris, Editions Recherches, 400 p.

¹⁴ Le Sdrif est un document de planification élaboré par les services de l'État, sous l'autorité du préfet de la région d'Ile-de-France et qui doit être révisé tous les 10 ans. Actuellement est en vigueur le Schéma Directeur approuvé le 26 avril 1994. Le prochain Schéma Directeur d'Ile-de-France sera élaboré sous le pilotage de la Région.

¹⁵ Les contrats de plan sont « *des contrats d'action publique, qui incluent des engagements financiers sur des grands investissements, signés conjointement entre l'Etat et chaque région (et auxquels peuvent participer aussi, de manière secondaire, des départements et des grandes villes). Ces engagements pluriannuels (5 à 7 ans) concernent des programmes d'équipements qui ont été construits autour de projets, d'une part régionaux et d'autre part nationaux, de développement. Ils portent en particulier sur la modernisation routière, le système autoroutier et les réseaux ferrés, les équipements universitaires et hospitaliers, les grands projets urbains et la politique de la ville.* » GAUDIN, J.-P., 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*. Presses des Sciences Po et Dalloz, p. 74.

Malgré tout, vers la fin des années 1990, des signes de changement sont visibles. L'État français décentralise certaines de ses compétences et développe les partenariats avec les collectivités de rang inférieur ce qui se traduit par « *la généralisation des contrats et la multiplication des structures plus ou moins pérennes de concertation* »¹⁶. Nous reviendrons plus loin sur cette transformation des politiques publiques, notons ici que dans ce contexte général, le Préfet directeur régional de l'équipement d'Ile-de-France décide d'ouvrir la procédure de concertation autour du PDUIF à un maximum d'acteurs de la Région pour lui conférer une certaine légitimité à échelle locale. Ce parti pris influencera le contenu des débats et le modelage de Mobilien.

Deuxième élément de contexte utile pour comprendre les origines de Mobilien, le constat est fait d'une inadéquation de l'offre des transports publics par rapport aux besoins de mobilité. En 1997, lorsque le PDUIF commence à être discuté, 70,5% des déplacements motorisés des franciliens ont lieu en banlieue¹⁷ et 83% de ces déplacements se fait en automobile¹⁸. Paris n'est plus le pôle qui attire tous les flux, et les réseaux de transports collectifs, ayant une structure essentiellement radiale vers la capitale, s'avèrent insuffisants pour répondre aux nouveaux besoins des citoyens. L'étalement urbain avec la multiplication d'urbanisations peu denses, notamment dans la deuxième couronne, complique la donne, les transports collectifs étant peu performants pour desservir ce genre de quartiers.

Dans ce contexte, la RATP réfléchit depuis plusieurs années aux façons de renforcer son réseau en proche banlieue. La Mission Stratégie de la Régie signale que « *l'enjeu [stratégique] déterminant est la première couronne (...) Dans la grande couronne, où la croissance est la plus forte, l'augmentation de la mobilité relèvera pour l'essentiel de la voiture particulière. Les positions de la RATP sont structurellement faibles : les transports "lourds" sont assurés par*

¹⁶ REZELMAN, A., 2004, *L'Etat à l'épreuve de la métropole. La recomposition de l'action publique territoriale en Ile-de-France et dans la Randstad. le cas de l'aménagement et des transports*. Thèse en Urbanisme, Latts, Université de Créteil, p.20.

¹⁷ En 1976 ils représentaient 60% et en 1991, 66.8%. La progression est donc à peu près constante.

¹⁸ Chiffres extraits de ORFEUIL, J.-P., 2002, Ce que nous a appris l'observation de la mobilité, particulièrement en Ile-de-France. *Révisiter les mobilités... reviser le Sdrif*. Journées C.R.E.T.E.I.L - Iaurif, 9 décembre. D'après des analyses fines de la dernière EGT (2001), la plupart des déplacements ont toujours lieu entre banlieues (67,8%), selon la distribution suivante : 37,8% en grande couronne, 22,7% en petite couronne et 7,3% entre la petite et la grande couronne ; en grande couronne, 89% des déplacements se font en voiture. Voir COUREL, J., MEYERE, A. et NGUYEN-LUONG, D., 2005, "Répartition Géographique des déplacements: une nouvelle approche", *Les cahiers de l'Enquête Globale des Transports*, Mars 2005, pp. 1-20, <http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/notesconjonctures/transportvoyageurs/cahiers/cahiers.htm> (dernier accès en novembre 2005).

la SNCF ; pour les bus, la concurrence des entreprises privées est dominante »¹⁹. Or, avec 2 700 millions de voyageurs transportés par an, et près de 45 000 employés, la RATP constitue un acteur incontournable des politiques franciliennes de déplacements²⁰. Ainsi, les réflexions menées par cette entreprise auront une grande influence dans l'avènement de Mobilien.

2 – Problématique

Analyser la genèse et la mise en œuvre de Mobilien permet d'établir des relations entre différentes modalités de concertation et l'évolution d'un projet innovant. D'une façon plus générale, notre thèse s'attachera à soulever les enjeux problématiques qui lient concertation et innovation dans les politiques de déplacements urbains. Deux champs théoriques seront essentiellement mobilisés à cet effet, celui de la sociologie de l'innovation et celui de l'analyse des politiques publiques, notamment dans le domaine des déplacements.

Les problèmes des politiques de déplacements urbains

Depuis les années soixante, les transports publics urbains font face à de nombreuses difficultés -baisse de fréquentation, diminution des recettes, augmentation des déficits d'exploitation- parallèles à un accroissement de la motorisation. Malgré une prise de conscience politique au début des années soixante-dix ayant permis une certaine relance des TC, l'augmentation du nombre de déplacements dans les grandes métropoles²¹ et l'allongement des distances parcourues se font aujourd'hui au détriment des transports collectifs qui offrent un service inadapté aux structures urbaines de plus en plus éclatées. Cette augmentation du trafic automobile s'est vue accompagnée depuis les années soixante de nombreux problèmes de congestion, pollution et sécurité. Les réponses apportées par les pouvoirs publics pour développer les TC ont été multiples et variées : institutionnelles (création de regroupements de

¹⁹ D'après Edith Heurgon, chargée de la Mission Stratégie de la RATP en 1995, dans HEURGON, E., 1995, "Enjeux stratégiques de la modernisation de l'entreprise publique", in David, A. (Ed.), *RATP, la métamorphose. Réalités et théorie du pilotage de changement*. Paris, InterEditions, p. 314.

²⁰ Chiffres extraites de www.ratp.fr. A titre comparatif, Optile, réseau d'autocars privés, transporte environ 250 millions de voyageurs/an (d'après www.optile.com).

²¹ En Ile-de-France, l'augmentation du nombre de déplacements est essentiellement due à la croissance démographique puisque la mobilité par personne et par jour reste à peu près stable depuis 1976. Voir pour plus de détails la synthèse de l'enquête Générale des Transports de 2001, DREIF, 2005, *Les déplacements des franciliens en 2001-2002. Enquête Globale des Transports*. Paris, La Documentation Française, 41 p.

communes), financières (Versement Transport et nouveaux systèmes de tarification), technologiques (nouvelles technologies au service de l'exploitation et expérimentation de nouveaux matériels) entre autres. Ces réponses ont connu des succès certains mais semblent dès le début des années 1990 insuffisantes²². Des analyses récentes basées sur les statistiques de la Commission des Comptes Transport de la Nation des 17 dernières années révèlent un diagnostic alarmant : *« l'augmentation annuelle de la clientèle [des transports publics] est deux fois plus faible que celle de la dépense publique, elle est aussi deux fois plus faible que celle de la circulation automobile, alors même que les dépenses publiques pour la route croissent à un rythme deux fois moins élevé que les dépenses publiques pour le transport urbain »*²³.

Une des solutions qui a été souvent prônée est celle de l'articulation entre transports et urbanisme. Cette idée date en France de la fin des années 1960 et revient de façon récurrente, les multiples tentatives de réformes institutionnelles n'ayant eu que des résultats mitigés²⁴. Certains travaux récents rendent compte des difficultés de coordination dues au cumul de problèmes institutionnels, financiers et procéduraux²⁵. Les réflexions actuelles sur la coordination entre les politiques de transports et les politiques d'urbanisme abordent les transports urbains comme une composante du système global de déplacements qu'il faut appréhender dans son ensemble. Cette façon de traiter les problèmes de mobilité urbaine est récente. Traditionnellement l'action publique abordait, d'un côté, la question des transports en commun, d'un autre, l'urbanisme, où étaient inclus les déplacements des piétons et des cyclistes, d'un autre encore, les plans de circulation, mais elle ne s'intéressait pas à l'ensemble des déplacements comme un système. Le débat global est évité *« par les techniciens, qui préfèrent rechercher l'excellence dans leur seuls domaines d'activité, sans prendre en considération la dimension systémique des déplacements, ce qui rend inefficace toute amélioration strictement sectorielle ; par les élus locaux, dont le champ d'action institutionnel ne correspond pas au niveau géographique de l'agglomération ; par les associations d'usagers, tentées par des prises de position trop simples pour ou contre tel ou tel projet »*²⁶.

²² LEFEVRE, C. et OFFNER, J.-M., 1990, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*. Paris, Editions Celse, 221 p.

²³ ORFEUIL, J.-P., 2005, "L'évolution du financement public des transports urbains", *Infrastructures et mobilité*, n° 49, septembre, pp. 7-11.

²⁴ OFFNER, J.-M., 2002, "Les transports urbains: entre secteurs, réseaux et territoires", in *Annuaire 2002 des collectivités locales. L'organisation de la France, demain*. Paris, CNRS Editions, 2002, pp 169-183.

²⁵ KAUFMANN, V., SAGER, F., et al., 2003, *Coordonner transports et urbanisme*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 220 p.

²⁶ LEFEVRE, C. et OFFNER, J.-M., 1990, *op. cit* p.13

Les réflexions prenant en compte l'ensemble des déplacements furent lancées par les PDU à partir du début des années 1980. Dans les nouveaux débats, les difficultés traditionnelles des politiques de transports urbains sont revues dans une analyse globale de la mobilité. Des questions inédites surgissent alors. Tout d'abord existe-t-il un référentiel²⁷ partagé par l'ensemble des pouvoirs publics aux différentes échelles, État, Région, départements, intercommunalités, communes ? Si dans les années 1960 et 1970 le référentiel commun était la lutte contre le modèle de ville américaine dispersée, au regard de certains chercheurs « *aujourd'hui l'ambition globale d'une réduction des pollutions atmosphériques peine à trouver des problématiques locales* »²⁸ et les discours environnementaux sont souvent en contradiction avec les discours du développement économique et social. Les deux autres principales questions des politiques de déplacements urbains concernent les problèmes d'ordre financier et institutionnel : étant donné que la fiscalité locale ne permet pas aux collectivités de faire face seules aux dépenses à engager, comment obtenir des financements provenant des différentes échelles de gouvernement, comment organiser l'action étant donné que la compétence « déplacements » est éclatée entre plusieurs institutions, locales, métropolitaines et régionales²⁹ ?

L'innovation est souvent évoquée comme une piste à suivre pour la résolution de certains de ces problèmes.

L'innovation au secours des politiques de déplacements urbains

Les innovations fascinent. Les hommes politiques, porteurs d'utopies ou en quête de publicité, y font souvent appel. Les autorités responsables des transports publics les invoquent aussi pour faire face aux problèmes du secteur, le principe étant que les innovations dans les systèmes de transports pourraient amener des usagers supplémentaires au réseau de TC et réduire le trafic automobile. Dans un ouvrage récent, Georges Amar, responsable de l'unité prospective à la RATP, écrit : « *L'innovation c'est ce qui permet que le développement soit créateur de*

²⁷ Le référentiel est une « *vision du monde* » qui permet la formalisation d'un problème et de ses possibles solutions. Voir notamment MULLER, P., 1995, "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in Faure, A., Pollet, G. et Warin, P. (Eds.), *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, Editions l'Harmattan, pp. 153-179.

²⁸ OFFNER, J-M., 2003, *Penser la coordination*, préface de l'ouvrage KAUFMANN, V., SAGER, F., et al., 2003, *Coordonner transports et urbanisme*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 220 p.

²⁹ JOUVE, B., 2003, "Le double défi des politiques de déplacements urbains: innover dans la forme et sur le fond", in Jouve, B. (Ed.), *Les politiques de déplacements urbains en Europe*. Paris, L'Harmattan, pp. 11-45.

richesses, en mobilisant l'énergie créative et ludique de l'esprit humain (...) La recherche de meilleures performances que ce soit en matière de qualité de service, d'attractivité commerciale, ou de réduction des coûts, passera de plus en plus par la conception de solutions nouvelles, et pas seulement par des efforts de rigueur accrue sur des solutions anciennes »³⁰.

Dans le monde des transports, l'innovation peut être classée selon plusieurs critères. Elle concerne soit les composantes -véhicules, infrastructures, techniques d'exploitation- soit le système de transport lui-même -interaction entre ces trois éléments. Dans le premier cas, elle repose sur des spécialistes en technologie ; dans le deuxième, sur des spécialistes dans le domaine des organisations³¹. Une autre distinction importante est celle qui distingue les innovations de rupture des innovations incrémentales³². Les premières supposent l'existence d'une rupture qui peut concerner, dans le domaine des transports, la base scientifique ou technologique des composantes du système de transports (la technique de coussin d'air pour la sustentation et le guidage de l'aérotrain par exemple), ou bien le système lui-même, c'est à dire qu'il n'y a de rupture sur aucun des composants mais leur agencement est innovant (« *le TGV n'a fait appel à aucune rupture technologique mais seulement aux technologies disponibles, poussées jusqu'aux limites de leurs possibilités, alors que les caractéristiques des infrastructures existantes ne l'avaient pas permis précédemment* »³³). Les innovations incrémentales quant à elles ne parient pas sur la rupture mais sur la mise en œuvre de petites améliorations et de meilleures pratiques d'utilisation du réseau existant, et ce de façon progressive. Toute innovation dans les transports urbains cherchera à améliorer le niveau de service mais une rupture ne se justifiera « *que dans la mesure où les améliorations incrémentielles, plus faciles à réaliser, se révéleraient moins efficaces* »³⁴.

Les innovations de rupture ont été prédominantes dans les politiques de transport des années 1960. « Rupture » était devenu le maître mot pour que les pouvoirs publics s'intéressent à la recherche sur les transports terrestres³⁵. Depuis l'avènement des politiques qui considèrent les déplacements urbains dans leur ensemble, les interventions sont devenues plus « discrètes » et

³⁰ AMAR, G., 2004, *Mobilités urbaines. Eloge de la diversité et devoir d'invention*. Editions de l'Aube, 252 p.

³¹ FRYBOURG, M. (Ed.) 1987, *L'innovation dans les transports*. Caen, Paradigme, 133 p.

³² Certains auteurs utilisent le terme "incrémentiel". Nous lui préférons "incrémental" par analogie avec la terminologie des analystes des politiques publiques qui parlent de "politiques incrémentales" pour désigner des politiques dont le contenu change par des décisions minimalistes successives. Voir MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, 156 p.

³³ FRYBOURG, M., 2002, *L'innovation de rupture*. Paris, La Documentation Française, p. 13.

³⁴ FRYBOURG, M., 2002, *Op. Cit.* p. 9.

³⁵ *Ibid.*

l'innovation se rapproche plutôt du modèle incrémental : *"Dans les systèmes complexes -et il n'en existe sans doute pas de plus complexe qu'une ville-, chercher le remède miracle est un leurre, et si la technologie est un facteur de changement, c'est parmi beaucoup d'autres (...) la technologie est aujourd'hui d'avantage interrogée sur sa capacité à s'adapter à la demande sociale que sur ses performances"*³⁶. Nous verrons que Mobilien se situe à mi-chemin entre l'innovation de rupture et l'innovation incrémentale.

Pour Bernard Jouve qui réclame de « l'imagination » pour les politiques actuelles³⁷, l'innovation dans les déplacements urbains doit veiller essentiellement au décloisonnement sectoriel : *« On entend par innovation toutes les modifications d'ordre institutionnel, technique, juridique et procédural qui ont explicitement pour fonction de décloisonner les approches uniquement sectorielles et monomodales en matière de déplacements urbains »*³⁸. Il est intéressant de noter l'importance accordée aujourd'hui au décloisonnement des secteurs. En fait, « coordination » et « concertation » semblent avoir remplacé « rupture » en tant que maîtres mots des politiques innovantes de déplacements.

La place croissante de la concertation dans les politiques publiques

Derrière le terme « concertation » certains chercheurs évoquent uniquement les procédures impliquant la participation citoyenne. Nous l'utiliserons dans une acception plus large. La concertation sera pour nous le débat en quête d'un accord formalisé entre des acteurs ayant des intérêts traditionnellement et/ou potentiellement divers et/ou contrastés³⁹.

Le nombre d'acteurs intervenant dans la conduite des politiques urbaines est croissant en France depuis les années 1970 : élus et services techniques des différents échelons institutionnels et des services déconcentrés de l'État, acteurs économiques, propriétaires fonciers institutionnels (EDF, SNCF, La Poste, etc.), associations et habitants ont acquis une

³⁶ FRYBOURG, M, 2002, *Op. Cit.* p. 12.

³⁷ JOUVE, B, 2003, *Op. Cit.*

³⁸ JOUVE, B, 2003, *Op. Cit.* p.12.

³⁹ Le terme « concertation » dans son acception large nous semble mieux traduire l'idée de *processus de recherche d'un accord*, que des notions proches comme « gouvernance » (où le déroulement dans le temps n'est pas explicite) ou de « coproduction de l'action publique » (qui voile un peu la recherche d'accord). Nous reformulons en fait la définition de Angelo Pichierri *"Concertation is a formalized agreement (i.e. not just implicit or tacit agreement) on fixed objectives, between actors whose interests are traditionally and/or potentially diverse and/or contrasting."* Mais, pour cet auteur la concertation est l'accord en soi, tandis que pour nous il s'agira du débat menant à cet accord. Voir PICHIERRI, A., 2002, "Concertation and local development", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26.4, december 2002, pp. 689-706.

place de plus en plus importante dans des organes de débats et/ou prise de décisions⁴⁰. « *La domination de l'État et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair, cède le pas à un univers largement a-centrique que caractérisent l'éclatement des frontières – entre le public et le privé, entre le local, le national et le supra-national – et la diversité des acteurs qui y interviennent* »⁴¹. Les procédures de concertation sont ainsi devenues centrales dans la conception de l'action publique, les acteurs impliqués multiples et les lieux de négociations et de prises de décisions divers⁴². En ce qui concerne spécifiquement la concertation avec les citoyens, des lois se sont succédées depuis le début des années 1980 qui tendent à institutionnaliser ces pratiques dans les champs de l'urbanisme et des projets d'infrastructures de transports⁴³. Ce mouvement est parfois interprété comme une réaction à la multiplication des oppositions locales à des projets nationaux⁴⁴ et au sentiment d'épuisement du modèle substantialiste de l'action publique : « *Depuis le début des années 1970, un consensus se construit sur la nécessité d'élargir la démocratie représentative à des formes plus ou moins instituées de démocratie participative. Celle-ci est envisagée bien souvent comme la marque d'un progrès, indispensable à l'enrichissement de la conception émancipatrice du peuple souverain* »⁴⁵. L'avènement à échelle mondiale de la notion de « développement durable », développement « *qui ne pourra être le produit que d'une infinité de compromis et donc de négociations à tous niveaux et entre de multiples partenaires* »⁴⁶, contribue à cette dynamique.

La multiplicité des acteurs s'accompagne d'une multiplication des scènes de décision : aux scènes traditionnelles correspondant aux circonscriptions électorales et administratives « se

⁴⁰ Voir à ce sujet la synthèse bibliographique : GAUDIN, J.-P. et DORMOIS, R., 2003, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine. Synthèse bibliographique*. PUCA, 80 p.

⁴¹ DURAN, P. et THOENIG, J.-C., 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, p. 580.

⁴² La décentralisation est à l'œuvre en France depuis les lois de décentralisation de 1982-1983. Elle est cependant plus visible depuis le début des années 1990, notamment avec le transfert aux régions de nombreuses compétences et avec la généralisation des contrats territoriaux. Voir GAUDIN, J.-P., 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*. Presses des Sciences Po et Dalloz, 242 p. Pour une vision plus internationale de la gouvernance voir GAUDIN, J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance?* Presses de sciences po, 138 p.

⁴³ Voir la synthèse proposée par LOUVET, N., 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale: le cas des Plans de Déplacements Urbains*. Thèse en Urbanisme et Aménagement, Latts, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 389 p.

⁴⁴ Le projet de TGV méditerranéen est souvent cité. Voir RUI, S., 2004, *La démocratie en débat*. Paris, Armand Colin, 264 p.

⁴⁵ AMZERT, M. et CHIGNIER-RIBOULON, F., 2003, "Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001)", *Espace et Sociétés*, n° 112, 1/2003, pp. 101-118. Néanmoins, certaines études se sont attachées dès la fin des années 1970 à montrer les limites de la participation des citoyens dans les prises de décisions sur les aménagements urbains. Voir par exemple : LUGASSY, F., 1977, *L'impossible participation*. Paris, Editions du cru, 153 p.

⁴⁶ JOLLIVET, M., 2001, *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris, Elsevier, p. 15.

substituent des scènes spécialisées par types d'enjeux et par types d'échanges »⁴⁷. Les analystes des politiques publiques distinguent deux types de scènes : les *forums*, « où prédominent les débats et les controverses autour du sens des politiques »⁴⁸ entre des acteurs d'origine très diverse, et les *arènes* où l'on négocie des compromis institutionnalisés entre des acteurs plus restreints. Comme nous verrons, l'élaboration et la mise en œuvre du PDUIF témoignent de cette multiplicité d'acteurs et de lieux de décision.

Si les lieux de débats et les acteurs associés aux processus décisionnels se multiplient, quelle est l'influence de ce phénomène sur le contenu des politiques publiques, et plus spécifiquement des politiques de déplacements urbains ?

Rôle de la concertation dans les politiques de déplacements urbains

De nombreuses recherches ont abordé la concertation sous une optique purement « procédurale », les questions étant centrées sur les différentes formes de participation, sur la représentativité des acteurs impliqués et les jeux de pouvoir, ou sur les enjeux de l'institutionnalisation de cette forme d'action⁴⁹. Nous voudrions privilégier un regard centré davantage sur « les résultats » de la démarche, en interrogeant la relation entre la procédure de concertation et les projets qui en découlent. La concertation permet-elle d'améliorer le contenu des projets et comment ?

Des recherches ont déjà été consacrées à cette question, la plupart d'entre elles étant centrées sur la concertation avec les citoyens. Certaines montrent que lorsque la participation se fait à travers les associations, le choix de celles-ci doit balayer tout le spectre politique afin de ne pas biaiser les résultats⁵⁰, et que les citoyens doivent être associés préférentiellement dès le début de la procédure pour pouvoir jouer un rôle « d'experts »⁵¹. D'autres mettent en évidence que le débat public en amont des procédures est indispensable à la construction d'un projet cohérent articulant transport et urbanisme⁵². Certains travaux prônent également l'utilité d'une

⁴⁷ GAUDIN, J.-P. et DORMOIS, R., 2003, *op. cit.* p.63

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Voir par exemple RUI, S., 2004, *op. cit.*, PICHIERRI, A., 2002, *op. cit.*, ou FOURNIAU, J.-M., 1997, "Figures de la concertation "à la française"", in Gariépy, M. et Marié, M. (Eds.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?* Paris, L'Harmattan, pp 372-401.

⁵⁰ AMZERT, M. et CHIGNIER-RIBOULON, F., 2003, *op. cit.*

⁵¹ LOUVET, N., 2005, *op. cit.*

⁵² KAUFMANN, V., SAGER, F., et al., 2003, *op. cit.*

concertation entre diverses institutions, sans inclure forcément le public, pour résoudre les problèmes de partage de compétences : « *Il paraît utile de favoriser le fonctionnement de lieux institutionnels originaux, réunissant autour d'une même table (suivant l'expression consacrée) des acteurs de réseaux (transporteurs, autorités organisatrices) et des acteurs de territoires (élus locaux, gestionnaires d'équipements), dans la diversité des échelles géographiques concernées* »⁵³.

Diverses études ont donc déjà montré que la concertation peut améliorer le produit des politiques de déplacements urbains, mais s'agit-il d'un outil d'innovation ?

Peu de recherches abordent explicitement les relations entre concertation et innovation dans les politiques publiques. Pourtant, à la croisée des chemins entre la sociologie de l'innovation et l'analyse des politiques publiques, certains travaux apportent des pistes intéressantes.

Rôle de la concertation dans l'innovation industrielle

La sociologie de l'innovation industrielle propose tout d'abord de distinguer l'innovation de l'invention. L'invention est une découverte, une idée nouvelle de la science ou la technologie alors que l'innovation est un processus qui permet de transformer une découverte en de nouvelles pratiques⁵⁴. Nous adopterons cette définition dans la suite de notre propos.

Ensuite, les sociologues de l'innovation insistent sur le fait que l'innovation industrielle a pour maîtres mots : interaction, décloisonnement, circulation de l'information, concertation, adaptation et souplesse. Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour le montrent avec de nombreux exemples de mises sur le marché -réussies ou non- de produits novateurs⁵⁵. D'après ces chercheurs, l'innovation industrielle fait tout d'abord appel à une concertation entre « experts » de plusieurs disciplines, dans un contexte où le temps est précieux pour arriver à mettre sur le marché une invention déterminée : « *C'est de leurs négociations constantes, des*

⁵³ OFFNER, J.-M., MENERAULT, P. et SACHET, S., 2002, "Les transports urbains: entre secteurs, réseaux et territoires", in *Annuaire 2002 des collectivités locales. L'organisation de la France, demain*. Paris, CNRS Editions, pp 169-183.

⁵⁴ Voir par exemple ALTER, N., 2000, *L'innovation ordinaire*. Paris, Presses Universitaires de France, 278 p., ou AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I), "A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement", *Annales des Mines*, n° juin 1988, pp. 4-17.

⁵⁵ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I), *op. cit.*, et AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(II), "A quoi tient le succès des innovations. Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole." *Annales des Mines*, n° septembre 1988, pp. 14-29.

épreuves de toutes sortes qu'ils s'infligent les uns aux autres, des exigences contradictoires qu'ils s'imposent mutuellement, que dépend le sort de l'innovation ». Par la suite, il faudra débattre avec l'ensemble de la société et intéresser un nombre croissant de personnes malgré les nombreuses oppositions que toute « vraie » innovation suscitera au début : *« Si elle innove autant, elle doit susciter des désaccords dont l'innovateur doit dresser une liste, ou proposer les épreuves qui permettront, à la prochaine rencontre, d'étendre et d'affiner cette liste. Il est contradictoire d'imaginer une innovation, aussi technique qu'on le voudra, qui n'entraîne pas, du fait de sa nouveauté, des transformations et des oppositions »*⁵⁶. Quant à la concertation avec les citoyens, Callon, Lascoumes et Barthe montrent que, dans le domaine des sciences, les forums hybrides, lieux de multiples échanges entre spécialistes et non-spécialistes, enrichissent la problématisation des différents sujets et deviennent des « dispositifs d'élucidation »⁵⁷.

Dans le domaine spécifique des transports publics, certains travaux laissent entrevoir le rôle important de la concertation entre différents acteurs pour que le processus d'innovation aboutisse. Le projet Aramis a échoué parce qu'il n'a pas évolué dans le temps, sa conception initiale n'ayant pas été assez discutée parmi les ingénieurs de la RATP⁵⁸. Météor au contraire est un projet innovant abouti parce que de nombreuses concertations -accords, arrangements, compromis- ont eu lieu au sein de l'entreprise de transport de telle sorte que l'objet technique qui allait changer radicalement le travail de certains agents fut accepté⁵⁹.

Or, ces études se centrent sur les débats internes à l'entreprise de transport dans la mise en place d'une innovation. Sans négliger cet aspect, notre objet d'étude, le projet Mobilien, permettra d'élargir l'analyse du rôle de la concertation dans le cas où elle a lieu avec l'ensemble de la société et dans le cadre d'une politique globale de déplacements. Peut-on simplement affirmer que dans le domaine des déplacements, comme dans celui des innovations industrielles, pour que la concertation produise des innovations, il faut tout d'abord qu'elle ait lieu entre experts, puis avec l'ensemble de la société ?

⁵⁶ LATOUR, B., 2003, "L'impossible métier de l'innovation technique", in Mustar, P. et Penan, H. (Eds.), *Encyclopédie de l'innovation*. Paris, Economica, pp 9-26.

⁵⁷ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Editions du Seuil, 362 p.

⁵⁸ LATOUR, B., 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*. Paris, Editions la découverte, 241 p.

⁵⁹ JOSEPH, I., 2004, *Météor. Les métamorphoses du métro*. Paris, Economica, 91 p.

Rôle de la concertation dans les changements des politiques publiques

Les analystes des politiques publiques abordent la question de l'innovation du point de vue du *changement*. Le changement dans l'action publique se produit à l'occasion de l'ouverture d'une « fenêtre politique », moment où coïncident le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant politique. Les trois courants suivent d'ordinaire des dynamiques autonomes mais à un moment donné, suite à un brusque changement dans l'opinion publique ou à une alternance politique, s'ouvre une « fenêtre » qui représente « *une opportunité pour les acteurs mobilisés de promouvoir leurs solutions préférées ou de faire porter l'attention sur leurs problèmes particuliers* »⁶⁰. Les réunions de concertation pourraient donc être vues comme les lieux où les changements se formalisent. La sociologie de la décision montre également que les changements se produisent aux interfaces : « *Les sociologues de l'innovation et de la décision, en la matière, s'accordent sur un point : le changement se produit aux interfaces (...) Promouvoir l'innovation c'est alors élargir le recrutement des acteurs de la scène locale, ouvrir les réseaux de l'action publique, pour donner toute leur chance à des problèmes peu formalisés de trouver place sur l'agenda et pour favoriser l'émergence de réponses ad hoc.* »⁶¹

Les réunions de concertation où les différents acteurs peuvent proposer leurs solutions, exposer leurs problèmes, confronter leurs différentes rationalités et traduire leurs positionnements semblent donc essentielles pour le changement dans une politique publique. Mais quel est le rôle exact de ces réunions dans le devenir des idées innovantes ? La multiplicité des points de vue ne gêne-t-elle pas l'innovation ? Une analyse détaillée des relations entre concertation et innovation dans les politiques de déplacements manque.

Questionnement

Quel est le rôle précis de la concertation dans les politiques de déplacement innovantes ? Quelle est l'influence des différents acteurs dans chacune des phases du processus -émergence d'idées originales, formalisation et mise en œuvre ? Quelles idées défendent-ils ? Comment évoluent-elles au cours des négociations ? Comment modifient-elles le contenu du projet ? Quel est le rôle du pilotage ? Quels facteurs, extérieurs ou intérieurs au projet, contraignent la

⁶⁰ Kingdon cité dans MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, 156 p.

⁶¹ OFFNER, J.-M., 2000, "L'action publique urbaine innovante", in Wachter, S. (Ed.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*. Editions de l'Aube, pp. 139-155.

concertation ? Existe-t-il en somme des modalités de concertation qui favorisent l'émergence et la mise en œuvre d'idées innovantes dans le domaine des déplacements urbains ?

3 - Terrain de recherche et méthode

Notre terrain de recherche est structuré en deux parties correspondant à deux moments de l'évolution du projet Mobilien, l'élaboration du PDUIF et sa mise en œuvre dans les comités d'axe.

L'élaboration du PDU de l'Ile-de-France

L'analyse de l'élaboration du PDUIF a pour objectif de comprendre comment l'idée de Mobilien est née et de vérifier la validité de l'hypothèse selon laquelle les discussions entre des acteurs d'origines très diverses sont créatrices d'idées originales. Elle nous permettra de comprendre aussi comment l'idée de départ est progressivement formalisée au cours des nombreuses réunions de concertation.

Le PDUIF fut élaboré sous le pilotage de la Direction Régionale de l'Équipement (DREIF) entre janvier 1997 et décembre 2000 (date de son approbation finale par arrêté interpréfectoral). Pour ce faire, des comités de concertation originaux furent créés à différentes échelles. Ils regroupaient, de diverses façons, des représentants de toutes les administrations publiques (communes, départements, Région et État), du monde du transport (RATP, SNCF, Optile⁶² et le STP), des associations (d'usagers des transports, de l'environnement, de moyens de déplacement alternatifs, de personnes à mobilité réduite entre autres) et du monde économique (chambres de commerce et de l'industrie, entreprises). Au terme du processus, une innovation en ressortit, le réseau principal de bus, baptisé Mobilien, qui fut soutenu par les principaux décideurs politiques et reçut des financements spécifiques (d'autres idées nouvelles restèrent au deuxième rang, faute de financements).

⁶² OPTILE : Organisation professionnelle des transports en Ile-de-France. Réunit les différentes compagnies privées de transport.

Peut-on déterminer l'origine de l'idée de Mobilien ? Surgit-elle de la confrontation des différents points de vue au sein des comités de concertation ou, au contraire, fut-elle lancée par certains acteurs et soutenue par d'autres ? Pourquoi ce projet particulier est-il mis en avant ? Et qu'en est-il des autres idées nouvelles contenues dans le PDUIF ? Mobilien est-il le fruit d'un consensus ? Comment ce projet fut-il retenu puis progressivement modelé ? Comment les conflits furent-ils résolus ? Répondre à ces questions nous renseigne sur la naissance et la formalisation, à travers les réunions de concertation, d'une idée nouvelle et permet d'éclairer l'influence du pilotage des réunions, du temps alloué aux différentes étapes de la procédure, du budget disponible ou des jeux d'intérêts, dans la première étape d'une innovation des politiques de déplacements urbains ; de mieux comprendre les modalités de concertation qui facilitent l'émergence d'idées inédites et leur acceptation ou au contraire leur abandon définitif.

La genèse du PDUIF constituera donc notre premier terrain de recherche. Pour répondre aux questions formulées ci-dessus, nous avons mené une enquête double. D'un côté nous avons fait un travail de dépouillement des archives de la Division des Infrastructures des Transports (DIT) à la DREIF : rapports d'études, comptes rendus de réunions, lettres des différents partenaires, notes internes, et documents techniques -des premiers diagnostics des groupes thématiques, jusqu'à la validation du PDUIF. D'un autre côté nous avons exploité les entretiens que nous avons pu réaliser avec les principaux acteurs de l'élaboration⁶³ ou que nous avons pu obtenir par d'autres sources⁶⁴.

Par ailleurs, nous avons passé en revue une partie de la littérature scientifique, et analysé des exemples extraits de la sociologie de l'innovation ou de monographies diverses. Cela nous a permis de juger notre étude de cas à l'aune des modalités de concertation d'autres projets, d'éclairer ainsi les forces et faiblesses du dispositif mis en place pour élaborer le PDUIF, et de faire une distinction entre ce qui relève des particularités de son fonctionnement et ce qui pourrait être, au contraire, généralisable.

⁶³ 11 entretiens semi-directifs de durée comprise entre 1h et 1h30 menés auprès de personnes ayant participé à la phase d'élaboration du PDUIF. Voir liste en annexes.

⁶⁴ 6 entretiens réalisés pour la DREIF par le bureau Carte Blanche Conseil avec des personnes ayant participé à la réalisation du PDUIF. Voir liste en annexes.

La mise en œuvre du Mobilien

L'analyse de la mise en œuvre du Mobilien dans les comités d'axe a pour but de voir comment le projet est appréhendé, recomposé, modifié ou intégré à l'échelle locale.

La phase de mise en œuvre du PDUIF démarra dès le mois de janvier 2001 avec trois sortes d'organes locaux de mise en œuvre : des comités d'axe (organisés autour des axes de Mobilien), des comités de pôle (organisés autour des pôles de Mobilien) et des comités locaux (organisés à échelle d'un établissement public de coopération intercommunale)⁶⁵. Ces comités réunissent à échelle locale l'ensemble des acteurs concernés par les déplacements : les différentes strates des pouvoirs publics (élus et techniciens de l'État, de la Région, des départements et des communes concernées par le projet), les transporteurs (RATP, SNCF ou Optile), le Stif, Réseau Ferré de France (RFF), des représentants du monde économique local (entreprises, chambres de commerce et d'industrie) et du monde associatif (associations de protection de l'environnement, de promotion des modes doux, de défense des personnes à mobilité réduite, entre autres).

La mise en œuvre du projet Mobilien passe essentiellement par les comités d'axe⁶⁶. Organisés autour des lignes du « réseau principal de bus »⁶⁷, ces organes de concertation sont pilotés par le Conseil Général si la ligne de bus emprunte essentiellement des routes départementales, par la Direction Départementale de l'Équipement si elle emprunte surtout des routes nationales⁶⁸. Leur objectif est d'aboutir en 18 mois, de façon concertée, à des « contrats d'axes » qui sont des documents définissant en détail les projets d'aménagement pour les axes du réseau

⁶⁵ Le cas de Paris n'est pas prévu dans la loi SRU de sorte que pendant longtemps la capitale n'est pas légalement autorisée à créer son propre plan local de déplacements (il ne s'agit pas d'une structure intercommunale). Cela changera avec le vote de la loi de décentralisation le 13 août 2004 qui prévoit dans son article 40-2 : « *Un plan local de déplacements couvrant l'ensemble de son territoire peut être également élaboré à l'initiative de la ville de Paris dans les mêmes conditions de forme et de procédure [que pour le PDUIF]. Il est approuvé par le Conseil de Paris après enquête publique* ». Voir *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*. Journal Officiel du 17 août 2004. Le Plan de Déplacements Urbains de Paris (PDU) est actuellement en cours d'élaboration ; son absence n'a pas empêché Bertrand Delanoë de mener depuis 2001 une politique de déplacements très visible et polémique dans la capitale.

⁶⁶ Dans les comités de pôle et dans les comités locaux, le projet Mobilien en tant que réseau d'autobus BHNS est moins présent. Les comités de pôle se concentrent sur l'amélioration locale du fonctionnement d'une gare, les comités locaux sur la déclinaison à échelle intercommunale des dispositions du PDU global. Pour plus de détail sur les objectifs des comités de pôle et des comités locaux, voir les guides méthodologiques publiés par la DREIF : DREIF, 2001, *Guide méthodologique et technique sur les pôles d'échange*. Paris, La Documentation Française, 90 p. et DREIF, 2002, *Elaborer un Plan Local de Déplacements (PLD)*. Paris, La Documentation Française, 77 p.

⁶⁷ Réseau Principal de Bus était la première appellation du projet Mobilien. Il correspondait aux lignes de bus considérées, pendant l'élaboration du PDUIF, comme étant « structurantes » pour la région.

⁶⁸ Une ligne interdépartementale, la 113, est pilotée par la DREIF.

principal de bus, afin d'améliorer la vitesse commerciale des bus, le stationnement et l'ensemble des déplacements non motorisés. Les objectifs et la démarche à suivre par les comités d'axe figurent dans un guide méthodologique publié par les services de la DREIF en janvier 2002⁶⁹.

La mise en œuvre des axes Mobilien devait être terminée pour la fin 2005. Cependant, la concertation entre l'ensemble des partenaires n'est pas facile, le projet rencontre de nombreux obstacles et les débats prennent plus de temps que prévu de telle sorte qu'en août 2005, seulement 22 axes sur les 150 ont validé leurs projets d'aménagement⁷⁰.

Comment s'explique le retard ? Quels sont les obstacles qui surviennent lors des comités d'axe ? Quelles sont les prises de position des différents acteurs impliqués : transporteur, Stif, communes, associations, chambre de commerce ? Comment est-ce que les diverses réunions modifient l'idée originale ? Est-ce que de la confrontation de divers points de vue à échelle locale, le projet se voit enrichi ou est-il au contraire dépouillé de certaines de ces caractéristiques ? Comment les pilotes (techniciens de DDE ou de CG) organisent-ils la démarche ? Quelles sont leurs marges de manœuvre ? Qu'est-ce qui se joue exactement dans les réunions, dans les négociations, dans les échanges ? Comment se prennent les décisions finales ?⁷¹

Tenter de répondre à toutes ces questions pour le cas précis du Mobilien aidera à mieux comprendre l'évolution et l'adaptation progressive d'une innovation dans les politiques de déplacements au cours des réunions de concertation à une échelle locale.

Pour mener notre analyse, nous avons été amenés à privilégier une approche de type « interactionniste » qui s'intéresse aux échanges en face à face, lors des réunions de concertation. La façon de mener cette recherche a consisté à assister, en tant qu'observateur non participant, à de nombreuses rencontres de comités d'axe, dont toutes celles du comité de

⁶⁹ DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, 121 p.

⁷⁰ Les comités de pôle n'avancent guère plus vite ; à la même époque seulement 32 pôles sur 143 avaient validé leur « contrat de pôle ». Ces données sont extraites du tableau de suivi du Stif élaboré en août 2005.

⁷¹ Se poser ce genre de questions signifie accorder du crédit à l'affirmation de Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis : « *Certes les propriétés sociologiques de chaque acteur sont des facteurs d'influence constante dans les interactions, mais ces propriétés ne déterminent pas de façon univoque leur mode d'intervention* » LASCOUMES, P. et LE BOURHIS, J.-P., 1998, "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures." *Politix*, n° 42, p. 47. Nous serons néanmoins amenés à nuancer certaines des conclusions de ces auteurs tout au long de notre raisonnement.

la ligne 304 entre décembre 2002 et juin 2004, et à analyser l'ensemble des documents produits par ce comité : diagnostic, propositions d'actions, plans et documents de travail intermédiaires, comptes rendus de réunions et contrat d'axe finalement validé.

La pertinence de nos observations et le caractère généralisable des explications que nous avançons ont été évalués en menant trois actions en parallèle. Premièrement, des entretiens avec les principaux acteurs du comité d'axe 304⁷² visant à connaître leur interprétation de ce que nous avons pu observer et à savoir s'ils avaient constaté ces phénomènes dans les autres comités auxquels ils participent. Deuxièmement, des entretiens avec divers acteurs de la mise en œuvre du Mobilien à échelle régionale ou dans des comités autres que le 304, pour voir si nos constats se vérifiaient ailleurs et déterminer, le cas échéant, les principales différences⁷³. Troisièmement, l'encadrement de travaux d'étudiants, pour comprendre comment était appliqué le PDUIF dans les pôles d'échange (comités de pôle), dans les structures intercommunales (comités locaux), et à Paris. Un mémoire de DEA a été consacré aux PLD⁷⁴, un autre aux comités de pôle⁷⁵, et un projet de fin d'études à la ligne 38 du Mobilien dans la capitale⁷⁶. Ces travaux nous ont permis de confirmer quelques tendances observées dans le cas des axes, d'affiner certaines idées générales (autour de l'expertise et de l'apprentissage) et de bien cerner le cas spécifique de Paris. Des entretiens menés par les étudiants d'un DESS de l'Université de Marne-la-Vallée ont aussi été utilisés à cette fin⁷⁷.

⁷² 11 entretiens semi-directifs de durée comprise entre 1h et 1h30 ont été réalisés avec des personnes ayant participé au comité d'axe 304. Voir liste en annexes.

⁷³ 28 entretiens semi-directifs de durée comprise entre 1h et 1h30, ont été réalisés avec des personnes participant à la mise en œuvre du PDUIF. Parfois ces mêmes personnes participaient aussi au comité d'axe de la ligne 304. 25 entretiens réalisés préalablement par le bureau Carte Blanche Conseil ont aussi été exploités. Voir les listes en annexes.

⁷⁴ Mémoire de DEA : NERCESSIAN, A., 2003, *Les Plans Locaux de Déplacements du PDU d'Ile-de-France: l'expertise, vecteur de standardisation de l'action*. Mémoire du DEA MUGT, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, 105 p. Un article a été coécrit qui reprend les principaux résultats du mémoire : GONZALEZ-ALVAREZ, A. et NERCESSIAN, A., 2004, "La mise en oeuvre du Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France. Des dispositifs innovants en quête de référentiel." *Transports*, n° 426, juillet-août 2004, pp. 244-248.

⁷⁵ Mémoire de DEA : ORLANDI, D., 2004, *L'action du PDU d'Ile de France sur les pôles d'échanges*,. Mémoire du DEA MUGT, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, 101 p. Un article a été coécrit qui reprend les principaux résultats du mémoire : GONZALEZ-ALVAREZ, A. et ORLANDI, D., 2005, "Les comités de pôle d'Ile de France: fausse concertation ou apprentissage?" *Pouvoirs Locaux*, n° 66, pp. 93-96.

⁷⁶ Mémoire de Projet Fin d'Etudes de Patricia Pessudo, présenté à l'ENPC en Juillet 2004.

⁷⁷ Nous avons utilisé 8 entretiens du cours dirigé par M. Ollivier-Trigalo et Caroline Gallez en 2004 dans le cadre du DESS *Transport, Ville et Environnement*.

4 - Plan de la thèse

Le premier chapitre de cette thèse sera consacré au début de l'élaboration du PDUIF, une étape où de nombreux groupes de concertation sont formés qui produisent plusieurs idées novatrices dont celle de créer un réseau principal d'autobus -Mobilien. Nous retracerons leur origine et nous verrons qu'elles sont moins le fruit des débats et des négociations entre les divers acteurs, que des réflexions propres que chacun d'entre eux avait pu mener de son côté. Nous montrerons notamment comment lors de cette première étape les débats servent à agréger et juxtaposer des points de vue différents plus qu'à les confronter à la recherche d'un consensus. Les sujets conflictuels (comme les priorités dans la distribution des espaces de voirie) restent non résolus. Nous réfléchirons aux possibles explications de cette façon de procéder.

Le deuxième chapitre est centré sur la fin de l'élaboration du PDUIF, caractérisée par l'effacement des groupes de concertation « officiels ». Les réunions qui se tiennent au cours de cette étape impliquent un nombre restreint d'acteurs. Pourtant, certaines décisions importantes sont prises alors ; notamment, l'idée provenant de la RATP de créer un réseau principal d'autobus est retenue entre toutes. Elle subira tout au long de cette phase des modifications successives qui l'enrichiront mais qui lui feront perdre aussi une certaine cohérence par rapport aux objectifs initiaux. Les pilotes de la démarche réussiront en tout cas à intéresser les principaux décideurs politiques qui lui accordent des financements ce qui marque dans ce cas précis le passage de l'*idée innovante* à l'*innovation*. Nous développerons des hypothèses pour expliquer d'une façon générale comment une idée innovante dans les politiques publiques est retenue au détriment d'autres et dans quelle mesure son objectif de fond évolue.

Le troisième chapitre examine la phase de mise en œuvre du PDUIF dans les comités d'axe, étape décisive dans la transformation de l'idée innovante -Mobilien- en projet concret. Nous verrons qu'au départ le projet s'enrichit par les apports d'informations concernant le fonctionnement de l'axe. Cependant, ensuite, dans l'étape de propositions d'actions, l'idée originale perd progressivement certaines de ses qualités originales à cause d'un manque de ressources et des conflits d'intérêts. Nombre de ces conflits découlent plus ou moins directement de la phase d'élaboration du PDUIF où ils étaient déjà en germe. L'observation attentive des réunions des comités nous permettra d'affiner et de nuancer ces conclusions : nous montrerons en particulier que malgré leurs limites, les procédures de concertation mises en

place instaurent un climat de respect de l'esprit du PDUIF, ce qui permet de faire accepter par l'ensemble des acteurs plusieurs propositions que certains d'entre eux refuseraient probablement en dehors de ce cadre.

Au-delà des dimensions descriptive et analytique, nous voudrions que cette thèse possède une dimension opérationnelle. C'est pourquoi nous développerons dans le quatrième chapitre des propositions pour que les procédures de concertation soient innovatrices -productrices d'innovation- dans les politiques de déplacements urbains. Pour construire ces propositions, nous nous appuierons sur les résultats empiriques présentés dans les trois premiers chapitres, tout en faisant appel, une fois de plus, à la littérature scientifique. La sociologie de l'innovation et les sciences politiques mais aussi le management de projet industriel et la sociologie du travail sont, parmi les champs théoriques possibles, ceux que nous mobiliserons pour construire notre modèle.

Chapitre 1 - Le début de l'élaboration du PDUIF : absence de contraintes et juxtaposition des idées nouvelles

1.1 - Des débuts incertains aux propositions d'action des groupes thématiques (janvier 1997 – décembre 1998)

1997				1998				1999				2000			

1.1.1 - Des hésitations initiales aux premières décisions importantes : le choix d'un dispositif de concertation élargi et d'un calendrier contraignant (janvier - décembre 1997)

Ceux qui ont entendu parler de l'élaboration du PDU d'Ile-de-France auront sans doute écouté à son sujet le qualificatif « d'énorme usine à gaz ». C'est en effet une expression qui revient souvent parmi ceux qui ont suivi, de près ou de loin, les travaux menés pendant cette période : des centaines de personnes impliquées dans des comités à différentes échelles pendant plus de trois ans... Une question se pose donc tout d'abord : d'où provenait cette idée ? Comment est-ce que tout cela a démarré ?

Il faut remonter à la fin de l'année 1996. La loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (Laure)⁷⁸ relance les Plans de Déplacements Urbains (PDU, créés par la Loti⁷⁹ de 1982) en les rendant obligatoires pour toutes les agglomérations dépassant les 100 000 habitants et en leur conférant de nouvelles orientations (voir encadré 1). Dans son article 14, elle stipule aussi qu'en Ile-de-France l'élaboration du PDU doit être pilotée par l'État (et non pas par l'autorité organisatrice des transports comme dans les PDU de province). De plus, le PDU d'Ile-de-France est censé définir les principes d'organisation des déplacements mais, contrairement aux PDU de province, il n'a pas pour vocation de traiter des investissements en infrastructures (dont les orientations sont données par le schéma directeur de la région Ile-de-France et la programmation dans les contrats de plan entre l'État et la Région)⁸⁰.

⁷⁸ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Journal Officiel du 1er Janvier 1997.

⁷⁹ Loi 82-1153 du 30 décembre 1982. Loi d'orientation des transports intérieurs. Journal Officiel du 31 décembre 1982.

⁸⁰ Cela est précisé le 7 novembre 1997 par Joël Thoraval, Préfet de la Région Ile-de-France ; voir THORAVAL, J., *Plan de déplacements Urbains en Ile-de-France*, Allocution introductive du Préfet de la Région Ile-de-France, 7 novembre 1997, Archives de la DREIF/DIT (document non publié). Au début cependant ce point était flou pour certains acteurs impliqués dans la démarche car la loi sur l'air précisait seulement que : « Les prescriptions [du PDU] doivent être compatibles avec les orientations du schéma directeur de la région Ile-de-France ».

Les Plans de Déplacements Urbains

En 1982, la Loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) crée les Plans de Déplacements Urbains (PDU). Devant être élaborés par les autorités organisatrices du transport à l'intérieur d'un périmètre de transports urbains* les PDU ont pour objectif de départ, la maîtrise globale des déplacements. Ils visent à garantir notamment « *une utilisation plus rationnelle de la voiture et la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun* »** tout en encourageant la cohérence avec les documents d'urbanisme. Les PDU constituent à l'époque une nouvelle génération d'outils de planification. Leur originalité consiste à poser le besoin d'organiser la coopération et la concertation entre les différents acteurs impliqués -communes, institutions, entreprises exploitantes, associations, usagers- et à confier leur pilotage, et donc la planification de l'ensemble des modes de transport, publics et privés, à une autorité unique, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors.

Six agglomérations sont sélectionnées dès 1983 pour lancer des PDU pilotes. Très vite d'autres agglomérations s'y ajoutent, attirées par la possibilité d'obtenir des financements de l'État, car la réalisation d'un PDU devient condition nécessaire pour l'obtention d'une aide sous forme de contrat de développement. Ainsi, entre 1983 et 1986, 45 PDU sont lancés. Cependant en 1990 seulement quelques-uns ont abouti.

En 1996, la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Laure) relance les PDU en les rendant obligatoires pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants et en leur donnant de nouvelles orientations : désormais sont explicités les objectifs de diminuer le trafic automobile en développant l'usage des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et peu polluants, d'organiser le stationnement, d'améliorer l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie ou encore de réduire les impacts, sur la circulation et l'environnement, du transport et de la livraison de marchandises.

En 2000, la Loi de Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU)*** modifie encore quelques éléments pour renforcer la portée des PDU, en leur donnant à la fois un caractère plus normatif et plus prescriptif, et pour mieux les articuler avec les nouveaux documents d'urbanisme (Schémas de Cohérence Territoriale et Plans Locaux d'Urbanisme). Tous les PDU, excepté celui de l'Ile-de-France, quel que soit leur stade d'avancement à la date de publication de la loi SRU, devaient être mis en conformité avec celle-ci avant le 13 décembre 2003, mais le délai fut reporté.

* Voir la définition en note de bas de page⁸¹.

** Art. 28 de la Loi 82-1153 du 30 décembre 1982. *Loi d'orientation des transports intérieurs*, op. cit.

*** (Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, 2000)

Encadré 1 – Origine et évolution législative des Plans de Déplacements Urbains

Ainsi, début 1997, c'est sous le pilotage de la Direction Régionale de l'Équipement en Ile-de-France (DREIF) que les discussions pour l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains de l'Ile-de-France (PDUIF) commencent. Plusieurs réunions ont lieu mais l'équipe alors en charge du projet privilégie les études de modélisation du trafic : l'objectif prioritaire est l'amélioration de la gestion du réseau routier et autoroutier existant afin de résoudre les problèmes de congestion et de satisfaire la demande croissante de mobilité. La place

⁸¹ « *Le périmètre des transports urbains englobe soit le territoire d'une commune, soit le ressort territorial d'un établissement public intercommunal ayant reçu la mission d'organiser les transports en commun, soit le territoire de plusieurs communes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports collectifs* » LEFEVRE, C. et OFFNER, J.-M., 1990, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*. Paris, p. 113.

prépondérante de la voiture n'est pas remise en question alors que la loi sur l'air affiche clairement l'objectif de réduire le trafic automobile. En ce sens les débats sont plus proches de l'esprit du Schéma Directeur que de celui de la loi sur l'air, ce qui ne convainc pas certains acteurs qui ont l'impression de ne pas avancer. En mai 1997, avec les élections et le changement de gouvernement, une nouvelle équipe est mise en place. Gilles Ricono⁸² devient le nouveau Préfet Directeur Régional de l'Équipement en Ile-de-France et nomme Chantal Duchêne⁸³ chef de Projet du PDUIF. Elle va constituer une nouvelle équipe de pilotage. C'est à ce moment là que démarre l'élaboration du plan de déplacements, tel qu'on le connaît aujourd'hui. Les travaux antérieurs sont abandonnés car les nouveaux pilotes souhaitent réorienter le plan vers les principes de la loi sur l'air. Pour repartir à zéro, ils conçoivent un nouveau dispositif d'élaboration du PDU et ils fixent un nouveau calendrier. Ces deux décisions vont jouer un poids fondamental par la suite.

Le nouveau dispositif pour l'élaboration et le suivi du PDU est présenté en Comité de Pilotage le 7 novembre 1997. Il complète le dispositif classique prévu dans le guide du Certu⁸⁴ (comité de pilotage et comité technique) avec de nouveaux comités, des groupes thématiques et des instances départementales et régionales de concertation (voir schéma 1).

⁸² Ingénieur général des Ponts et Chaussées. Il est Directeur Général de l'établissement public de Marne-la-Vallée lorsqu'il est nommé Directeur Général de l'Équipement d'Ile-de-France en 1997. Il sera par la suite directeur de cabinet du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement (août 1999 - décembre 2001), puis conseiller dans ce même cabinet jusqu'en avril 2002.

⁸³ Chantal Duchêne avait été chef du département des transports, de la mobilité et des services publics au CERTU entre 1992 et 1994. Chargée de mission auprès du directeur des affaires économiques et internationales au ministère de l'Équipement et des Transports entre 1994 et 1997, elle avait participé en 1996 à la rédaction de l'article 14 de la LAURE.

⁸⁴ CERTU, 1996, *Plans de Déplacements Urbains. Guide*. Lyon, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques, 263 p.

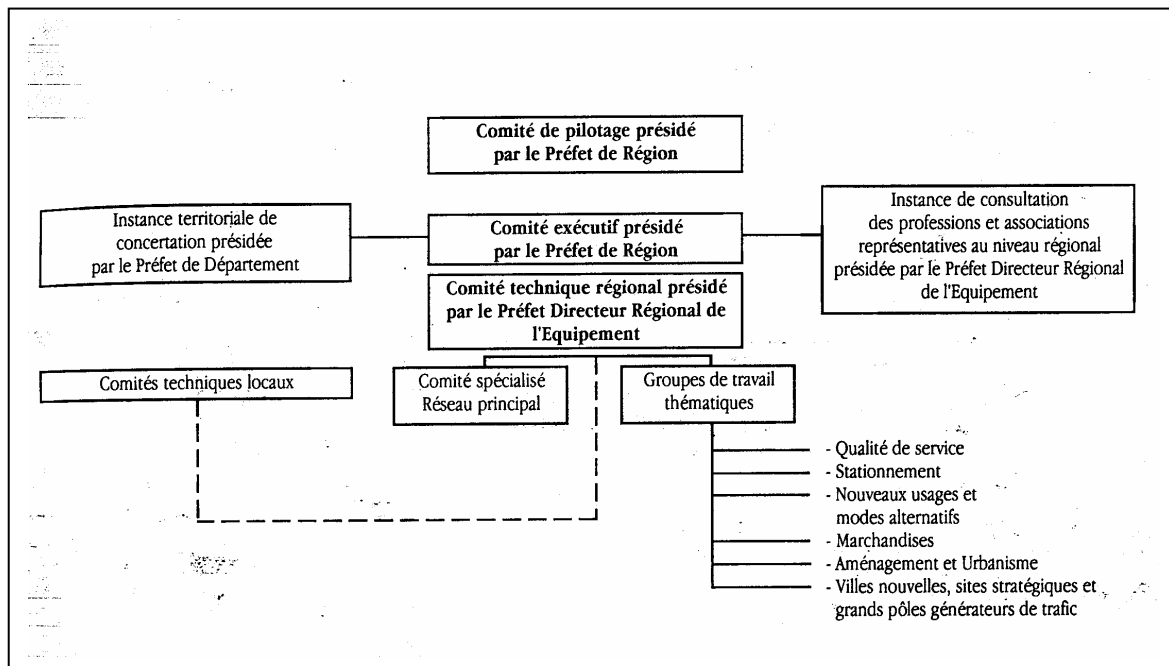


Schéma 1 - Organigramme pour l'élaboration et le suivi du PDU figurant dans le document de diagnostic⁸⁵

Les nouveaux comités sont les *Comités techniques locaux* et le *Comité Spécialisé Réseau Principal*. Les premiers sont conçus pour décliner localement le PDU, mais à l'époque on ne sait pas encore comment ils seront organisés. Le Comité Spécialisé Réseau Principal a quant à lui pour objectif de définir les éléments du réseau principal, d'élaborer un diagnostic de fonctionnement et de proposer des actions pour ce réseau⁸⁶. Piloté par la DREIF, il est constitué des représentants des institutions gestionnaires de voiries (les Directions Départementales de l'Équipement -DDE- et les Conseils Généraux -CG), des transporteurs (RATP et SNCF), de l'autorité organisatrice des transports (Syndicat des Transports de Paris -STP-), de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (Iaurif), de Réseau Ferré de France (RFF), de la ville de Paris, du Port autonome de Paris et de la préfecture de Police.

⁸⁵ Source : DREIF, 1998, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Diagnostic*. Paris, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), 77 p.

⁸⁶ Le besoin d'agir sur le réseau principal était énoncé dans l'article 14 de la Laure : « les orientations du plan de déplacements urbains portent, entre autres, sur l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage ». Voir Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Journal Officiel du 1er Janvier 1997.

Il y a d'un autre côté six groupes thématiques : *Qualité de service, Stationnement, Nouveaux usages et modes alternatifs*⁸⁷, *Marchandises, Aménagement, urbanisme et environnement urbain* et *Villes nouvelles, sites stratégiques et grands pôles générateurs de trafic*. Ils sont constitués de représentants de tous les organismes concernés par les déplacements dans la région : STP, Conseil Régional, CG, DDE, Transporteurs (RATP, SNCF, associations de transporteurs privés APTR et Adatrif⁸⁸), Chambres de commerce et d'industrie, Conseil Economique et Social Régional, Groupement des Autorités Responsables du Transport (GART), Amif (Association des Maires d'Ile-de-France), Ville de Paris, Préfecture de Police, et des associations diverses d'échelle régionale (aussi bien d'usagers des transports que de cyclistes, personnes à mobilité réduite, etc.). Ces groupes avaient pour fonction de réaliser des diagnostics thématiques et d'émettre des propositions d'action pour résoudre les problèmes observés.

Les instances territoriales de concertation présidées par les Préfets de Département devaient assurer la concertation avec les collectivités locales et devenir ainsi « *le lieu privilégié de la démarche ascendante* »⁸⁹. Enfin, les instances de consultation devaient permettre de consulter les professions et diverses associations d'échelle régionale qui n'étaient pas représentées dans le comité de pilotage.

Tout ce dispositif répondait au souci de permettre « *à la fois la déconcentration de la procédure et le partenariat avec les collectivités locales* »⁹⁰. La Direction Régionale de l'Équipement voulait surtout éviter de donner du PDU l'image d'un plan imposé par l'État (ce qui d'après Gilles Ricono, directeur régional de l'équipement, avait été une erreur commise avec le Schéma Directeur de la Région de 1994). Il fallait cette fois-ci un consensus entre les principaux acteurs de la région. Cette volonté doit se comprendre dans le contexte de décentralisation des politiques publiques où l'État multiplie ses partenariats avec les collectivités territoriales.

Dès la fin 1997, le Comité Spécialisé Réseau Principal et les groupes thématiques commencent à se réunir. Bientôt d'autres comités semblent utiles. Ainsi sous la suggestion du

⁸⁷ Intitulé au départ « *Nouveaux modes, nouveaux usages* »

⁸⁸ L'Association Professionnelle des Transporteurs Routiers (APTR) et l'Association pour le Développement et l'Amélioration des Transports en Région Ile-de-France (Adatrif) se regrouperont en octobre 2000 sous le nom de Organisation Professionnelle des Transports d'Ile-de-France (Optile).

⁸⁹ DREIF, 1998, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Diagnostic*. Paris, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), p. 7.

⁹⁰ *Ibid.*

STP, un Comité des Expérimentations est créé début 1998. Son but est de tester des innovations qui pourraient éventuellement être incluses dans le PDU. Compte tenu des délais nécessaires pour mener à bien les expérimentations, elles ne pourront finalement pas être intégrées dans le document final, mais le comité est maintenu comme accompagnement à la mise en œuvre du PDU. Il se réunit cependant de moins en moins et face aux limites de financement et aux difficultés de suivi et d'évaluation, il est finalement supprimé en mai 2003. Pendant son fonctionnement il aura expérimenté sur des territoires restreints bien ciblés (normalement à échelle communale) des idées plus ou moins originales comme des services de transport à la demande, des services de navettes bus ou des campagnes de promotion du transport public ou de la marche à pied par exemple⁹¹.

Des intergroupes seront également créés plus tard pour évaluer les propositions qui nécessitaient des modifications législatives ou réglementaires.

L'équipe de pilotage a donc mis en place, dès son arrivée, un dispositif de concertation très complexe qui prévoyait de nombreuses réunions à plusieurs niveaux et des échanges multiples dans tous les sens. Or le temps imparti était limité : il fallait tout d'abord éviter les interférences avec les élections municipales prévues pour début 2001 qui risquaient de ralentir l'ensemble de la procédure ; le document final devait donc être signé au plus tard à la fin de l'année 2000. D'autre part, Chantal Duchène tenait fortement à ce que l'on respecte les délais prévus juridiquement pour les différentes étapes de la concertation : il fallait six mois pour que les communes et conseils généraux émettent leurs avis⁹² et un mois pour l'enquête publique⁹³. Le calendrier ainsi choisi (voir tableau 1) laissait finalement peu de temps pour mener à bien tous les dispositifs prévus.

⁹¹ Yves Lemaire, membre du comité des expérimentations, explique une des actions de promotion : « *On leur fait des offres de transports avec des promotions. On leur donne des tickets gratuits, des bonbons pour les enfants, des jeux... On fait de la promo comme si on vendait un aspirateur (...)* C'est d'essayer de développer les transports en commun ou la marche à pied ou le vélo par une action de marketing auprès des clients. On va vers des clients et non pas vers des usagers. On essaye d'avoir une approche commerciale ». D'après entretien avec Yves Lemaire (DDE 91).

⁹² Article 28 de la LOTI (Loi 82-1153 du 30 décembre 1982. Loi d'orientation des transports intérieurs. Journal Officiel du 31 décembre 1982.

⁹³ Article 3 de la loi Bouchardeau de 1983 (Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Journal Officiel du 13 juillet 1983.

1998		1999	
Janvier – Avril	Mai – Décembre	Janvier – Juin	Septembre
Elaboration du diagnostic	Etablissement de scénarios	Choix du scénario et établissement du projet PDU	Adoption du projet de PDU et procédure d'approbation

Tableau 1 - Calendrier prévu pour l'élaboration du PDUIF⁹⁴.

La volonté du préfet de région de réaliser le PDU de façon concertée s'est donc traduite par la mise en place d'un organigramme associant des centaines de personnes d'horizons très divers et à plusieurs échelles en Ile-de-France. L'image renvoyée était claire : l'État n'impose pas un PDU pour l'Ile-de-France, celui-ci découlera d'un choix collectif pris essentiellement par des techniciens en accord avec des associatifs. La politique impose cependant sa logique dès le début : c'est en fonction des élections municipales de 2001 que le calendrier est choisi. Ainsi, le temps accordé à la procédure ne répondait pas à des critères purement opérationnels qui auraient mieux pris en compte les besoins du grand nombre d'instances mises en place.

⁹⁴Source : Elaboration propre à partir de DREIF, *PDUIF. Organisation et programme de travail, moyens nécessaires*, Note interne, 8 janvier 1998, Archives DREIF/DIT (document non publié).

1.1.2 - L'élaboration du diagnostic : un débat riche contraint par le calendrier (janvier 1998 – juin 1998)

La première étape de l'élaboration consistait à réaliser un diagnostic des déplacements dans la Région, par thèmes, ce qui correspondait à la méthode prônée par le Certu dans son guide sur les PDU⁹⁵. L'élaboration démarre en janvier 1998 avec la constitution des six groupes de travail thématiques chargés de rédiger les rapports. Chacun de ces groupes compte une cinquantaine de personnes représentant les principales institutions, entreprises et associations concernées par les déplacements en Ile-de-France : DREIF, DDE, Conseil Régional, Conseils Généraux, entreprises de transport, STP, Chambre de Commerce et de l'Industrie, et associations d'échelle régionale ou nationale. Dans certains groupes, sont invités aussi des représentants de la ville de Paris, du Port Autonome de Paris, de la Préfecture de Police, de l'Ademe et même d'entreprises de constructeurs d'automobiles⁹⁶. Comment est-ce que des acteurs si divers sont parvenus à se mettre d'accord sur un diagnostic ? Quelle fut leur façon de travailler et de surmonter les conflits ?

Groupe thématique	Président
Qualité de service	Louis Guieysse (CES)
Stationnement	Jean-François Allouche (STP)
Nouveaux Usages et Modes Alternatifs (NUMA)	Christian Lamboley (Ville de Paris)
Marchandises	Jacques Bussieras (Iaurif)
Aménagement, Urbanisme et Environnement Urbain (AUEU)	François Renvoisé (DREIF)
Villes Nouvelles, sites Stratégiques et grands pôles générateurs de trafic	Jean-Claude Gaillot (Secrétariat Général des Villes Nouvelles)

Tableau 2 - Les groupes thématiques et leurs présidents⁹⁷

⁹⁵ CERTU, 1996, *Op. Cit*

⁹⁶ L'implication de ces derniers semble paradoxale au regard des objectifs du PDU issus de la loi sur l'air : limiter le trafic automobile. Pourtant, ils sont théoriquement associés aux groupes *Marchandises*, *Stationnement* et *Qualité de service*. Renault est représenté dans les deux premiers, le Comité des Constructeurs Français d'Automobiles (CCFA) dans les deux derniers. D'après les comptes rendus, leur rôle a été mineur lors des discussions. Pour le CCFA, la raison se trouve dans une intégration aux groupes de travail très tardive, après avoir manifesté leur intérêt à plusieurs reprises : Chantal Duchêne avait rencontré le CCFA en septembre 1998 et s'était réjouie de leur intérêt à participer aux travaux du PDU ; cinq mois plus tard, cependant, le représentant désigné pour participer au groupe Qualité de Service n'a toujours pas reçu d'invitation formelle. Voir BELABRE (DE), Y., Lettre du Président du Comité des Constructeurs Français d'Automobiles à Mme Chantal Duchêne, 4 février 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

⁹⁷ Source : élaboration propre.

Les premiers constats des présidents des groupes signalent une certaine méconnaissance de l'outil PDU : une grande partie des participants attendent beaucoup de ce document, d'autres ne voient pas clairement son caractère spécifique d'organisation des déplacements et se questionnent sur l'articulation avec le SDRIF (alors que celui-ci s'inscrit plutôt dans une logique d'investissements en infrastructures), d'autres encore s'étonnent d'apprendre que l'objectif est de réduire le trafic automobile.

Ainsi, si cette étape se déroule sans conflits, car il ne s'agit à ce moment là que de faire des constats, elle prend cependant plus de temps que prévu et les rapports de diagnostic ne sont prêts que vers la mi-mai 1998 alors que, d'après une note interne de la DREIF sur le programme de travail, le diagnostic de chaque groupe devait être prêt pour la fin du mois d'avril⁹⁸. La synthèse est alors rédigée dans la hâte ce qui explique le manque de clarté du document présenté le 25 juin 1998 par les services de la Direction Régionale de l'Équipement Ile-de-France au comité de pilotage⁹⁹ : les conclusions ne sont pas organisées de façon claire (les catégories des groupes thématiques ne sont pas reprises), il y a une première partie intitulée « *Déplacements et environnement urbain* » et une deuxième partie « *Bilan des déplacements* » où il est parfois répété ce qui a déjà été dit dans la première partie¹⁰⁰. De plus quelques erreurs se glissent dans certains chiffres de l'introduction¹⁰¹ et le texte mélange les éléments de diagnostic avec des spéculations et avec des propositions d'action qui ne sont souvent que des ébauches. Cette faiblesse se retrouvait déjà dans les rapports de diagnostic des groupes thématiques. Certains présidents de groupes thématiques avaient d'ailleurs signalé le besoin d'un travail de décantation pour définir un diagnostic final au sens strict¹⁰².

Malgré tout, le document est intéressant car il fait le point sur l'état des déplacements en Ile-de-France en 1998. Les principales constatations sont les suivantes :

⁹⁸ DREIF, PDUIF. *Organisation et programme de travail, moyens nécessaires*, Note interne, 8 janvier 1998, Archives DREIF/DIT (document non publié).

⁹⁹ DREIF, 1998, Ile-de-France. *Plan de Déplacements Urbains. Diagnostic*. Paris, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), 77 p.

¹⁰⁰ Les chiffres croissants d'utilisation de la voiture en banlieue, l'inefficacité des transports collectifs en grande couronne ou encore l'importance du rôle du stationnement comme outil régulateur sont des thèmes récurrents.

¹⁰¹ Il est dit par exemple que les déplacements en voiture représentent 34% du total (chiffre de l'enquête EGT 1991), alors qu'en 1997, ils représentent 45% (d'après source INSEE-DREIF : EGT 1997) ce qui est d'ailleurs précisé à un autre endroit.

¹⁰² RENVOISE, F., *Premier bilan des modalités d'élaboration du PDUIF. Quelques observations et réflexions personnelles*, Note interne à l'attention de M. Gilles Ricono, 3 avril 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

- La maîtrise de l'urbanisme reste insuffisante, la population augmente en grande couronne (la vitesse de déplacement se substituant progressivement à la densité) et les transports en commun sont peu adaptés aux déplacements banlieue-banlieue, d'où une augmentation de la circulation automobile. Cela s'accompagne de phénomènes de ségrégation sociale des habitants de quartiers mal desservis par les transports en commun et n'ayant pas accès à la voiture.

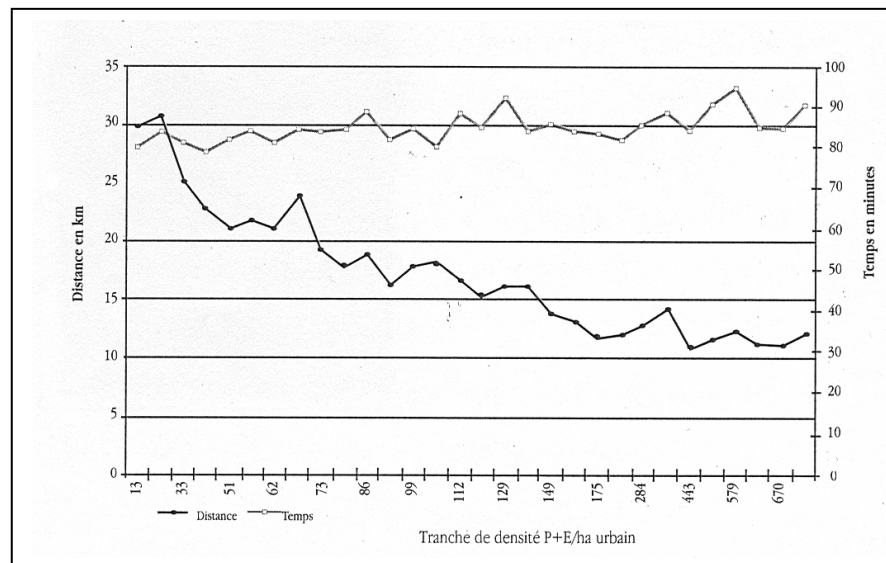


Schéma 2 - Distance et temps de déplacement par individu et par jour selon la densité humaine nette au lieu de résidence en Ile-de-France¹⁰³

- Entre 1976 et 1991 le nombre de déplacements en voiture a augmenté de 33% alors que le nombre de déplacements par personne est resté globalement stable. Cette augmentation s'est faite au détriment de la marche à pied. On constate un nouveau type d'usage des moyens de transport avec le développement des déplacements liés aux loisirs, ce pour quoi les transports en commun sont mal adaptés. On constate également que 52% des déplacements en automobile correspondent à des distances inférieures à 3 Km, d'où la possibilité de transfert vers des modes de déplacement doux¹⁰⁴.

¹⁰³ La densité humaine nette est le rapport du nombre d'habitants et d'emplois à la surface urbaine. A plus faible densité correspond une distance moyenne de parcours plus grande d'où l'utilisation majoritaire de la voiture. Source : DREIF, 1998, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Diagnostic*. Paris, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), 77 p.

¹⁰⁴ Le document est imprécis sur ce point puisque le transfert n'est en toute rigueur envisageable que lorsque le déplacement ne fait pas partie d'une chaîne dont la distance totale dépasse les 3 Km.

- L'augmentation du trafic automobile a de forts impacts : la qualité de l'air connaît une « évolution inquiétante »¹⁰⁵, le bruit est très fortement ressenti par la population et l'insécurité routière présente un lourd bilan.
- Les documents d'urbanisme ne tiennent pas compte des déplacements alors qu'ils pourraient jouer un rôle majeur (densification autour des gares ou accès en transport collectif aux nouvelles zones urbanisées, par exemple).
- La qualité du service des transports en commun est jugée peu satisfaisante (surtout en termes de régularité et d'information) pour répondre aux besoins des usagers, face à la qualité offerte par la voiture.
- La réglementation sur le stationnement n'est pas appropriée puisqu'elle favorise les déplacements en voiture.
- Le transport de marchandises se fait essentiellement par route et la réglementation des livraisons est complètement disparate entre les différentes communes.

Le dispositif en groupes thématiques a eu d'après certains pilotes au moins un avantage : il a représenté un mode d'élaboration partagée aboutissant à l'appropriation du document par un grand nombre d'acteurs¹⁰⁶. Cependant à l'issue de cette étape, certaines critiques se font aussi entendre. Elles portent tout d'abord sur la participation des associations aux débats. Se pose d'un côté la question de leur représentativité, certains associatifs émettant des critiques¹⁰⁷. Nous savons que les associations furent choisies en fonction de leur importance à échelle régionale¹⁰⁸, mais nous n'avons pas pu obtenir d'autres critères du choix. Se pose d'un autre

¹⁰⁵ Là encore, l'affirmation manque de rigueur. Les mesures de Airparif, association chargée de la surveillance de la qualité de l'air dans la Région Ile-de-France depuis 1979, montrent qu'en région parisienne, la concentration dans l'air des principaux polluants atmosphériques ne cesse de diminuer notamment depuis le début des années 1990. De plus, la part de pollution due aux transports est de plus en plus petite grâce aux progrès technologiques des véhicules. Il est vrai par contre que les automobiles sont toujours une importante source de gaz à effet de serre. Voir LISSORGUES, G., 2002, *Pollution atmosphérique en Ile-de-France: Bilan de l'application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et perspectives*. Rapport présenté au nom de la Commission de l'Aménagement Régional, de l'Environnement, du Tourisme et des Transports et adopté par l'Assemblée Générale du 5 décembre 2002, 109 p. Voir aussi DAEI/SES-INSEE, 2001, *Les comptes des transports en 2001*. 39ème rapport de la commission des comptes des transports de la nation, p 106.

¹⁰⁶ RENVOISE, F., *Premier bilan des modalités d'élaboration du PDUIF. Quelques observations et réflexions personnelles*, Note interne à l'attention de M. Gilles Ricono, 3 avril 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹⁰⁷ L'association Mouvement de Défense de la Bicyclette (MDB) signale que « La liste des associations ayant été invitées à la première réunion du groupe de pilotage témoigne d'une certaine méconnaissance du milieu associatif et de la représentativité effective de ses différentes composantes ». D'après GUGGENHEIM, A., *Contribution du MDB à la phase diagnostic du PDU d'Ile-de-France*, Fax à la DREIF, 12 mai 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié). Pierre Solviche, de la FUBicy, estime de son côté que ce commentaire de la MDB répondait plus aux mauvaises relations qu'il y avait à l'époque entre les deux associations (MDB et FUBicy). D'après lui, contrairement à ces affirmations, le monde associatif était bien représenté (d'après entretien avec Pierre Solviche, délégué de la FUBicy au PDUIF).

¹⁰⁸ Seulement les associations ayant une représentation régionale étaient invitées, les pilotes considérant que les associations strictement locales pourraient avoir du mal à « penser global ».

côté la question sur le rôle joué par ces associations car des acteurs comme le président du groupe *Aménagement, Urbanisme et Environnement Urbain (AUEU)* estiment qu'elles sont trop présentes, voyant dans les comités une tribune idéale pour exprimer leurs convictions, alors que les représentants des Conseils Généraux et des DDE interviennent peu¹⁰⁹. Les comptes-rendus de réunions montrent en fait que la présence d'associations était variable en fonction du groupe thématique. Peu présentes dans le groupe *Stationnement*, elles le sont beaucoup plus dans les groupes *AUEU*, *Nouveaux Usages* ou *Qualité de Service*. Globalement leurs interventions au cours des réunions ont été légèrement plus nombreuses que celles des autres membres¹¹⁰.

D'autres critiques portent sur le peu de temps accordé à la procédure. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris l'exprime ainsi : « *L'extrême rapidité imposée aux navettes entre la DREIF et les différentes parties prenantes à l'élaboration du PDU Ile-de-France, par des laps de temps très courts entre la diffusion des documents de travail et leur examen par les différentes instances de supervision du PDU est peu propice à une analyse et à une réflexion approfondie et ôte à l'exercice une partie de la richesse qui devrait en ressortir (exemple : diffusion du rapport de diagnostic le mercredi 3 juin à 9h30 ; examen en comité technique le même jour à 15h ; réaction souhaitée pour le lendemain fin de matinée au plus tard).* »¹¹¹

En effet, malgré un usage de plus en plus répandu de la messagerie internet, à l'époque la plupart des documents copieux n'étaient pas informatisés (car le format .PDF était encore rare) et étaient donc distribués en séance.

En résumé, la phase d'élaboration du diagnostic est très riche dans les débats, de nombreux thèmes en rapport avec les déplacements sont abordés et la participation d'acteurs très divers garantit l'hétérogénéité des approches. Cependant, le temps disponible constitue une limite importante. Se pose aussi la question de l'expertise mobilisée car des chercheurs ne sont pas associés à cette étape ce qui peut expliquer les imprécisions du document final.

¹⁰⁹ RENVOISE, F., *Premier bilan des modalités d'élaboration du PDUIF. Quelques observations et réflexions personnelles*, Note interne à l'attention de M. Gilles Ricono, 3 avril 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié)

¹¹⁰ Voir le tableau du nombre d'interventions par groupe thématique et par catégorie d'intervenants en annexes.

¹¹¹ CCIP, *Rapport diagnostic PDU*, Fax à la DREIF, 4 juin 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Au-delà du manque de temps, un autre obstacle de la phase d'élaboration fut la coordination inefficace entre les différents groupes thématiques. Cela transparaît surtout juste après l'élaboration du diagnostic, lors de l'étape de formalisation des propositions d'action.

1.1.3 - Les propositions d'actions des groupes thématiques : de nombreuses idées originales dont le caractère prescriptif reste flou (juin – décembre 1998)

Dès la remise des rapports de diagnostic, les groupes thématiques travaillent à l'élaboration de propositions d'actions. Cela changeait par rapport à la démarche habituelle des PDU de province qui consistait à faire d'abord une mise en commun et une synthèse des dysfonctionnements sectoriels, à définir ensuite les priorités d'intervention et les objectifs, et à les décliner enfin sous forme de propositions¹¹².

¹¹² CERTU, 1996, *op. cit.*

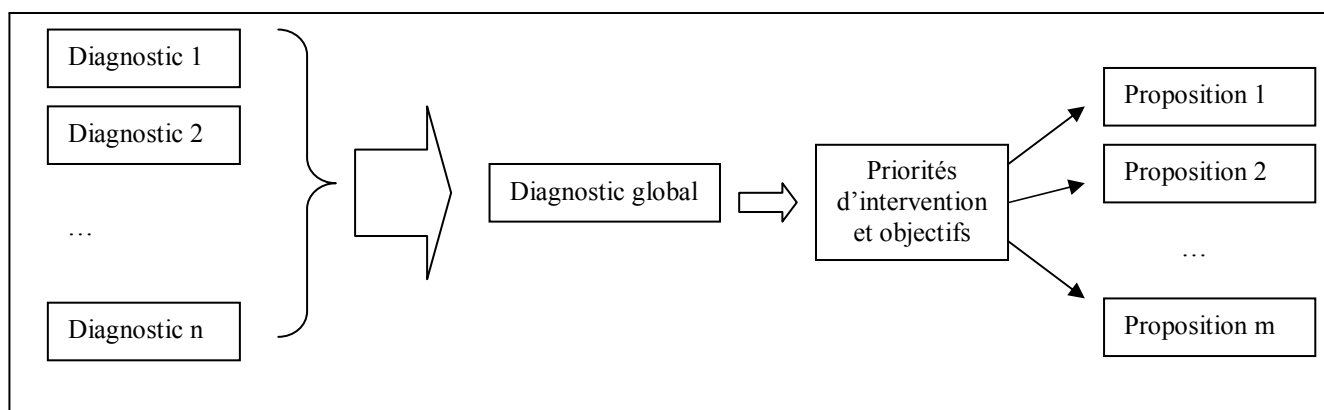


Schéma 3 - Modèle d'élaboration des propositions à partir des diagnostics dans les PDU de province¹¹³

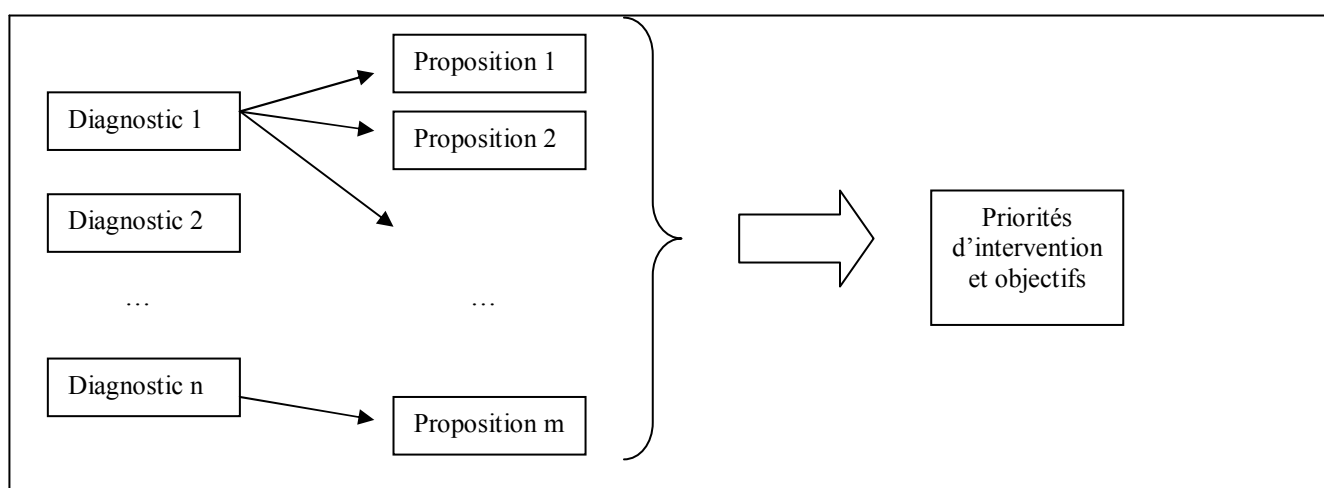


Schéma 4 - Modèle d'élaboration des propositions à partir des diagnostics dans le PDUIF¹¹⁴

La procédure adoptée en Ile-de-France découlait probablement du calendrier serré: il fallait faire vite. Le fait est qu'avant même la synthèse du diagnostic, tous les participants des groupes thématiques sont invités à présenter leurs propositions, à émettre leurs avis et débattre autour des mesures proposées par les autres intervenants.

Cette façon de procéder a permis, d'après certains acteurs, l'obtention d'un document moins technocratique que les PDU de province : « *la multiplicité des acteurs et des groupes en Ile-de-France a émietté le pouvoir des institutionnels. Les contre-pouvoirs de la "société civile" ont pu s'exercer plus facilement (...)* »¹¹⁵. En effet, contrairement aux PDU de province, la

¹¹³ Source : élaboration propre.

¹¹⁴ Source : élaboration propre.

¹¹⁵ D'après entretien avec Pierre Solviche, délégué de la FUBicy au PDUIF.

procédure participative permettait à l'ensemble des acteurs d'émettre des propositions sans attendre que les institutions de pilotage précisent les priorités d'intervention et les objectifs. En Ile-de-France, cette procédure était la première à associer tous les acteurs activement à l'élaboration d'un document de planification (dans le cas du Schéma Directeur, la concertation s'était faite uniquement avec le Conseil Régional et les Conseils Généraux).

Les réunions des groupes thématiques ont lieu une fois par mois et les discussions sont en général riches, ce qui se reflète dans le grand nombre de propositions émises. Le document final (plus de 500 pages au total) est présenté dans les délais prévus, entre les mois de novembre et décembre 1998. Mais la grande quantité de propositions posera par la suite un problème pratique car il faudra les analyser, retenir ou écarter, synthétiser et mettre en forme, ce qui prendra plus de temps que prévu.

Les propositions des groupes thématiques

Le groupe *Qualité de service* présente cinq propositions d'actions (chacune d'elles structurée en plusieurs contributions) et deux actions transversales¹¹⁶. Les propositions d'action consistent à :

- 1) mieux structurer l'offre des transports en commun (TC) afin d'améliorer leur efficacité ;
- 2) améliorer la vitesse, la régularité et la ponctualité des déplacements ;
- 3) améliorer la commodité des déplacements ;
- 4) améliorer l'information des usagers ;
- 5) améliorer la sûreté/sécurité des déplacements.

Les actions transversales visent à améliorer ou simplifier le système tarifaire et à améliorer le fonctionnement des taxis. Pour chacune de ces actions, le document identifie les acteurs directement concernés.

Le groupe *Stationnement* présente un document structuré autour de deux objectifs prioritaires :

- 1) le développement de l'intermodalité par diverses actions sur les parcs relais;

¹¹⁶ Les informations présentées dans ce sous-chapitre sont tirées de DREIF, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Propositions d'action des groupes thématiques*, Fiches d'action, novembre-décembre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

2) la dissuasion de l'usage de la voiture particulière.

Toutes les fiches d'action sont claires et précises, explicitant entre autres les responsables de l'action, les partenaires concernés et l'état d'avancement au moment de la rédaction.

Le groupe *Nouveaux usages et modes alternatifs (NUMA)* présente 28 propositions qui peuvent être classées en trois catégories :

- 1) promotion de la marche à pied ;
- 2) promotion du vélo ;
- 3) amélioration des déplacements avec d'autres moyens de transport (roller, deux roues motorisés, transports fluviaux, autocars de touristes et covoiturage).

Le groupe *Aménagement, urbanisme et environnement urbain (AUEU)* propose des actions qui correspondent à deux échelles de temps : celles à court terme du PDU et celles à long terme de l'aménagement et de l'urbanisme. Il est précisé que « *la cohérence de l'ensemble est obtenue par le fait qu'un certain nombre d'actions trouvera sa pleine efficacité dans la suite des PDU successifs* ». Le document est structuré en sept objectifs :

- 1) mieux maîtriser la demande de déplacements automobiles en agissant sur la localisation des pôles inducteurs de trafic et la planification spatiale ;
- 2) améliorer la desserte des territoires insuffisamment desservis par les TC et circulations douces ;
- 3) recommander une conception des réseaux de transport au service de la qualité urbaine ;
- 4) promouvoir des aménagements d'espaces publics qui renforcent la place des TC et des circulations douces ;
- 5) aménager la ville autour des gares, pôles d'échange et lignes de transport ;
- 6) aménager les temps de déplacement ;
- 7) sensibiliser, inciter et motiver.

Le groupe *Villes nouvelles, sites stratégiques et grands pôles générateurs de trafic (GPGT)* présente 37 propositions que l'on peut classer en 4 grands thèmes :

- 1) l'amélioration de la desserte en transport collectif des quartiers et des grands pôles générateurs de trafic ;
- 2) l'amélioration des gares et de l'espace urbain qui les entoure ;
- 3) la modification des documents d'urbanisme pour prendre en compte les déplacements et pour densifier les espaces autour des gares ;

4) l'adoption de nouvelles formes de tarification afin de stimuler l'usage des transports collectifs.

Le groupe *Marchandises*, le dernier à présenter ses propositions (fin décembre 1998), offre un document détaillé avec 34 propositions, plus une liste exhaustive de tous les membres du groupe et des professionnels ou experts externes auditionnés. Les mesures, très variées, peuvent être classées en trois catégories :

- 1) des mesures touchant à l'organisation et la réglementation du transport de marchandises ;
- 2) des mesures proposant des aménagements urbains ou du réseau de transports ;
- 3) des propositions de recherche.

Parmi l'ensemble de propositions des groupes thématiques, il y a de nombreuses idées nouvelles. Le tableau suivant en recueille quelques-unes à titre d'exemple.

Groupe thématique	Propositions
<i>Qualité de Service</i>	- Tarification à « échelle temps » - Systèmes de tarification de « bassin »
<i>Villes nouvelles</i>	Obligation pour les gestionnaires des pôles d'échanges de définir une politique d'amélioration de la convivialité
<i>Stationnement</i>	- Conditionner l'intervention ou l'attribution des aides de l'État ou de la Région en matière de déplacements à la réalisation d'un plan local de stationnement - Homogénéiser le fonctionnement de l'ensemble des parcs relais et créer une identité visuelle commune
<i>NUMA</i>	- Adapter les temps de sécurité des feux rouges à la vitesse des vélos (18 km/h) - Inciter à l'utilisation du fleuve pour les déplacements touristiques groupés
<i>Marchandises</i>	Mettre en place une structure organisatrice des transports de marchandises en Ile-de-France qui aurait une triple mission d'observation, de planification et de concertation

Tableau 3 - Exemples de propositions originales émises par les groupes thématiques¹¹⁷

La division du travail en groupes thématiques a eu l'avantage de permettre d'approfondir des problématiques très ciblées. Mais cette façon de travailler nécessitait une mise en cohérence globale pour éviter les contradictions entre des propositions issues de groupes différents. Voici quelques exemples : le groupe *Nouveaux usages et modes alternatifs* suggère de libérer sur les trottoirs une largeur minimale de 1,5 mètres (2,5 mètres étant l'idéal) tandis que le

¹¹⁷ Source : élaboration propre.

groupe *Qualité de service* indique une largeur minimale de 90 cm (1m80 partout où cela est possible) ; le premier souhaite modifier les temps de traversée des carrefours à la vitesse des vélos, le deuxième désire adapter les plans de feux à la vitesse et régularité des bus ; le premier encore propose d'autoriser les rollers débutants à utiliser les trottoirs et aires piétonnes tandis que le deuxième veut réserver l'usage des trottoirs aux piétons... La rédaction des propositions dans des groupes thématiques différents avait masqué toutes ces incohérences. Par ailleurs, avec ce dispositif, certains thèmes transversaux comme la sécurité ont été traités de façon fragmentée ce qui s'avère peu efficace : « *Dans le groupe Qualité de Service, la sécurité pour les animateurs c'était surtout la sécurité dans les transports en commun (...) dans le groupe AUEU, la sécurité des déplacements était assurée par le concept « boulevard urbain », évacué dans une sous-commission. Dans le groupe NUMA, on a très bien traité la sécurité des piétons et des cyclistes, des zones 30, mais les motards ont été marginalisés (...)* »¹¹⁸.

Des prescriptions ou des recommandations ?

Quels furent les points de conflit dans cette phase de la concertation ? Tous les acteurs interviewés répondent qu'il n'y eut pas de sujets conflictuels à cette étape, ce qui au premier abord surprend, compte tenu des intérêts divers des différents participants.

Une des raisons pourrait être la division des débats en groupes thématiques qui masquait, comme nous venons de le voir, certaines divergences. Probablement une autre raison résidait dans le fait qu'il n'était pas clairement spécifié si les propositions constituaient des prescriptions ou simplement des recommandations. Cela apparaît clairement dans certaines lettres internes à la DREIF. Ainsi, le 5 mars 1998, Chantal Duchène écrit dans une note interne adressée à Gilles Ricono, Directeur Régional de l'Équipement : « *Dans sa présentation, le CG 78 a posé comme première question : 'le PDU définit-il des orientations ou des prescriptions ?'.* Il ajoute qu'il craint que, par ce biais on voit remis en question le pouvoir de police. Cette question est très importante car la circulaire¹¹⁹, en parlant de 'prescriptions' et de 'dispositions détaillées' pour l'IDF, et seulement pour elle, va plus loin que la loi qui parle d' 'orientations' ».

¹¹⁸ D'après entretien avec Pierre Solviche, délégué de la FUBicy au PDUIF.

¹¹⁹ Circulaire du 24 mars 1997 relative aux plans de déplacements urbains, Circulaire du Ministère de l'Équipement, 24 mars 1997, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Ce à quoi Gilles Ricono répond : *« Question essentielle, en effet. Il faudrait sans doute éclaircir ce point avec la DTT¹²⁰. Pour ma part, je pense qu'il faut maintenir la barre le plus haut possible... mais par voie négociée car tout recours déposé par une collectivité locale contre une prescription autoritaire aurait des chances d'aboutir. »*¹²¹

Mais les propositions des groupes thématiques sont conçues sans que ce point ait été éclairci ce qui facilite en fait la concertation. Un autre avantage de cette ambiguïté était de pouvoir mobiliser un maximum d'acteurs. Joseph Berthet, ancien directeur de la Division Infrastructures et Transports à l'Iaurif ayant participé à plusieurs des comités d'élaboration du PDUIF signale : *« Il y a eu à mon avis un espèce de malentendu, mais qui est resté très longtemps parce qu'il a fallu quand même que les gens s'aperçoivent que finalement non, on ne pouvait rien prescrire. (...) Et Chantal Duchène, elle, a toujours entretenu je dirais le "flou artistique" sur ce plan. Et dans les discussions on le sentait bien. Alors les associations entre autres sont beaucoup venues à ces discussions là, parce qu'elles se sont dit "enfin on va avoir un moyen par la réglementation, par la législation, etc. d'imposer tout ce qu'on veut" »*¹²².

Au terme de la phase de rédaction des propositions, il n'est toujours pas clair s'il s'agit de recommandations ou de prescriptions. Dépourvus des contraintes d'un tel choix, les débats des groupes thématiques se déroulent sans conflits importants. Cela d'autant plus que les propositions ne sont pas hiérarchisées : les documents de diagnostic et les fiches d'action sont créés par la simple juxtaposition d'observations et de mesures souhaitables, évitant soigneusement les débats de fond sur l'ordre de priorité entre ces mesures.

L'exemple des groupes thématiques du PDUIF illustre les limites d'une concertation où les participants sont invités à émettre des propositions sans que les pilotes aient précisé préalablement l'orientation prioritaire qu'ils souhaitent donner au document et sans qu'ils aient définie clairement sa portée. Mais probablement de telles précisions ne peuvent se faire qu'en acceptant que le nombre de participants à la démarche soit restreint car en fonction des priorités annoncées, toute une série d'acteurs n'y trouvera plus ses intérêts. Concilier

¹²⁰ Direction des Transports Terrestres au ministère de l'Équipement.

¹²¹ DUCHENE, C. et RICONO, G., *PDU. Réseau Principal*, Note interne, 5 mars 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié)

¹²² D'après entretien avec Joseph Berthet, ancien directeur du Département Transports et Infrastructures de l'Iaurif.

ouverture de la procédure et cohérence du document produit semble un exercice difficile, notamment lorsque le temps disponible pour se concerter est limité.

Analysons avec un peu plus de détail le fonctionnement de ces groupes thématiques ; essayons de mieux comprendre comment surgissent les diverses idées, comment elles sont débattues et quel est le rôle de la concertation dans cette phase.

1.2 – Analyse de l'émergence des idées dans les groupes thématiques

1.2.1 – Une logique de juxtaposition des idées

Nous verrons dans ce sous-chapitre que les propositions originales émises par les groupes thématiques ne sont pas le résultat de la confrontation des différents points de vue mais proviennent au contraire de certains partenaires du comité qui les ont élaborées de façon indépendante, cherchant chacun à répondre à des problématiques propres. Pour illustrer cela, nous nous appuierons essentiellement sur l'exemple du groupe *Qualité de service*, un de ceux à avoir proposé le plus d'idées nouvelles.

Le groupe *Qualité de service* était composé d'une cinquantaine de personnes en représentation de nombreuses institutions et entreprises:

- la DREIF
- les principaux transporteurs de la région : RATP, Adairif et SNCF
- le Syndicat des Transports Parisiens (STP)
- plusieurs associations : Fnaut, Fédération Française des Usagers de la Bicyclette (FUBicy), Droits de Piétons, Fédération Française des Motards en Colère, Comité de Liaison Transports Handicapés, l'Association des Paralysés de France (APF) et Ile-de-France Environnement
- l'Union Nationale des Industries du Taxi (Unit)
- la Chambre du Commerce et de l'Industrie de Paris (CCIP)
- la préfecture de police
- Réseau Ferré de France (RFF)
- l'Iaurif
- l'Atelier Parisien d'Urbanisme
- la Ville de Paris
- le Port Autonome de Paris
- le Conseil Régional
- et quelques DDE et Conseils Généraux.

Les intérêts défendus par les uns et les autres risquaient d'être divergents. Et en effet, dès la première réunion du groupe, les rapporteurs notent « *le souci de chacun des acteurs que soit prise en compte sa logique spécifique* »¹²³.

Mais la méthode mise en place pour la formalisation des propositions ne permet pas de confronter et dépasser la divergence d'intérêts.

Tout d'abord parce que le travail est divisé en sous-thèmes : six sous-thèmes sont retenus ; pour chacun, un « rédacteur en chef » est désigné afin d'établir les fiches d'action. « *Il centralisera les propositions concernant le thème puis finalisera les fiches au terme d'une réunion ad hoc rassemblant les principaux intéressés (transporteurs, maîtres d'ouvrage, associations spécialisées)* »¹²⁴.

Sous-Thème	Rapporteur
Possibilité physique de se déplacer	M. Arnaud (RATP)
Vitesse, régularité, ponctualité	M. Peyronnet (STP)
Commodité physique des déplacements	M. Barbero (Fnaut)
Information	M. Peyronnet (STP) M. Santucci (DREIF-SIER)
Sécurité, sûreté, incivilité, santé	M. Tondut (DREIF)
Tarification ¹²⁵	M. Delepierre (SNCF)

Tableau 4 - Les sous-thèmes du groupe Qualité de service et leurs rapporteurs¹²⁶

Les participants sont donc invités à émettre des propositions et à les envoyer, en fonction du thème abordé, à l'un ou l'autre des rapporteurs. Ceux-ci les compilent et en font une synthèse sous forme de fiches d'action. Puis des séances plénières du groupe sont prévues pour

¹²³ Groupe Thématique Qualité de Service, Compte rendu de la réunion n° 1 du 12 Janvier 1998, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹²⁴ TONDUT, Y., PDU - Groupe thématique Qualité de service. Note à l'attention de Chantal Duchêne, Note interne, 15 septembre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹²⁵ Le sous-groupe Tarification sera finalement remplacé par un sous-groupe à thématique plus large : Actions transversales.

¹²⁶ Source : élaboration propre à partir de TONDUT, Y., PDU - Groupe thématique Qualité de service. Note à l'attention de Chantal Duchêne, Note interne, 15 septembre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

examiner ces fiches. Cette organisation était pensée pour garantir la cohérence finale de l'ensemble de propositions. Mais les synthèses réalisées par les rapporteurs présentent une limite : elles ne fixent pas un ordre de priorité dans les actions. La synthèse est une juxtaposition de propositions qui ne fait pas de choix.

Prenons à titre d'exemple le sous-thème « *Possibilité physique de se déplacer* ». Le rapporteur synthétise les fiches des divers participants sous trois rubriques : *Structurer l'offre des transports collectifs* (synthèse de fiches provenant de la RATP, l'Iaurif et le STP), *Agir sur les pôles d'échanges* (synthèse de fiches de la RATP, la SNCF, le STP, l'APF et la Fnaut) et *Favoriser la coopération intercommunale* (synthèse de fiches de la RATP, l'Iaurif et la SNCF). Dans la deuxième de ces rubriques, « *Agir sur les pôles d'échanges* », les actions proposées consistent à sélectionner les pôles, les aménager pour faciliter les correspondances, le confort et l'information des usagers, définir les services que l'on y trouve et favoriser leur implantation, et favoriser l'accès au pôle quel que soit le mode (cela inclut la révision des règlements d'urbanisme et de la politique de stationnement). Toutes ces actions vont « dans le bon sens » : elles visent à faciliter les déplacements et à stimuler l'usage des transports en commun. Tout ce qui est donc contenu sous cette rubrique est cohérent. Cependant, sauf à disposer d'un budget énorme, toutes ces propositions ne sont pas réalisables. Quelles sont alors les priorités d'action ? Les aménagements intérieurs à la gare ou les aménagements extérieurs pour l'accessibilité ? Et si c'est l'accessibilité, faut-il privilégier l'accès des piétons, celui des transports en commun, celui des taxis, celui des voitures aux parcs relais ou celui des vélos ?

La réponse à ces questions aurait entraîné des discussions beaucoup plus longues et tendues, et les tentatives d'engager ces débats, lorsqu'il y en a, sont vite abandonnées. Le rapporteur du groupe Qualité de Service signale au terme d'une des réunions : « *La proposition soumise au groupe de hiérarchiser les thèmes (en mettant en avant le niveau de service, le partage de la voirie, l'intermodalité et la sécurité et en reléguant au second plan l'accessibilité ou le confort), a été très mal accueillie (notamment par les représentants des handicapés) et rapidement abandonnée.* »¹²⁷

¹²⁷ TONDUT, Y., *PDU - Groupe thématique Qualité de service. Note d'ambiance de la séance du 7 avril 1998*, Note d'ambiance, 7 avril 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

La logique de fonctionnement du groupe *Qualité de Service* ne permet donc pas de faire des choix. Les échanges sont intéressants, les acteurs signalent qu'ils apprennent beaucoup des autres, des spécialistes sont invités à faire des présentations très pointues et enrichissantes sur certains sujets mais les débats conflictuels sont évités. Les choix difficiles sont reportés à une phase postérieure. Pour l'instant, les différents points de vue ne se confrontent pas, ils se juxtaposent. Et cela à tous les niveaux : les propositions sont juxtaposées à l'intérieur des rubriques, les rubriques juxtaposées à l'intérieur des sous-thèmes, les sous-thèmes enfin juxtaposés à l'intérieur du document global émis par le groupe thématique. Sans hiérarchisation.

PDU - GROUPE TECHNIQUE QUALITE DE SERVICE					
Propositions des Actions et des Contributions					
Action n°1 « Impact sur la possibilité de se déplacer »	Contribution n°1 Structuration de l'offre de transports collectifs	Contribution n°2 Les Pôles d'échange	Contribution n°3 Favoriser la coopération intercommunale		
Action n°2 « Impacts sur la vitesse, la régularité, la ponctualité des déplacements »	Contribution n°1 Améliorer la régulation du système ferroviaire	Contribution n°2 Gestion multimodale de la voirie et priorisation des bus	Contribution n°3 Gestion intégrée des voies rapides et autoroutes avec les autres voies	Contribution n°4 Aménagements en faveur des deux roues motorisés	Contribution n°5 Respect de la réglementation de la circulation et du stationnement
Action n°3 « Impacts sur la commodité physique de se déplacer »	Contribution n°1 Rendre l'usage des transports en commun commode	Contribution n°2 Rendre commode la marche à pieds et l'usage de la bicyclette	Contribution n°3 Améliorer l'accessibilité, la commodité des accès		
Action n°4 « L'Information des usagers »	Contribution n°1 Signalétique dans la ville	Contribution n°2 Informations dynamiques sur site	Contribution n°3 Organiser le recensement des informations multimodales	Contribution n°4 Développer l'information domiciliée ou préalable au déplacement	
Action n°5 « Pour une meilleure sûreté / sécurité »	Contribution n°1 Sécurité des automobilistes	Contribution n°2 Sécurité des piétons et des deux roues	Contribution n°3 Sûreté et civilité		
Actions transversales	La tarification	Les taxis			

Tableau 5 - Structure du document présenté par le groupe Qualité de service. En lignes les sous-thèmes (actions), en colonnes les différentes rubriques (contributions)¹²⁸

Si comme nous l'avons signalé, à l'intérieur de chaque sous-thème il reste des choix de priorité à faire, il n'y a généralement pas d'incompatibilités entre les propositions car les

¹²⁸ Source : DREIF, Ile-de-France. *Plan de Déplacements Urbains. Propositions d'action des groupes thématiques*, Fiches d'action, novembre-décembre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

rapporteurs garantissent la cohérence de l'ensemble (ils éliminent notamment certaines des propositions)¹²⁹. Nous trouvons parfois des « mini-incompatibilités », comme le fait de proposer en même temps la priorité des autobus aux feux et l'autorisation des deux-roues motorisées à rouler dans les couloirs bus (contributions 2 et 4 du sous groupe *Impacts sur la vitesse...*) : comment gérer le passage des autobus au carrefour lorsque les deux roues motorisées attendent? Faut-il leur accorder aussi la priorité? Mais il s'agit là de contradictions relativement subtiles. Au niveau supérieur cependant, lorsque nous comparons les propositions issues des différents sous-thèmes, les incompatibilités sont plus marquées. Par exemple toujours sur l'usage des couloirs bus, le sous groupe *Actions transversales* propose que les taxis puissent aussi emprunter les couloirs bus. Juxtaposée à la proposition de priorité des bus et à celle d'autorisation pour les motos, la gestion du carrefour commence à se compliquer. Si nous ajoutons alors certaines propositions d'autres groupes thématiques comme l'autorisation aux rollers d'utiliser ces mêmes couloirs bus ou l'adaptation des temps des feux aux vélos (groupe thématique NUMA), l'organisation du carrefour devient un casse tête plus que difficile.

Deux idées sont donc à retenir : les groupes thématiques ne hiérarchisent pas leurs propositions ; et celles-ci s'avèrent parfois contradictoires, surtout lorsqu'elles sont issues de groupes thématiques différents. Des choix importants restent donc à faire lors des phases qui suivent.

Mais revenons un moment à ces propositions. Nous avons vu que parmi toutes, il y en avait qui étaient novatrices. D'où provenaient-elles ? Il nous intéresse notamment de mieux comprendre le rôle de la concertation dans leur émergence, d'entrer dans le détail de leur naissance. Qui les propose ? Surgissent-elles de la confrontation des divers points de vue ?

¹²⁹ Parfois la forme de présentation de la proposition joue un rôle sur son acceptation ou pas : « *J'ai adopté strictement la fiche proposée par les animateurs et expédié par Internet aux jeunes de la DREIF. Ce circuit court a permis certainement une reprise en compte facile de mes fiches, remaniées et présentées telles quelles à la réunion suivante, alors que les contributions longues et riches étaient plus difficilement intégrées, faute de temps.* » D'après entretien avec Pierre Solviche, délégué de la FUBicy au PDUIF.

1.2.2 – Les idées nouvelles, issues d'intérêts divers

Parmi l'ensemble de propositions des groupes thématiques il y avait de nombreuses idées nouvelles¹³⁰. Elles furent imaginées, comme l'ensemble des propositions d'action, de façon indépendante par les différents partenaires. Elles ne répondaient donc pas à une problématique commune mais à plusieurs intérêts divers. La sélection et/ou mise en cohérence de l'ensemble des propositions fut plus ou moins approfondie en fonction des groupes (beaucoup dans le groupe *Marchandises*, très peu dans le groupe *Villes Nouvelles* par exemple).

Trois groupes thématiques (*Villes nouvelles*, *AUEU* et *Qualité de service*) ont spécifié dans leurs fiches d'action l'acteur qui en est à l'origine. Cela nous permet d'observer deux tendances : les représentants du ministère de l'Équipement (DREIF et DDE), de l'Iaurif et de certaines associations environnementales, émettent des propositions touchant à la fois à plusieurs modes de déplacements et à plusieurs échelles d'action ; tandis que les représentants d'entreprises (RATP, SNCF, Adairif, Aéroports de Paris -ADP-), d'institutions travaillant à échelle locale (Conseils Généraux, Secrétariat Général des Villes Nouvelles -SGVN-, Missions locales) et des associations monomodales (cyclistes, piétons, taxis) proposent des actions concernant exclusivement leur territoire ou leur secteur d'activité.

Dans le groupe *Villes Nouvelles*, par exemple, la RATP émet des propositions novatrices pour la gestion des pôles d'échanges de voyageurs (obliger les gestionnaires des pôles à définir une politique d'amélioration de la convivialité), le SGVN émet celles qui concernent l'urbanisme (densification urbaine autour des gares des villes nouvelles, stimulation de la densification dans les Plans d'Occupation des Sols -POS- et dans les Coefficients d'Occupation des Sols, taxation de la sous densité), ADP celles concernant la gestion des aéroports (gestion et régulation des taxis), et ainsi de suite. Tandis que les représentants du ministère de l'Équipement proposent des actions à caractère plus général et multimodal (planification et

¹³⁰ Comment être sûr qu'une idée qui nous paraît nouvelle n'avait pas déjà été pensée bien avant ? Nous avons fait le choix simple de désigner par « idée nouvelle » toute idée n'ayant pas encore été mise en œuvre en Ile-de-France, au moment du travail des groupes thématiques. Nous excluons ainsi les propositions consistant à renforcer ou à développer des initiatives déjà en cours (améliorer la desserte des grands ensembles et des quartiers difficiles, développer les billets combinés pour sites de tourisme et de culture, améliorer l'information aux usagers...), sauf lorsque ces renforcements impliquent l'utilisation de techniques nouvelles (améliorer l'information à l'utilisateur par la création d'un serveur Internet d'information sur la desserte des grands pôles).

réalisation d'un réseau cyclable cohérent et continu sur l'agglomération, contrôle de l'implantation de futurs grands équipements publics et gestion leurs conditions de desserte)¹³¹.

Les idées nouvelles des groupes thématiques répondent donc à des intérêts divers. En général elles ne sont pas le résultat d'une concertation entre différents acteurs pour répondre à un problème déterminé, mais une réponse individuelle de chaque acteur à ses problématiques propres. Dans le meilleur des cas, le rapporteur du groupe réunit plusieurs fiches sous une même rubrique (notamment dans le groupe *Qualité de Service*).

D'autre part, les contraintes (budgétaires ou autres) ne sont généralement pas prises en compte et les acteurs ont la liberté de laisser libre cours à leur imagination. Ainsi, parmi les idées nouvelles il y a une grande hétérogénéité, dans le fond et dans la forme. Certaines propositions sont très générales et d'autres beaucoup plus ciblées. Aussi, certaines apparaissent au premier regard très difficiles à appliquer, soit parce qu'elles sont trop ambitieuses (l'association Ile-de-France Environnement propose dans le groupe thématique *Villes Nouvelles*, la création de lignes de tramway dans les villes nouvelles et aux abords de certains pôles générateurs de trafic : universités, stades, parc d'expositions, hôpitaux...), soit parce qu'elles requièrent des réformes juridiques (le Secrétariat Général des Villes Nouvelles propose de stimuler une densification urbaine autour des gares par une fiscalité de l'urbanisme adaptée dans les POS)...

Analysons maintenant avec un peu plus de précision deux des idées originales proposées par les groupes thématiques, parmi celles qui étaient le plus détaillées et qui ne semblaient pas utopiques, afin de déterminer le rôle de la concertation dans leur origine.

« *Hiérarchiser l'offre par niveau de desserte* ». C'est une proposition du groupe *Qualité de service*. Elle provient d'une fiche de la RATP portant le même titre. L'objectif affiché par le groupe thématique est d'améliorer la lisibilité de l'offre de transport, notamment en banlieue, aussi bien pour le voyageur que sur le plan institutionnel. La proposition du groupe reprend en fait exactement un objectif ancien de la RATP.

¹³¹ Voir en annexes le tableau avec l'ensemble des idées nouvelles de ces trois groupes et les acteurs les ayant proposé.

Au milieu des années 1980, la RATP avait élaboré le Schéma Directeur de l'Offre dont les deux principes de base étaient :

- bâtir un réseau de points et non plus de lignes ;
- structurer le réseau par type de desserte ou de communication et non plus par modes (bus, métro, RER). Trois niveaux de desserte sont envisagés : le niveau régional (construit sur les principes traditionnels d'extension du réseau), le niveau sectoriel (constitué d'un réseau de points) et le niveau local (qui n'est pas clairement défini)¹³².

Plus tard au cours des années 1980 les recherches s'étaient poursuivies (travaux de « Réseau 2000 » sur la conception du réseau entre autres) et avaient abouti, dans l'automne de 1988, à l'opération « Autrement Bus », qui fut mise en œuvre dans certaines communes des Hauts-de-Seine. Les objectifs étaient de restructurer le réseau de bus de banlieue afin de le rendre plus lisible et d'améliorer l'organisation des points de correspondance entre les autobus nommés points clés (au début il y avait aussi la volonté d'améliorer l'intermodalité entre le réseau de bus et le réseau ferré, mais le choix du territoire d'application avait exclu finalement les gares ferroviaires). Mais face à des obstacles à la fois procéduraux et conceptuels¹³³, l'opération « Autrement bus » se banalisa peu à peu pour être finalement abandonnée.

En ce qui concerne Paris, une ébauche de hiérarchisation de réseau avait été envisagée au début des années 1990 avec le projet « Réseau 2001 » qui visait à améliorer 19 lignes de bus RATP de la ville.

L'idée de hiérarchiser le réseau était donc ancienne à la RATP, mais elle n'avait jamais pu être vraiment déployée. L'élaboration du PDU apparaît aux yeux de la direction de la RATP comme une opportunité pour ressortir le projet des cartons. Pierre Arnaud, ancien chef du projet Mobilien à la RATP l'évoque ainsi : « *C'est alors qu'est arrivée à la fin des années 90 l'idée du PDU avec la loi sur l'air. Et là naturellement, tout de suite, à la RATP on s'est dit : "c'est une opportunité formidable, on a des idées sur la question, c'est le moment d'intervenir au sein du PDU pour que ces idées soient partagées et éventuellement aboutissent"* »¹³⁴.

¹³² SCHERRER, F., 1988, "L'autobus en banlieue. Une nouvelle conception du réseau RATP", *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 39, pp. 23-30.

¹³³ Pour une analyse de l'opération « Autrement Bus » et de ses antécédents voir OFFNER, J.-M. et SANDER, A., 1990, *Les points clés d'Autrement Bus: des théories à la pratique*. Paris, Rapport G.D.R. Réseaux RATP, 120 p.

¹³⁴ D'après entretien avec Pierre Arnaud, ancien chef du projet Mobilien à la RATP.

Nous verrons plus loin comment cette proposition de réseau principal sera retenue parmi toutes et deviendra progressivement l'idée phare du PDU.

Voyons maintenant l'origine d'une autre idée nouvelle, proposée cette fois-ci par le groupe thématique *Marchandises* : la mise en place, en partenariat avec les professionnels, de plateformes logistiques multimodales et multi-clients du genre Centre de Distribution Urbaine. Bien que le document du groupe ne le spécifie pas, les comptes rendus de réunions montrent qu'il s'agit d'une proposition portée par la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Paris - CCIP. C'est pendant la réunion du groupe du 23 janvier 1998, suite à une présentation de la Fedimag (Fédération Nationale des Prestataires Logistiques et des Magasins généraux agréés par l'État) que Laetitia Dablanc (à l'époque à la direction des études de la CCIP) expose l'intérêt des centres de distributions urbains et de la notion des petites plateformes urbaines, et propose d'en faire un exposé lors d'une séance postérieure¹³⁵. Pour la CCIP, la proposition répondait à l'objectif de faciliter et optimiser les livraisons et les enlèvements chez les commerçants et les industriels en zone dense. Laetitia Dablanc était par ailleurs experte sur la question puisqu'elle l'avait analysée dans sa thèse de doctorat soutenue en 1997¹³⁶. L'idée de gérer les livraisons à travers des centres de distribution urbaines était en fait ancienne, mais l'expérience menée à Paris avait fonctionné uniquement entre 1967 et 1969, faute en particulier de soutien réglementaire.

Le groupe de travail *Marchandises* offre donc à la CCIP l'opportunité de remettre sur la table l'idée, accompagnée d'une autre proposition qui lui tient également à cœur, et qui paraît nécessaire pour le succès de la première : la révision du régime de livraisons et d'enlèvements dans la capitale.

Au sein des groupes thématiques, les propositions originales découlent donc d'intérêts spécifiques et d'études approfondies réalisées bien avant l'élaboration du PDU par chacun de ses acteurs. Elles n'ont pas surgi de la confrontation des points de vues, des débats et échanges riches, de l'interaction ou du face à face. Notamment parce que, faute de temps, les débats de fond ont été reportés. L'exemple montre clairement qu'il ne suffit pas de réunir des acteurs d'origines divers pour que des idées originales surgissent de leur confrontation.

¹³⁵ Groupe *Marchandises*. *Compte-rendu de la réunion du 23 janvier 1998*, Compte rendu de réunion, 13 février 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹³⁶ DABLANC, L., 1998, *Le transport des marchandises en ville*. Rueil-Malmaison, Editions Liaisons, 182 p.

Autrement dit : l'innovation organisationnelle n'entraîne pas forcément des innovations substantielles.

Suite à l'élaboration des propositions d'action, un nouveau groupe, les scénaristes du PDU, allait être constitué pour aborder certaines des questions en suspens. D'autres choix importants se font aussi, parallèlement aux groupes thématiques, dans les réunions plus restreintes du Comité Spécialisé Réseau Principal. Nous verrons tout cela ci de suite.

1.3 – Le Comité Spécialisé Réseau Principal, les scénaristes et l'élaboration du projet pour avis des collectivités locales (janvier – octobre 1999)

1997				1998				1999				2000			

1.3.1 - Les réunions du Comité Spécialisé Réseau Principal : un réseau de voirie « traduit » en réseau principal de bus (janvier - décembre 1998)

Parallèlement aux groupes thématiques, le Comité Spécialisé Réseau Principal (CSRP) commence à se réunir au mois de janvier de 1998. Il est présidé à l'époque par Jean-Gérard Koenig, directeur de la Division des Infrastructures et des Transports (DIT) à la DREIF.

Ce comité était conçu pour répondre à une spécification de la loi sur l'air : « *Les orientations du plan de déplacements urbains portent sur (...) l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation* »¹³⁷. Il n'est pas précisé ce qu'est exactement le *réseau principal de voirie*, et c'est justement un des objectifs des PDU que de définir ce réseau et les actions qu'il faut y mener. C'est pourquoi deux tiers des PDU de province contiennent une réflexion sur la hiérarchisation du réseau de voirie, selon la fonction des voies. Le PDU de Lille définit par exemple un réseau à quatre niveaux en fonction de la vitesse¹³⁸.

En Ile-de-France, le CSRP avait pour missions :

- de sélectionner les éléments du réseau principal ;
- d'élaborer le diagnostic de fonctionnement pour chaque élément du réseau ;
- de fixer les éléments de cadrage permettant aux maîtres d'ouvrage d'élaborer les propositions concernant leurs réseaux ;

¹³⁷ Article 14 de la loi Laure, modification de l'article 28.1 de la Loti, *Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*. Journal Officiel du 1er Janvier 1997.

¹³⁸ GART et CERTU, 2000, *Suivi national des plans de déplacements urbains. Le point au 30 juin 2000*. Octobre 2000, Collections du Certu, 95 p.

- d'examiner les propositions des maîtres d'ouvrage, s'assurer de leur cohérence avec les orientations et prescriptions d'intérêt régional et les inclure dans les dispositions détaillées du PDU¹³⁹.

Et un calendrier précis avait été prévu:

- de janvier à avril 1998 : définition du réseau principal et diagnostic ;
- de mai à décembre 1998 : élaboration des scénarios ;
- de janvier à décembre 1999 : élaboration des propositions pour le réseau principal en concertation avec les maîtres d'ouvrage responsables de la mise en œuvre¹⁴⁰.

Mais les missions du groupe restaient floues ; les acteurs ne comprenaient pas bien au départ le but du comité. Joseph Berthet (Iaurif) : « *La loi dit que le PDU doit décrire le réseau principal. Personne ne sait ce que ça veut dire quand on écrit ça. Et puis le réseau principal là on a bien senti que... (...) ça commençait à toucher au domaine de l'État. Là on touche aux choses sérieuses c'est la voirie et ces choses là. Donc sans trop savoir ce qu'il s'agissait de faire sur le réseau principal elle [Chantal Duchêne] a fait un groupe réseau principal qui était le seul qui n'était pas ouvert aux associations et aux autres (...) Moi j'ai participé à certaines réunions où l'on se demandait qu'est-ce qu'on fait là ? Qu'est-ce qu'il faut faire ?* »¹⁴¹

Les propos de Chantal Duchêne permettent de mieux comprendre pourquoi ce flou : le CSRP n'avait pour véritable fonction, au départ, que de calmer certains secteurs hostiles à l'orientation que prenait le PDU. « *Le Comité Spécialisé Réseau Principal n'avait pas au début un objectif très clair. Mais là il y avait les routiers qu'il fallait apaiser parce que je n'avais pas une réputation d'être particulièrement favorable à la voiture particulière et le monde de l'équipement est un monde totalement routier (...) Donc ce comité était au début pensé pour discuter avec les routiers, pour dire "voilà ce qu'on va faire sur la route (...) ça sera fait en concertation avec vous, on ne va pas vous brutaliser"* »¹⁴²

¹³⁹ *Plan de Déplacements Urbains en Ile-de-France. Lettre de cadrage des travaux du comité spécialisé "Réseau Principal"*, Note interne, 22 décembre 1997, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹⁴⁰ *Lettre aux membres du comité spécialisé sur le réseau principal du PDUIF*, Note interne, 2 janvier 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹⁴¹ D'après entretien avec Joseph Berthet, directeur du Département Transports et Infrastructures à l'Iaurif.

¹⁴² D'après entretien avec Chantal Duchêne, chef du projet PDU à la DREIF.

Ainsi, très vite, les premiers obstacles apparaissent car certains Conseils Généraux craignent de s'engager sur la définition du réseau principal de leur territoire. Joseph Berthet (Iaurif) : *« Les collectivités, notamment les Départements, se sont un peu dit “ qu'est-ce qu'il va se passer ? Qu'est-ce qu'ils vont nous faire ? Est-ce qu'on va nous obliger à requalifier nos voiries d'une certaine manière ? ” Et il y avait bien sûr autour du réseau principal cette idée comme quoi les gens de l'administration voulaient un petit peu transformer toute la voirie en boulevards urbains (...) normaliser un peu tout ça et imposer des choses aux autres (...) »*¹⁴³

Dans une note à Gilles Ricono du 24 mars 1998, Jean-Gérard Koenig se questionne : *« comment définir le réseau principal sans que les conséquences d'une inscription au réseau principal soient au préalable précisées (orientations ou contraintes s'imposant ensuite aux maîtres d'ouvrage, communes, exploitants...) et sans que les communes aient été associées et se soient prononcées ? »*¹⁴⁴. La piste qu'il propose pour résoudre cet obstacle est de restreindre la portée de l'esquisse de réseau principal, en n'imposant aucune mesure contraignante afin d'obtenir l'accord des Conseils Généraux.

Toutefois les mois s'écoulaient et le problème est loin d'être réglé ; les ambiguïtés semblent s'accumuler. En avril, le représentant du CG 93 *« rappelle que le département de la Seine-Saint-Denis émet un refus politique à la hiérarchisation du réseau de voirie »*, et celui de la RATP *« note l'ambiguïté du mode bus, qui appartient simultanément au réseau TC et au réseau principal »*¹⁴⁵. En mai, les désaccords de fond subsistent toujours : *« M. Spiewek (CG93) indique que l'hétérogénéité et la différence de densité de réseau entre les Hauts de Seine et la Seine Saint Denis correspondent à des approches différentes. Il rappelle la position jusqu'à présent du conseil Général de ne pas hiérarchiser le réseau des “rues départementales”, la hiérarchisation des voiries étant fréquemment abordée à l'aide de critères principalement routiers. »*¹⁴⁶

Les errements du CSRP s'expliquent en grande partie par la cohabitation en son sein de deux philosophies différentes du PDU : celle de Jean-Gérard Thoenig (président du comité) qui ne

¹⁴³ D'après entretien avec Joseph Berthet, ancien directeur du Département Transports et Infrastructures à l'Iaurif
¹⁴⁴ KOENIG, J.-G., *PDU - Comité Réseau Principal. Note à l'attention de M. Gilles Ricono*, Note interne, 24 mars 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹⁴⁵ *Comité Spécialisé Réseau Principal, Réunion du 16 Avril 1998*, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹⁴⁶ *Comité Spécialisé Réseau Principal, Réunion du 14 mai 1998*, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

souhaite pas privilégier les transports collectifs au détriment de la voiture et propose en conséquence une réflexion sur l'ensemble des réseaux (routes et autoroutes compris) et celle de l'équipe proche de Chantal Duchêne qui veut au contraire améliorer avant tout les transports en commun et les modes de déplacements doux. Les comptes rendus de réunion montrent une cohabitation des deux philosophies plus qu'une confrontation. Chantal Duchêne avoue cependant que ses relations avec J.-G. Thoenig étaient extrêmement délicates : *« Il était incapable en fait d'avoir une approche multimodale. Lui il a dit : “ on va traiter du réseau principal de voirie pour dire ce qu'on va faire sur les voiries pour les voitures ”, on disait “ mais non ! Il faut aussi parler de transport collectif ” »* et il dit *“ on n'a qu'à faire aussi un réseau pour les transports collectifs ”*. Mais ça ne collait pas, bien sûr ! Moi ce que j'aurais voulu, c'est que l'on regarde le réseau de voirie et qu'on voit comment on allait l'affecter aux différents modes »¹⁴⁷.

Malgré toutes ces difficultés, les travaux du CSRP donnent des fruits : c'est là où l'on parle pour la première fois officiellement de la création d'un réseau principal de bus, idée qui deviendra progressivement centrale dans le PDUIF. Une des premières références se trouve dans un compte rendu de réunion d'avril 1998¹⁴⁸. L'idée provenait à l'origine de la RATP qui l'avait présentée comme nous l'avons vu, au sein du groupe thématique *Qualité de Service* (cf. chapitre 1.2.2). Mais c'est en fait dans des réunions techniques restreintes où elle évolue progressivement. D'après Joseph Berthet (Iaurif) : *« le Réseau Principal de Bus (...) ça s'est un peu élaboré en parallèle ; ça ne s'est pas élaboré entièrement conceptuellement, ni dans le comité réseau principal, ni dans aucun groupe thématique. Cette idée du réseau principal elle a cheminé à côté. Je me souviens par exemple d'avoir participé à une réunion avec la RATP et la Région un soir où la RATP est venue expliquer ce que c'était le réseau principal pour eux, etc. Ils avaient bien vu que c'était un moyen de récupérer des sous et des moyens pour dynamiser leur réseau de bus (...) »*¹⁴⁹.

Nous reviendrons plus loin sur les débats internes à la RATP. Retenons pour l'instant qu'au printemps 1998, l'idée d'un réseau principal de bus a commencé à prendre corps, mais pour le CSRP, l'autobus n'est qu'une composante d'un réseau principal plus large comprenant aussi

¹⁴⁷ D'après entretien avec Chantal Duchêne.

¹⁴⁸ *Comité Spécialisé Réseau Principal, Réunion du 30 avril 1998, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).*

¹⁴⁹ Entretien avec Joseph Berthet, ancien directeur du Département Transports et Infrastructures à l'Iaurif.

les transports en commun par voie ferrée, les routes, les pistes cyclables, les voies ferrées de fret et les voies navigables.

Les comptes rendus de réunions montrent que la principale difficulté à la mise en place de tous ces réseaux réside dans la cohabitation du réseau principal de bus et du réseau principal de voirie. C'est ce que Chantal Duchêne énonçait par son commentaire un peu énigmatique : « *ça ne collait pas, bien sûr !* ». Un représentant de la DDE 91 l'expose plus clairement lors d'une des réunions : « *Il faut clarifier la situation entre le bus et la route car si sur un axe il y a seulement du bus, il peut y avoir des problèmes routiers et il faut l'intégrer dans le réseau principal routier* »¹⁵⁰.

Entre le réseau principal de voirie et le réseau principal de bus, ce sera ce dernier qui prendra progressivement le devant, notamment à partir de la fin 1998, lorsque Chantal Duchêne remplace J-G. Thoenig à la direction du comité. Le 15 décembre 1998, lors de la première réunion qu'elle préside de ce comité, elle signale qu'un groupe de travail sur le réseau principal de bus a été mis en place dans les Hauts-de-Seine associant le STP, la RATP, le CG92 et la DDE 92 ; et qu'elle souhaite que des initiatives semblables soient prises en Seine-St-Denis et Val-de-Marne¹⁵¹.

A ce stade, le CSRP n'a pas encore validé de document de scénarios mais des objectifs de qualité pour les différents moyens de transport ont été fixés et il a été décidé que le Réseau Principal de l'Ile-de-France serait composé d'un réseau magistral (regroupant le réseau ferré et les voies rapides urbaines) et d'un réseau principal de voirie (support de la vie locale et de différents modes de déplacement, dont le réseau principal de bus). Cependant les lignes proposées pour former ce réseau principal ne sont toujours pas décidées ni les actions à y engager précisées. Les réunions du comité se poursuivront donc pendant 1999 pour concrétiser tous ces points flous.

Ainsi, en quelques mois, un groupe chargé au départ de hiérarchiser le réseau routier se met à réfléchir sur un réseau principal de bus. Cela a été possible parce que la notion de « réseau principal » était dans le texte de loi relativement ambiguë. Elle a donc pu être traduite ou adaptée aux priorités définies par l'équipe de pilotage. Mais cette adaptation n'a pas été le

¹⁵⁰ Comité Spécialisé Réseau Principal, Réunion du 30 avril 1998, *op. cit.*

¹⁵¹ Comité Spécialisé Réseau Principal, 15 décembre 1998, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

fruit d'un consensus : les acteurs du groupe qui ne partageaient pas l'objectif de l'équipe de pilotage et qui n'acceptaient donc pas la « traduction » proposée ont finalement été amenés à quitter le groupe.

Parallèlement au CSRP, d'autres décisions importantes sont prises dans un groupe restreint. Il s'agit du groupe de scénaristes et experts qui aura la responsabilité de trier les propositions des groupes thématiques et de les mettre en forme.

1.3.2 - L'élaboration des scénarios du PDUIF : une tâche difficile finalement détournée (novembre 1998 - mars 1999)

Face au grand nombre de propositions émises par les groupes thématiques, Chantal Duchène réunit entre les mois de novembre 1998 et février 1999 un groupe de scénaristes afin de choisir, synthétiser et mettre en forme les propositions.

Le but est de formaliser des scénarios suivant la méthodologie prônée par le Certu : *« Un scénario peut être défini comme la déclinaison d'une stratégie possible : c'est une combinaison d'actions, en vue de répondre à des objectifs, et qui conduit à un mode de fonctionnement supposé de l'agglomération en matière de déplacements (...) Cet outil est intéressant à plusieurs titres : en tant qu'instrument prospectif, car il permet de comparer des options contrastées de développement du système de déplacements urbains, et d'en analyser les conséquences prévisibles ; en tant que point fort de la collaboration entre acteurs puisque chaque scénario doit répondre aux objectifs de tous les partenaires du comité de pilotage ; en tant que support au débat, des scénarios contrastés permettant d'élargir le débat, indispensable pour affiner les objectifs et aboutir à un scénario commun »*¹⁵².

Le groupe de scénaristes est constitué de représentants des institutions citées par la loi Laure, à savoir les services régionaux de l'État, la Préfecture de Police, les services du Conseil Régional, le STP et les services de la Ville de Paris. Y sont associés également des représentants des services techniques des Départements (un de grande couronne - Essonne - et un de petite couronne - Seine-Saint-Denis -), le Gart (Groupement de Autorités Responsables du Transport) et l'Amif (Association des Maires de l'Ile-de-France).

¹⁵² CERTU, 1996, *op. cit.* p. 119-120.

Les propositions sont tout d'abord classées en deux catégories : d'un côté les mesures « socle », actions qui selon l'avis du groupe de scénaristes constituaient « *un noyau dur indispensable à une atteinte minimale des objectifs du PDU* »¹⁵³ ; d'un autre côté les mesures plus volontaristes, dont l'application semblait plus difficile ou présentant des avantages et des inconvénients devant être discutés. Certaines mesures sont rejetées parce qu'elles paraissent juridiquement compliquées (taxation de la sous-densité ou subordination des documents d'urbanisme au PDU par exemple), parce qu'elles sont chères (par exemple l'amélioration de la capacité de fret de la grande ceinture ferroviaire) ou parce qu'elles sont considérées comme hors champ du PDU (par exemple les mesures en faveur des deux roues motorisés)¹⁵⁴. Mais la plupart des propositions sont retenues (seulement 43 propositions sur un total de 208 sont refusées) de telle sorte que les présidents des groupes thématiques, appelés à se prononcer sur ce premier classement, émettent des avis généralement favorables.

Les scénaristes travaillent alors à l'élaboration des scénarios suivant la méthodologie prônée par le Certu. Et cela pose très vite un problème : comment caser les nombreuses propositions dans des scénarios différents ? Chantal Duchène fait alors appel à un groupe d'experts (8 chercheurs de divers laboratoires scientifiques français et étrangers) pour essayer de résoudre le problème. L'idée de départ est de faire trois scénarios : un scénario « économique », un scénario « social » et un scénario « écologique ». Cependant, la plupart des propositions est axée sur la thématique environnement et la séparation en trois scénarios présente de gros déséquilibres¹⁵⁵. Ainsi, à la suite de longues réunions du groupe de scénaristes et des experts, l'idée de séparer les actions en scénarios est détournée. Les propositions sont classées en fonction de l'échelle d'application : métropole, grande couronne, petite couronne et rue (ce choix ne fut pas facile car il supposait l'éloignement de la méthodologie prônée par le Certu, d'où les longues hésitations¹⁵⁶). Pour chacune de ces échelles, un rappel du diagnostic puis

¹⁵³ DUCHENE, C., *Travaux à mener par les groupes PDU durant la suite de l'élaboration des scénarios*, Lettre à l'attention des présidents des groupes thématiques et du comité Réseau principal, 13 janvier 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹⁵⁴ Il peut paraître surprenant que certaines des propositions aient été classées « hors champ du PDU » alors qu'elles entraient parfaitement dans les objectifs du plan (par exemple les propositions des groupes GPGT et AUEU d'établir de cartes de zones mal desservies par les TC) mais il ne faut pas oublier que le PDU devait être constitué de mesures « soft » (l'analyse des zones mal desservies aurait probablement amené à une restructuration du réseau).

¹⁵⁵ D'après entretien avec Yves Huart, scénariste du PDUIF, la raison se trouve dans le fait que pendant leur travail, les groupes thématiques avaient eu comme texte de référence la loi sur l'air.

¹⁵⁶ D'après entretien avec Chantal Duchène et aussi d'après le *Compte rendu de la réunion du 23/12/1998 des experts et des scénaristes*, Compte rendu de réunion, 23 décembre 1998, Archives DREIF/DIT (document non publié).

deux scénarios possibles sont présentés : le scénario « au fil de l'eau » (c'est-à-dire l'évolution prévue si on n'agit pas) et le scénario pour un développement durable. Il ne s'agit pas en fait de scénarios parmi lesquels il faudrait choisir car seul le deuxième est souhaitable. Sur cette base, Marc Papinutti, adjoint de Chantal Duchène, conçoit la présentation de toutes les propositions sous forme de fiches d'actions, avec l'assistance du bureau d'études Setec.

Tout cela aboutit au document provisoire *Ile-de-France – Plan de Déplacements Urbains – Scénarios*¹⁵⁷, diffusé par la DREIF aux acteurs du PDUIF le 5 février 1999. Ce document est structuré en cinq chapitres qui fixent déjà les grandes lignes du PDU final :

- Préserver le fonctionnement métropolitain
- Plus d'urbanité en première couronne
- Plus de centralité en grande couronne
- La rue pour tous
- Mise en œuvre et suivi du PDU

Les quatre premiers chapitres contiennent les propositions d'action aux différentes échelles. Les actions du « socle » sont regroupées sous la rubrique *Actions à engager*, le reste est sous la rubrique *Pour aller plus loin*. Cependant un point flou demeure : sous les deux rubriques il y a aussi bien des prescriptions que des recommandations.

¹⁵⁷ DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Scénarios. Document provisoire.*, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), 59 p.

IIA2
Structurer le réseau principal par l'organisation des avenues et des boulevards.

ECHELLE	ACTEURS INSTITUTIONNELS	AUTRES ACTEURS	CIBLES Motifs	Distance
Métropole	Etat	Les Transporteurs	Domicile-Travail	Longue
Bassin de vie	Région		Scolaire	Moyenne
Quartier	STP		Professionnel	Courte
	Départements		Loisirs/Achats	
	Paris		Tourisme	
	Intercommunal			
	Communes			

Rappel du Diagnostic
Sur les voies urbaines majeures de l'agglomération dense, le partage de l'espace public est encore trop souvent perçu comme une redistribution concurrente et séparée entre les différents modes de déplacement, alors que ce partage doit être pensé comme l'aboutissement d'une approche unifiée des modalités de circulations et d'une vision globale de l'aménagement architectural et paysager de l'espace public intégré dans un ensemble structurant d'avenues et de boulevards urbains.

Scénario au fil de l'eau
Si aucune mesure n'est engagée, le réseau principal urbain ne participera plus à la structuration de la cité et continuera à être marqué par le règne de l'automobile. Les choix modaux en seront affectés ainsi que la qualité de vie.

Scénario de développement durable :
Le PDU entreprend, en partenariat avec les collectivités locales et les transporteurs, des prescriptions afin de promouvoir une approche globale de l'espace public du réseau principal.

Actions à engager :

- 1 La prise en compte de la dimension urbaine de la voie nécessite une approche globale du réseau principal, de sa continuité et de ses transitions avec un traitement où l'espace public réservé à l'automobile est limité : deux files par sens sur les radiales, des aménagements routiers adaptés aux enjeux urbains, un renouvellement des enrobés par des revêtements acoustiques. Cette volonté doit s'accompagner d'une formation des techniciens et de guides méthodologiques. Pour donner une dimension urbaine au réseau, il est important de privilégier l'espace public non dédié à la circulation : trottoirs de largeurs suffisantes, pistes cyclables, aménagements paysagers...

Orientations du PDU mises en œuvre par l'Etat, les collectivités locales et les transporteurs / Contrepartie : ? / AUE 3.3

Et pour aller plus loin :

- 2 Les grandes voiries, hors voiries rapides, de l'agglomération dense ne jouent pas assez leur rôle d'armatures urbaines porteuses d'urbanité, de lisibilité et de mixité des usagers de l'espace public. Ainsi, la reconquête de ces voiries en véritables **boulevards urbains d'agglomération**, déjà amorcée, devra être encouragée par des actions de communication et par une réflexion coordonnée entre les maîtres d'ouvrages concernés.

Orientations du PDU mises en œuvre par les collectivités locales et les transporteurs / Contrepartie : ? / AUE 3.1

- 3 Les routes nationales et départementales, qui constituent le maillage supportant l'essentiel des déplacements en zone peu dense de l'Ile de France, ont souvent été conçues principalement pour favoriser la circulation automobile. Il en résulte aujourd'hui certains conflits en agglomération au détriment de la sécurité et de la qualité de vie locale. Pour résoudre ces conflits, un guide méthodologique spécifiquement adapté au PDU et destiné aux maîtres d'ouvrages et aux maîtres d'œuvre de l'aménagement d'une traversée d'agglomération devra être élaboré.

Prescription du PDU mises en œuvre par l'Etat / Contrepartie : ? / AUE 3.2

Catégories de mesures	
Curatif	
Préventif	1,2,3

Cleps d'actions	
Physique	1
Tarifaire	
Info / Connaissance	3
Réglementaire	1,2

Mise en œuvre	
Expérimentale	
Partielle	1,2
Totale	3

Horizon temporel	
Mise en œuvre pro.	
Mise en œuvre imm.	3
Mise en œuvre 5 ans	1,2
Effets à 5 ans	1
Effets à 10 ans	2,3

Image 1 - Exemple de fiche de propositions du document de Scénarios¹⁵⁸

Le cinquième chapitre, *Mise en œuvre et suivi du PDU*, est à ce stade peu développé (à peine une page) mais présente déjà l'idée d'un réseau principal de bus (qui avait été ébauchée dans le Comité Spécialisé Réseau Principal) et parle, pour la première fois, des dispositifs de mise en œuvre, les Comités d'axe, groupes réunissant l'ensemble des institutions autour d'un axe de transport afin de spécifier les aménagements qu'il faudra y réaliser. La définition spatiale de l'axe reste cependant imprécise.

En résumé, la méthode des scénarios répondait à une logique dans une certaine mesure opposée à la concertation très large prônée dès le départ : choisir un scénario signifiait en

¹⁵⁸ Source : DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Scénarios. Document provisoire.*, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), 59 p.

écarter les autres et donc ne pas conserver les propositions de certains partenaires des groupes de travail. C'est pourquoi les scénaristes se sont détourné de leur tâche et ont fini par produire un document avec la plupart des propositions d'action des groupes thématiques. L'élection des actions prioritaires supposait en fait un choix politique que les pilotes de la démarche ont repoussé ici encore, sous peur que la démarche annoncée perde de sa légitimité.

A ce stade plusieurs aspects importants sont encore à régler : l'approfondissement de l'idée du réseau principal (dont le réseau principal de bus), la précision des dispositifs de mise en œuvre du PDU, le budget, la hiérarchisation des actions et leur classification en prescriptions et recommandations... Lors des étapes suivantes, de nombreux débats auront lieu qui permettront d'éclaircir plusieurs de ces aspects.

1.3.3 - De la rédaction de l'avant projet au document soumis à l'avis des collectivités locales : des objectifs quantifiés (février - octobre 1999)

A partir de la fin du mois de février de 1999, les groupes thématiques et les instances territoriales de concertation sont appelés à se prononcer sur le document provisoire de scénarios. Les avis sont globalement favorables : la qualité du document est soulignée même si de nombreuses questions sont posées quant aux propositions formulées et non retenues dans le document final. Les explications des pilotes du PDU semblent suffire aux membres des groupes (la plupart des propositions ayant été maintenues) et les débats portent essentiellement sur des corrections de détail de certaines phrases et sur des précisions à apporter à certains points.

Toutefois deux interrogations de fond reviennent à plusieurs reprises : pourquoi ne pas quantifier les objectifs ? Et quelle est la valeur prescriptive des recommandations formulées par le PDU ? La DREIF signale que la première question pourrait être réglée lorsque les premiers résultats de l'enquête Globale des Transports de 1998 (dont le dépouillement était en cours) seraient disponibles¹⁵⁹. Quant à la deuxième question (qui traînait, nous l'avons vu,

¹⁵⁹ Il s'agirait d'une enquête partielle ne portant que sur les voyageurs, d'après *Groupe Marchandises. Compte-rendu de la réunion du 12 mars 1999*, Compte rendu de réunion, 12 mars 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

depuis le début de l'élaboration), il est annoncé qu'une consultation juridique vient d'être lancée¹⁶⁰.

Parallèlement, plusieurs groupes restreints se réunissent pour traiter d'autres questions de fond.

D'un côté, des intergroupes sont chargés d'évaluer les actions touchant au domaine législatif et réglementaire. Il s'agit de trois groupes consacrés respectivement aux mesures d'ordre fiscal, aux mesures relevant du code de l'urbanisme ou du code de la construction, et aux mesures de police. Leur rôle est exclusivement technique : il ne doivent pas remettre en question les propositions des groupes thématiques mais étudier les adaptations législatives et réglementaires nécessaires à leur application. Ils commencent à se réunir en décembre 1998 et vers la fin du mois de février 1999 ils émettent leurs rapports où ils exposent, pour chacune des mesures, quels sont les articles de lois et codes divers qu'il faudrait modifier. Or, pour chaque modification, une saisine simultanée de plusieurs autorités ministérielles paraît indispensable ; par exemple pour la proposition « *Redéfinir les amendes pour infraction aux règles du stationnement* », il faut faire appel au ministère de la Justice, au ministère de l'Intérieur et au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement¹⁶¹. Les modifications législatives et réglementaires risquent donc de prendre trop de temps si bien qu'elles seront abandonnées même si les propositions correspondantes se maintiennent dans les versions successives du document PDUIF.

D'un autre côté, le Comité Spécialisé Réseau Principal continue de se réunir et travaille notamment au développement de l'idée de réseau principal de bus. Fin janvier on discute sur la définition de ce réseau : quelles voies doit-il emprunter ? Doit-on inclure les bus express ? Quelle est l'articulation entre réseau principal de bus et réseau principal de voirie ? Et l'articulation entre comités d'axes et comités techniques locaux ? Comment financera-t-on les aménagements nécessaires ? Toutes ces questions ne trouvent pas de réponse immédiate mais

¹⁶⁰ La consultation était une étude demandée à Laurent Parmentier, avocat au conseil d'État et à la cour de cassation. Voir l'intervention de Yves Huart dans *Groupe Marchandises. Compte-rendu de la réunion du 12 mars 1999*, Compte rendu de réunion, 12 mars 1999, *op. cit.*

¹⁶¹ Autres exemples : pour la *Tarification préférentielle pour les résidents dans les parcs de stationnement* : ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur ; pour la *Modification juridique du stationnement payant sur voirie* : ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Voir TERRIER, J.-C., *Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France. Propositions de modifications réglementaires*, Lettre du Préfet de Police au Préfet de la région d'Ile-de-France, 23 mars 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Marc Papinutti et Chantal Duchène, qui mènent les réunions, exposent déjà quelques idées clé : le réseau principal de bus devra emprunter prioritairement des routes nationales et des routes départementales, les réseaux express y seront inclus, les financements se feront axe par axe, l'objectif prioritaire est la diminution du trafic automobile. Début février, quelques questions portent sur l'articulation entre réseau principal de bus et réseau magistral (autoroutes et voies rapides) mais l'essentiel des débats se centre sur le choix des pôles et l'augmentation de leur desserte en heure creuse. Ces questions sont encore loin de trouver leurs réponses et Chantal Duchène demande à un groupe (formé de représentants de la SNCF, les transporteurs de bus, des DDE, des CG et RFF) de poursuivre les réflexions. Début mars, le flou plane toujours sur la définition du réseau principal de bus : comment choisir les lignes de ce réseau ? Pour les pilotes, la décision doit émerger des collectivités locales (DDE et CG) à l'issu des débats en cours au sein des instances départementales de concertation. Mais les collectivités soulignent que le projet n'est pas « mûr », que des cartes seraient nécessaires pour discuter avec les élus et que des problèmes de concertation surgissent avec les transporteurs privés (car ceux ci se demandent ce qu'une ligne du réseau principal va représenter en termes de qualité de service). Fin mars, les débats se poursuivent sur la définition des lignes de liaison pôle à pôle (est-ce qu'on peut envisager ces lignes de bus lorsqu'une ligne SNCF existe déjà pour le même trajet ?) et sur le choix des pôles d'échanges à inscrire dans la liste. L'étude de desserte en heures creuses n'a toujours pas été faite¹⁶².

De nombreuses questions sans réponse donc. Mais le temps presse et le calendrier se resserre. Ainsi, sans attendre la résolution de ces questions, ni les résultats du dépouillement de l'enquête en cours, ni ceux de la consultation juridique sur le caractère prescriptif des propositions, les pilotes élaborent en avril 1999 l'avant-projet du PDUIF¹⁶³, document qui sera soumis à l'avis préalable du Conseil Régional, du Conseil de Paris et du STP et qui servira de base à une campagne d'information aux franciliens lancée à cette époque. Ce document est pratiquement identique à celui des scénarios avec uniquement quelques modifications de détail proposées par les groupes thématiques. Les questions de fond restent en suspens. Cependant une nouveauté importante apparaît dans le chapitre de présentation du document : le chiffrage des objectifs, avec notamment la diminution du trafic automobile de 3% exprimé en véhicules x kilomètres, différenciée selon les zones de l'agglomération (5%

¹⁶² Comité Spécialisé Réseau Principal. Réunion du 27 janvier 1999, Compte rendu de réunion, 27 janvier 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹⁶³ DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Avant-projet*. Paris, La Documentation Française, 119 p.

pour les déplacements de l'intérieur de Paris et les départements de la petite couronne, 2% pour les déplacements internes à la grande couronne et entre la petite et la grande couronne). Comment ces chiffres ont-ils été calculés ? En fait ils découlaient plus d'une volonté politique que d'un calcul savant. Car pour les pilotes de la démarche, ils étaient difficiles à atteindre sans s'attaquer au réseau de voies rapides : *« Quand on sait qu'on a 60% du trafic automobile qui est sur le réseau de voirie rapide urbaine, on sait que les pourcentages que nous avons annoncés ne sont pas atteignables. En s'interdisant de toucher au trafic qui est sur le réseau de voirie rapide urbaine, je savais que les objectifs qu'on s'est fixés on ne les atteindrait pas ; qui sont des objectifs totalement politiques, qui sont en fait des objectifs d'affichage, de volonté politique, qu'on n'a pas du tout calculé, on n'a pas fait tourner des modèles... »*¹⁶⁴. L'objectif chiffré sera maintenu dans toutes les versions du document qui se succéderont jusqu'à son approbation finale et deviendra finalement un signe distinctif du PDUIF par rapport aux autres PDU.

Entre les mois d'avril et octobre 1999, l'équipe dirigée par Marc Papinutti rédige le document qui devra être soumis à l'avis des collectivités locales¹⁶⁵. La structure est la même que celle du document d'avant-projet mais un changement important s'est opéré : certaines *prescriptions* ont été transformées en *recommandations* et vice-versa. C'est parce que pendant cette période, la DREIF a reçu le rapport commandé à un avocat au conseil d'État et à la cour de cassation sur la portée juridique des prescriptions et des recommandations du PDUIF¹⁶⁶. Il en est ressorti deux principes :

- Le PDU peut émettre toute sorte de recommandations (même dans les domaines où l'autorité chargée d'élaborer le PDU n'a pas le pouvoir d'intervenir) car les recommandations, avis ou simples vœux, ne peuvent pas faire l'objet de recours contentieux.
- A l'inverse, en ce qui concerne les prescriptions, elles doivent intervenir uniquement dans les domaines où les pilotes du PDU peuvent émettre des décisions obligatoires. C'est à dire des domaines entrant dans le champ de compétences des autorités

¹⁶⁴ D'après entretien avec Chantal Duchêne.

¹⁶⁵ DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Projet soumis pour avis aux collectivités locales*. Paris, La Documentation Française, 67+112 p.

¹⁶⁶ PARMENTIER, L., *DRE Ile-de-France - C. PDU*, Rapport de l'Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation transmis à la DREIF, 7 octobre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

titulaires des pouvoirs de police de la voirie et de la circulation, du STP et de la RATP.

Suite à ces principes, le rapport spécifie les propositions qui peuvent être des prescriptions et celles qui peuvent être uniquement des recommandations. Deux exemples : tout ce qui touche à l'amélioration de l'accessibilité et à la qualité de service des TC peut figurer comme prescription, étant donné qu'il s'agit des compétences du STP ou des transporteurs ; au contraire soumettre l'obtention de financements (pour les transporteurs et les gestionnaires des parcs) à la possibilité d'achat simultané des abonnements transport et stationnement en parcs relais ne peut figurer qu'en tant que recommandation, car les conditions auxquelles les investissements sont accordés relèvent des pouvoirs de collectivités publiques.

Les exemples de propositions qui changent ainsi de *prescription* en *recommandation* sont multiples. Les exemples en sens inverse (de *recommandation* en *prescription*) sont plus rares. De plus, plusieurs prescriptions conservées demeurent trop floues pour pouvoir être appliquées si bien que les ambitions initiales de certains acteurs de l'élaboration s'effritent.

Une autre nouveauté du document soumis à l'avis des collectivités locales est la définition des comités de mise en œuvre. Six dispositifs de mise en œuvre du PDU sont présentés :

- les comités locaux,
- les comités d'axes du réseau principal de voirie,
- les comités de pôles transports collectifs,
- les comités d'axes transport collectifs lourds,
- les comités de pôles grands générateurs
- les comités d'axes pour le réseau fluvial.

Pour chacun de ces comités sont spécifiés les pilotes, les acteurs concernés, les objectifs et, sommairement, les moyens.

Finalement, le document présente pour la première fois des cartes très imprécises du réseau principal de voirie (idée héritée des premières discussions du CSRP et qui n'a pas complètement disparu) et du réseau principal de bus ; une feuille détachée annexe donne une liste provisoire des lignes et des pôles du réseau principal de bus. Cette liste émanait des

propositions des Conseils Généraux et DDE de chaque département et des réunions avec le STP. Elle avait été validée par le Comité Spécialisé Réseau Principal.



Image 2 - Extraits des cartes très imprécises du réseau principal de bus et du réseau principal de voirie¹⁶⁷

Le document est envoyé début novembre 1999 aux collectivités locales. Elles disposent de six mois pour émettre leurs avis.

Au terme de cette première étape de l'élaboration du PDU, quelques choix importants ont été faits :

- le PDU sera un document constitué de propositions, essentiellement des recommandations, classées en fonction de l'échelle d'application et non par scénarios ;
- l'objectif global est la réduction du trafic automobile de la Région de 3% Veh. x Km ;
- un réseau principal est défini. Il comprend un réseau magistral, regroupant le réseau ferré et les voies rapides urbaines, et un réseau principal de voirie, support de la vie locale et des différents modes de déplacements. Les actions du PDU seront appliquées en grande partie sur ces réseaux. Une importance particulière est accordée au réseau principal de bus (qui emprunte le réseau principal de voirie).
- La mise en œuvre du PDU se fera au travers de comités locaux organisés soit par des intercommunalités, soit autour de pôles et des axes du réseau principal.

¹⁶⁷ Source : DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Projet soumis pour avis aux collectivités locales*. Paris, La Documentation Française, 67+112 p.

Certaines contraintes ont commencé à être analysées, notamment sur la clarification de ce qui peut être prescrit ou uniquement recommandé, et sur la viabilité de mener des réformes juridiques ou réglementaires. Cependant, l'équipe de pilotage a peu modifié la présentation des propositions suite à ces analyses. En particulier les actions à mener n'ont toujours pas été clairement hiérarchisées. Nous essayerons ci de suite de comprendre pourquoi, en analysant en détail le travail du groupe de scénaristes. Quelle fut leur méthode de travail ? Quels furent les arguments mobilisés pour reporter à nouveau ce choix important ? Cette analyse nous permettra de déboucher sur un questionnement plus large autour de l'efficacité de la concertation. Pourquoi, dans cette étape de l'élaboration du PDU, la confrontation de points de vue différents ne se traduit-elle pas en une nouvelle synthèse, originale, de certaines propositions, voire en de nouvelles idées ? Existe-t-il d'autres exemples de processus de concertation qui sont en ce sens plus efficaces ?

1.4 – Analyse des prises de décisions dans les groupes d'élaboration du PDU

Nous avons décrit jusqu'ici le travail des comités de concertation de l'élaboration du PDUIF. Nous avons montré que dans les groupes thématiques, les propositions répondaient aux intérêts des divers acteurs impliqués, qu'elles étaient dans la plupart des cas simplement juxtaposées sans ordre de priorité et avec une mise en cohérence inégale en fonction du groupe, et qu'il n'y eut pas une émergence d'idées nouvelles issues du processus de concertation. Nous avons vu ensuite que certains choix se firent au sein du Comité Spécialisé Réseau Principal et du groupe de scénaristes (instances plus restreintes que les groupes thématiques) mais que des aspects fondamentaux restaient à résoudre. Nous analyserons maintenant avec un peu plus de détail cette façon de procéder qui a consisté à repousser certaines décisions importantes à fur et à mesure que l'on avançait. Nous montrerons notamment qu'elle n'était pas préméditée, mais qu'elle fut au contraire adoptée au coup par coup, face à la complexité de chacun des problèmes abordés, dans le cadre d'un calendrier très contraint. Pour illustrer cela, nous nous appuierons notamment sur le travail des scénaristes, car ils étaient censés jouer, *a priori*, un rôle important dans la sélection et la mise en forme des propositions. Nous tenterons ensuite d'aller un peu plus loin en essayant de déterminer, à l'appui de la littérature scientifique, les conditions nécessaires à l'émergence d'idées nouvelles de la confrontation de points de vues différents.

1.4.1 – Le report des décisions face au manque de contraintes

Le report des décisions des scénaristes : mais où sont donc passé les contraintes ?

Vers des formulations peu contraignantes

Rappelons tout d'abord que le groupe de scénaristes n'était pas prévu au départ¹⁶⁸. C'est face au grand nombre de propositions émises par les groupes thématiques et à l'énorme tâche que

¹⁶⁸ Il n'est pas mentionné dans la note de cadrage des travaux : DREIF, PDUIF. *Organisation et programme de travail, moyens nécessaires*. Note interne, 8 janvier 1998, Archives DREIF/DIT,

cela entraîne (il fallait analyser chacune des propositions, évaluer sa viabilité, identifier les recoupements, les classer en différents scénarios et faire un choix de scénario préféré), que l'équipe de pilotage de la DREIF l'a créé. Rappelons aussi que les scénaristes étaient au début des techniciens de la DREIF, de la préfecture de police, du STP, des services de la ville de Paris, des services techniques de deux départements (Essonne et Seine-Saint-Denis), et de l'Iaurif, ainsi que des représentants de l'Amif et du Gart. A priori donc, des points de vue divers pouvaient s'opposer dans le choix des priorités. Mais les scénaristes enquêtés s'accordent sur le fait qu'il n'y eut pas de conflits. Cette absence de conflits ne traduit pas ici une quelconque facilité à prendre des décisions, mais le fait que ces décisions, comme nous l'avons expliqué, ne furent pas prises, ou, en tout cas, pas les plus difficiles d'entre elles : la sélection restrictive parmi l'ensemble des propositions et leur hiérarchisation¹⁶⁹. Quels mécanismes ont permis que ces deux choix importants fussent à nouveau reportés ?

Le groupe de scénaristes identifie pour commencer les propositions qui se recoupent, car les différents groupes thématiques avaient parfois proposé des actions identiques ou très semblables. Les scénaristes regroupent ces propositions dans de nouvelles fiches de synthèse. Lorsqu'elles entrent en légère contradiction, ils les reformulent de façon à contenter tous les acteurs. Un exemple : nous avons vu que le groupe *NUMA* proposait de libérer sur les trottoirs une largeur minimale de 1,5 mètres (2,5m. apparaissant tout de même comme souhaitable) tandis que le groupe *Qualité de service* souhaitait une largeur minimale de 90 cm (1,8m. si possible). Les scénaristes regroupent ces deux propositions sous l'intitulé « *commodité des cheminements piétons* ». La fiche spécifie que « *l'action vise à améliorer le confort du piéton en offrant aux piétons une largeur suffisante de marche (...) Dans les voies où la densité est importante, les largeurs seront augmentées (2,50 m apparaît souhaitable la plupart du temps)* »¹⁷⁰. Les scénaristes restent donc du côté de la sécurité ; ils proposent l'option la plus ambitieuse sans aborder les contraintes qui se poseront lors de sa mise en œuvre.

¹⁶⁹ Les conflits traduisent généralement « *un blocage des mécanismes normaux de prise de décision de sorte qu'un individu ou un groupe éprouve des difficultés à opérer le choix de son action* » (d'après March, J., et Simon, H. cités dans THUDEROZ, C., 2000, *Négociations. Essai de sociologie du lien social*. Paris, Presses Universitaires de France, 290 p.). Le report des décisions importantes a donc écarté le risque de conflits. Mais, tel que le suggère Jean-Marc Offner, membre du « groupe d'experts » qui participa à la dernière étape de l'élaboration des scénarios, l'absence de désaccords d'explique aussi par le fait que les « scénaristes » furent choisis autant par affinité personnelle avec l'équipe de pilotage de la DREIF que comme représentants des différentes institutions.

¹⁷⁰ En fait la fiche des scénaristes reprend sur ce point exactement la formulation de la fiche du groupe *NUMA*. DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Scénarios. Document provisoire.*, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), 59 p.

Lorsque les contradictions ne sont pas conciliables, les scénaristes optent pour l'ambiguïté. Voyons l'exemple des rollers : doit-on les autoriser, dans certaines circonstances, à utiliser les trottoirs (groupe *NUMA*) ou réserve-t-on, au contraire ceux-ci en exclusivité pour les piétons (groupe *Qualité de Service*) ? Le document de scénarios ne tranche pas. Voici ce que les scénaristes proposent : « *Les rollers n'ayant pas de statut réel, il conviendra de leur trouver une place dans le partage de l'espace public, de leur définir un statut avec des règles de circulation qui leur soient adaptées. On pourra ainsi leur autoriser l'usage des pistes cyclables et des couloirs bus élargis* »¹⁷¹. Les contradictions ont donc été levées en proposant des formulations moins précises.

Un classement non hiérarchisé

Une fois que toutes les propositions abordant les mêmes problèmes furent regroupées, il en restait encore 208 de distinctes. Une première sélection fut alors effectuée pour écarter celles qui pouvaient être considérées, thématiquement, comme hors-champ du PDU, ou qui paraissaient difficiles à mettre en œuvre (pour des raisons juridiques ou financières). Nous avons signalé que 43 propositions furent de cette façon éliminées. Et tout le reste ? Comment choisir parmi les 195 fiches restantes, qui ne répondaient pas toujours à des intérêts convergents ? L'équipe de pilotage décida de tout garder. D'après les explications de Chantal Duchêne, trier parmi les propositions des groupes thématiques équivalait à remettre en question le travail de ces instances, ce que l'équipe de la DREIF ne souhaitait surtout pas : « *On ne voulait pas que les gens qui avaient travaillé dans les groupes aient l'impression qu'ils avaient été manipulés parce qu'il n'y a rien de pire. La démocratie c'est aussi ça. Donc on avait un très grand respect pour ce qui était sorti des groupes. C'est pourquoi on a fait ce travail de titans de reprendre chacune des propositions et d'arriver à les mettre dans notre document et de ne pas en éliminer* »¹⁷².

Mais ces propos méritent d'être nuancés. Nous avons vu que l'idée de départ était que l'équipe de pilotage classe les propositions dans des scénarios différents, et en choisisse un de prioritaire. Chantal Duchêne explique d'ailleurs dans un autre document ce qui était prévu et pourquoi ce ne fut pas possible : « *Les actions (...) ont d'abord été réparties en trois scénarios alternatifs, et correspondant sensiblement chacun à un des objectifs de*

¹⁷¹ DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Scénarios. Document provisoire, op. cit.*, p. 49

¹⁷² D'après entretien avec Chantal Duchêne, DREIF

l'organisation des transports fixée par la LOTI, dans sa version initiale puis dans celle de la loi sur l'air. Le premier scénario correspond à un objectif dominant de recherche de la compétitivité économique en Ile-de-France, le second à un objectif dominant environnemental (développement durable), le troisième à un objectif dominant de solidarité et d'équité sociale. Il est cependant apparu qu'un grand déséquilibre du nombre d'actions entre les trois scénarios, ainsi qu'une vision trop stricte et schématique de l'aspect alternatif des trois scénarios, pouvaient poser problème pour la suite de la démarche ; cette structuration (...) a donc été abandonnée »¹⁷³. L'abandon de cette idée se produit après de longues discussions du groupe de scénaristes et des 8 experts venus de plusieurs laboratoires de recherche français et étrangers. Mais au départ, la volonté de choisir un scénario prioritaire et d'écarter les autres était bien présente. C'est uniquement parce que la séparation en différents scénarios s'avère sur le coup très complexe que les pilotes y renoncent.

Les pilotes décidèrent aussi de renoncer à la hiérarchisation des actions. Or, nous avons montré que certaines des propositions méritaient d'être classées par ordre de priorité, car dans des espaces urbains restreints il n'allait pas être possible de toutes les appliquer. Conscients de cela, les scénaristes tentèrent au début de faire un classement hiérarchique. Dans un document interne de janvier 1999, Chantal Duchêne expose que les actions retenues devaient être classées comme il suit :

- actions socle : *« actions qui ont paru au groupe de scénaristes constituer un noyau dur indispensable à une atteinte minimale des objectifs du PDU »* ;
- actions socle (p) : ce sont les actions incorporées au socle pour un niveau minimal ;
- actions volontaristes : *« celles qui ont paru plus volontaristes, soit par l'ampleur des moyens à mettre en œuvre soit parce que leur acceptabilité par tous les acteurs et la population paraît plus difficile »¹⁷⁴.*

Mais le classement dans chacune de ces catégories se fait selon des critères relativement subjectifs. D'après Yves Huart, un des scénaristes de la DREIF, *« les actions étaient passées en revue au cours des réunions et on disait "ça il faudrait le faire mais on y arrivera*

¹⁷³ DUCHENE, C., *Travaux à mener par les groupes PDU durant la suite de l'élaboration des scénarios*, Lettre à l'attention des présidents des groupes thématiques et du comité Réseau principal, 13 janvier 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

¹⁷⁴ DUCHENE, C., *Travaux à mener par les groupes PDU durant la suite de l'élaboration des scénarios*, op. cit.

difficilement, donc on le met là...''. Donc ça a été discuté entre scénaristes mais sans des critères totalement objectifs et rationnels... »¹⁷⁵.

Le résultat est une ébauche de classement que les pilotes transmettent aux présidents des groupes thématiques pour qu'ils retravaillent les mesures afin de mieux les définir : territoires et motifs de déplacements concernés, modalités de la mise en œuvre (s'agit-il d'une imposition ou d'une recommandation ?), évaluation du coût de l'action, et évaluation des effets au regard des grands objectifs du PDU et de la loi sur l'air. L'équipe de Chantal Duchêne élabore à cet effet un nouveau tableau de répartition du travail entre les groupes. Tous ne doivent pas retravailler chacune de leurs propositions puisqu'il y a les recoupements et puisque des intergroupes ont déjà été créés pour évaluer les propositions nécessitant de modifications législatives ou réglementaires. Mais le travail à faire reste trop important par rapport aux moyens dont disposent les groupes thématiques : par exemple ils n'ont pas de compétences pour déterminer le caractère prescriptif ou pas de leurs propositions et cela finit par être commandé à un expert juridique ; un autre exemple est l'évaluation des effets de chaque mesure qui ne peut être qu'ébauchée compte tenu du manque d'outils de modélisation... A cela il faut ajouter l'incertitude quant aux budgets qui seraient alloués : *« on recommandait de faire des actions sans dire combien on en ferait car ça allait dépendre des moyens financiers et de l'implication des partenaires. Donc c'était difficile au niveau du PDU de quantifier la mise en œuvre des mesures... »*¹⁷⁶. Le manque de temps enfin a rendu encore plus difficile aux groupes thématiques l'approfondissement de leurs propositions : du retard avait déjà été pris par rapport au calendrier prévu et les pilotes souhaitaient pouvoir envoyer un document pour avis des collectivités locales avant la fin de l'année 1999.

Pour toutes ces raisons, les groupes thématiques ne retravaillent pas à fond leurs fiches d'action. Ils émettent uniquement quelques remarques, des précisions ou corrections de détail, et des questions (notamment pour savoir pourquoi certaines de leurs propositions ont été éliminées). C'est avec ces quelques compléments et avec les rapports des intergroupes et de la consultation juridique que les pilotes élaborent le document de scénarios final. Etant donné qu'il n'a pas été possible de les approfondir comme il était souhaité, les propositions ne sont plus classées en socles, mais de façon plus floue en « actions à engager » et actions « pour

¹⁷⁵ D'après entretien avec Yves Huart, DREIF.

¹⁷⁶ D'après entretien avec Yves Huart, DREIF.

aller plus loin », sans qu'il soit précisé ce que cela voudra exactement dire à l'heure de la mise en œuvre.

Face à la complexité des choix, les scénaristes ont donc opéré une très faible sélection et hiérarchisation des propositions des groupes thématiques. Si ce groupe de débat était constitué de personnes défendant *a priori* des intérêts divers, le report des décisions n'a pas soulevé d'oppositions car les acteurs conservaient la possibilité de faire valoir leur poids plus tard. D'après Pierre Solviche : *« les opposants intérieurs et extérieurs savaient qu'ils se « rattraperaient » lors de la mise en œuvre locale sachant que les pressions du Préfet et des DDE seraient faibles »*¹⁷⁷. Les décisions étaient donc reportées à une étape postérieure dans une sorte de fuite en avant. Cela était possible notamment parce que les contraintes à la mise en œuvre (budgétaires, spatiales et organisationnelles) n'étaient pas vraiment abordées.

Mais il paraît étonnant qu'à ce stade, l'équipe de pilotage ne se soit pas encore questionnée sur ces contraintes. Certaines notes internes montrent qu'en fait la préoccupation existait. Sur la question budgétaire, Chantal Duchêne commence à réfléchir, début 1999, à la possibilité d'inscrire le maximum de propositions du PDU au contrat de plan État-Région dont les discussions démarrent. Mais tout restait encore à négocier si bien que la question était évacuée des groupes de travail. Or, sans contraintes budgétaires, pourquoi choisir une proposition plutôt qu'une autre ? Hormis les propositions « dures » (celles qui comportaient la construction d'infrastructures lourdes) tout pouvait être admis. De même pour les contraintes spatiales qui ne sont que très peu abordées à ce stade. Les cartes sont encore très peu détaillées et la question du partage de la voirie entre les différents modes n'est pas discutée en détail : vélos, piétons, bus, livraisons ou stationnement, tout reste possible tant que les décideurs ne se voient pas contraints à l'inscrire dans un contexte précis. Quant aux questions organisationnelles, elles ne sont même pas abordées.

Ainsi, c'est la non prise en compte des contraintes futures qui a permis aux scénaristes de ne pas faire des choix. Quand ils ont reçu les fiches d'actions, presque tout restait possible et la plupart des propositions pouvaient être maintenues. Et cela d'autant plus qu'il était de mise de respecter ce qui avait été fait en aval dans les groupes thématiques.

¹⁷⁷ D'après entretien avec Pierre Solviche, délégué de la FUBicy au PDUIF

Une participation à efficacité limitée : concertation symbolique ?

La plupart des propositions des groupes thématiques se sont donc retrouvées non hiérarchisées dans le document de scénarios. Le document résultant est forcément imparfait : *«des gens vous disent que le PDU d'Ile-de-France c'est le meilleur PDU qui puisse exister. D'une certaine façon c'est vrai, il y a tout. Je ne crois pas qu'il y ait des mesures que l'on puisse imaginer qui ne soient pas dans le PDU. Sauf qu'il n'y a aucune cohérence»*¹⁷⁸. De ce point de vue, l'efficacité d'une telle concertation qui repousse la prise de décisions difficiles vers des étapes postérieures semble contestable.

Jean-Michel Fourniau rappelle les différents niveaux de participation des citoyens dans les décisions publiques selon le pouvoir effectif accordé à leurs avis. Trois niveaux sont observables : *«l'absence de participation, quand la consultation se réduit à une information à sens unique, la participation symbolique -notamment quand la décision a lieu en public plutôt qu'elle n'est le fait du public- et le pouvoir effectif avec, au sommet de l'échelle, la délégation de pouvoir et le contrôle direct dont l'archétype serait le référendum d'initiative populaire»*¹⁷⁹.

De façon analogue nous pouvons classer les différents degrés d'influence des acteurs (institutionnels et société civile), dans le processus d'élaboration concertée d'un document de planification, par rapport aux choix finaux. Le rôle de la plupart des acteurs du PDUIF se trouverait ainsi dans un point intermédiaire entre l'absence de participation et le pouvoir effectif. En effet, tous les acteurs associés aux groupes de travail ont un rôle plus important que celui de simples « consultés » : ils peuvent proposer des actions dont les pilotes tiendront compte. Et cependant, étant donné que les décisions (choix entre propositions, hiérarchisation, budget) ne sont pas prises par les groupes de concertation (ni par les groupes thématiques, ni par les scénaristes), ces acteurs n'ont pas de pouvoir effectif dans les choix finaux. L'importance relative finale de leurs propositions dépendra des pilotes de la DREIF ou des instances locales de concertation (voir schéma 5).

¹⁷⁸ D'après entretien avec Joseph Berthet, ancien directeur du Département Transports et Infrastructures à l'Iaurif.

¹⁷⁹ FOURNIAU, J.-M., 1997, "Figures de la concertation à la française", in Gariépy, M. et Marié, M. (Eds.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?* Paris, L'Harmattan, pp 372-401.

Pouvoir effectif							
Influence élevée							
Influence moyenne							
Influence très faible							
ACTEURS IMPLIQUES	Groupes thématiques et CSRP		Scénaristes	Equipe de Pilotage DREIF			Société civile
	Diagnostics thématiques	Propositions d'actions	Classement global des propositions et premier tri	Choix des propositions prioritaires	Choix du budget	Choix des dispositifs de mise en oeuvre	Enquête publique
ETAPES DE L'ELABORATION DU PDUIF							

 Schéma 5 - Influence sur le document final des différents acteurs impliqués dans chaque étape¹⁸⁰

Mais pourquoi cette séparation entre procédures de concertation et décisions effectives ? Cela pourrait traduire que le processus a été conçu « *autour de la figure d'un acteur-décideur hégémonique, porteur d'un intérêt général abstrait* »¹⁸¹ et fondé sur la croyance en la rationalité du secteur d'intervention étatique. Mais il nous semble que ce n'est pas le cas ici. Les pilotes ont manifesté leur objectif d'impulser un document qui serait créé et partagé par l'ensemble des acteurs, et non pas imposé par l'État. Et ils ont essayé au début que certaines décisions importantes soient prises dans les groupes de concertation. L'idée a été abandonnée uniquement face à la complexité des choix. Ce qui a poussé les pilotes à reporter successivement les décisions a été la peur que les points de désaccord soient difficiles à surmonter, ce qui pouvait prolonger le processus d'élaboration au-delà de ce qui était souhaitable (rappelons que le PDU devait être validé avant les élections municipales de 2001).

Si nous reprenons les discours des scénaristes interrogés, nous pouvons voir que la limitation du temps dans le processus de concertation fut essentielle. D'après Joseph Berthet (scénariste de l'Iaurif) : « *Pour faire fonctionner l'organigramme de concertation il aurait fallu trois ou quatre ans d'élaboration (...) Chantal Duchêne elle a toujours tenu à ce que le formalisme soit respecté. Qu'il y ait effectivement les réunions aux dates où les réunions doivent se tenir.*

¹⁸⁰ Source : élaboration propre.

¹⁸¹ FOURNIAU, J.-M., 1997, *op. cit.*

Même si les gens n'ont eu les documents que 15 jours avant pour les lire, ou 8 jours ou 3 jours (...) Bon, on parle beaucoup d'élaboration concertée etc... il ne faut pas charrier, il faut voir comment ça se passe dans des pays comme l'Allemagne ou l'Angleterre quand ils font de la concertation. Ça prend son temps. »¹⁸²

Yves Huart (scénariste de la DREIF) est du même avis, même si ses propos sont plus nuancés : *« Il faut dire aussi que tout ça [les propositions du PDU], ça a été pris dans un planning qui a fait qu'on a pas eu vraiment le temps de remettre le document en chantier après cette phase de concertation. »¹⁸³*

Chantal Duchêne confirme que la gestion du temps fut rigide : *« J'avais instauré que le comité technique se réunissait tous les mois à date fixe, toujours le même jour et la réunion se tenait de 15 heures à 17 heures. Donc les gens savaient que les réunions qui allaient avoir lieu avec moi seraient courtes, qu'ils n'allaient pas pouvoir déborder et donc ils étaient toujours obligés d'aller à l'essentiel. Je pense que la gestion du temps, sur la durée des deux ans mais aussi sur la façon dont fonctionnaient les réunions, a été un élément extrêmement important pour obliger les gens à produire. C'est le problème de tous les forums, c'est de produire quelque chose (...). Il fallait avoir des résultats à tel moment, selon des formats définis, pour répondre à des questions précises. Ce que je tiens à dire c'est que ça c'est pour moi, en termes de méthode, extrêmement important. Ça demande réellement beaucoup de méthode et d'organisation. Pour moi c'est un élément essentiel »¹⁸⁴.*

Est-ce que cela veut dire qu'un calendrier moins restreint aurait permis une meilleure concertation ? Le pilote de la démarche ne le croit pas ; pour lui, au contraire, la fermeté dans le calendrier était une condition nécessaire à la réussite du processus et ne nuisait pas au document final : *« Je me permettrai seulement une remarque : il me semble que la question du temps (avoir fini à temps) n'a pas altéré la qualité du document comme vous le laissez entendre. Je crois que c'est aussi parce que nous avons une exigence de délai que nous avons réussi à boucler le document. »¹⁸⁵*

¹⁸² D'après entretien avec Joseph Berthet, ancien directeur du Département Transports et Infrastructures à l'Iaurif.

¹⁸³ D'après entretien avec Yves Huart, ancien chargé de mission à la DREIF.

¹⁸⁴ D'après entretien avec Chantal Duchêne, ancien chef du projet PDU à la DREIF.

¹⁸⁵ Commentaire de Chantal Duchêne à une première version de ce document.

C'est incontestable que, lors de la première étape de l'élaboration du PDUIF, certaines décisions furent reportées faute de temps pour se concerter. Et les divers documents produits, ainsi que les notes internes à la DREIF montrent le débordement continu : la complexité des propositions, leur grand nombre, le temps qui passe, le manque de compétences techniques et juridiques, les intérêts divergents qui souhaitent que tout choix soit reporté... Il se peut, cependant, comme le suggère Chantal Duchêne, que l'exigence dans les délais fût une condition nécessaire à la production d'un travail concret par les groupes thématiques. Il se peut aussi que des débats plus longs n'eussent pas permis d'aboutir à un meilleur document (nous verrons plus loin quel fut le document finalement validé).

Un détour par la littérature existante nous semble à ce point nécessaire afin de resituer et mieux comprendre les apports et les limites du travail de concertation des groupes d'élaboration du PDUIF. Existe-t-il dans les politiques publiques des exemples de concertation plus « productives »¹⁸⁶ que celui-ci ? Des cas où les conflits ne sont pas évités et deviennent, au contraire, source d'idées nouvelles ? Est-ce que la limitation ou la non-limitation du temps est dans ces cas là un facteur de réussite ? A quels modèles pouvons nous nous référer ?

1.4.2 – Les crises comme source d'idées nouvelles

Un exemple de concertation avec confrontation et choix : l'élaboration d'un schéma interrégional de matériaux de construction

Si la concertation pendant l'élaboration du PDUIF n'a pas été, en substance, très effective, il existe bien des cas de figure, dans des contextes similaires, où la concertation produit au contraire un document issu de la confrontation des points de vue et d'un choix final. Yves Chalas analyse le cas de l'élaboration d'un schéma interrégional de matériaux de construction dans le bassin parisien¹⁸⁷. Il conclut que la concertation apparaît « *comme le meilleur moyen, ou le moins mauvais, de produire une action efficace en termes précisément de projet et de*

¹⁸⁶ La concertation productive est définie par N.Louvet comme la « *concertation ayant une influence sur les thématiques, les solutions et les dispositifs de mise en œuvre retenus par l'autorité* ». Voir LOUVET, N., 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale: le cas des Plans de Déplacements Urbains*. Thèse en Urbanisme et Aménagement, Latts, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 389 p.

¹⁸⁷ CHALAS, Y., 2000, "L'action concertée dans l'aménagement du territoire. L'élaboration du schéma interrégional des matériaux de construction du bassin parisien", *Politiques et Management Public*, vol. 18, n° 1, mars 2000, pp. 2-17.

prise en compte véritable de l'intérêt général », intérêt qui se construit « *collectivement et avec patience* »¹⁸⁸.

Pourquoi cela est possible dans l'élaboration d'un schéma de matériaux de construction, et pas lors de l'élaboration du PDUIF ? Voyons en détail l'exemple donné par Yves Chalas.

L'auteur étudie l'élaboration d'un schéma interrégional d'approvisionnement en matériaux de constructions pour le Bassin parisien. A priori, il y a là plusieurs points en commun avec le PDU d'Ile-de-France. Dans les deux cas, la démarche est pilotée par le ministère de l'Équipement et fondée sur la concertation, l'État renonçant à apparaître comme arbitre qui impose une norme et adoptant plutôt un rôle d'animateur qui stimule des négociations itératives pour arriver à un accord. La période est aussi coïncidente, vers la fin des années 1990 ; les acteurs impliqués proviennent dans les deux cas d'institutions et organismes variés d'où la question commune : « *de quelle manière des acteurs d'horizons hétérogènes s'engagent-ils avec leurs intérêts propres et bien réels dans un processus de concertation ?* »¹⁸⁹. L'objectif général des deux procédures présente également des similarités : la première souhaite « *le passage à une gestion tout à la fois plus économe, plus rationnelle et plus respectueuse de l'environnement en ce qui concerne les ressources en granulats alluvionnaires* », ce qui se coïncide avec le propos du PDU si nous remplaçons « *les ressources en granulats alluvionnaires* » par « *les déplacements urbains* ». Les deux documents s'encadrent dans l'optique du développement durable. Le schéma des matériaux de construction vise à réduire l'exploitation des granulats alluvionnaires, comme le PDU vise à réduire le trafic automobile.

Cependant, à les regarder plus en détail, les deux procédures présentent des différences significatives.

Tout d'abord dans l'objectif affiché, beaucoup plus ciblé dans un cas que dans l'autre. Une chose est de s'attaquer aux ressources en granulats alluvionnaires, et une autre de vouloir traiter l'ensemble des déplacements dans la Région Ile-de-France. Les deux objectifs répondent, certes, aux soucis du développement durable, mais ils ne sont pas comparables dans leurs ambitions. Yves Chalas signale qu'il est nécessaire, pour impliquer les acteurs dans

¹⁸⁸ CHALAS, Y., 2000, *Op. Cit* p. 15.

¹⁸⁹ CHALAS, Y., 2000, *Op. Cit* p. 3.

le processus de concertation, que les objectifs aient un caractère général : « *En effet, comment négocier et que négocier même si les objectifs sont définis avec précision, avec force détails et chiffres, s'ils sont donnés comme irréversibles, s'ils annoncent à l'avance ce que seront les résultats à atteindre, ainsi que la forme de ces résultats et les moyens à utiliser pour y parvenir ?* »¹⁹⁰. Au regard de l'expérience du PDUIF, nous pourrions ajouter qu'il faut que ces objectifs soient relativement restreints car autrement il peut y avoir une dispersion de propositions d'actions difficiles à mettre en cohérence et parmi lesquelles il peut être difficile de choisir (pour le PDUIF plus de 200 propositions d'action touchant à des domaines très divers : marchandises, transports en commun, circulations douces, piétons, urbanisme, etc.).

L'exemple du schéma des matériaux de construction met en évidence aussi qu'un objectif relativement restreint est souvent accompagné d'une question ou dilemme assez précis. Ici il s'agit de savoir s'il faut agir sur l'offre de granulats alluvionnaires, de manière à stimuler l'entrée sur le marché de matériaux alternatifs. C'est le principal point de désaccord au sein du comité technique car les représentants de la profession des carriers s'opposent à toute limitation ou taxation de la production de granulats alluvionnaires. Les débats portent donc, dès le début, sur une problématique très ciblée, même si des chiffres ou les résultats détaillés à atteindre sont évités. Dans l'élaboration du PDUIF, une question similaire aurait pu être : « faut-il limiter la place de la voiture dans la voirie pour stimuler l'usage de moyens de déplacements alternatifs ? », ou bien « quels sont les moyens appropriés pour réduire le trafic automobile ? ». Mais curieusement l'objectif de diminuer le trafic automobile, clairement affiché dans la loi sur l'air, n'a pas été mis en avant lors des discussions des divers comités. Et, nous l'avons vu, les débats sont partis dans plusieurs directions sans qu'il y ait eu une question centrale comme celle-ci clairement énoncée.

Signalons cependant que la concertation pour le PDU présente au moins un avantage : le fait de s'attaquer à un objectif très large, les déplacements, a fait que les groupes de travail balayent un large éventail des questions qui avaient une relation avec le sujet. Le document final est une sorte de catalogue de tout ce qu'il faut prendre en compte quand on parle de planifier les déplacements d'une grande métropole. Au sein de chacun des groupes, le travail aurait du être approfondi, certes, jusqu'à la détermination d'une question précise plus

¹⁹⁰ CHALAS, Y., 2000, *Op. Cit* p.8. L'auteur cite, à titre d'exemple certains des objectifs affichés : « “Organiser une gestion rationnelle et économe des ressources en granulats du Bassin parisien à long terme”, développer “l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables dans une logique du développement durable”, se mettre sur la voie “d'une bonne gestion des gisements”, ou encore, parvenir à “une diversification des sources d'approvisionnement” ».

importante que les autres, et d'une solution qui convienne à tous les participants ; en ce sens la concertation est restée inachevée. Mais, du moins au départ, la procédure était proche de ce modèle prôné par Chalas où « *les problèmes ne sont pas cernés ou définitivement cernés avant ou à l'extérieur du cadre de la concertation par quelque commanditaire que ce soit* » mais où au contraire c'est la concertation qui révèle à chacun « *la nature des problèmes et les solutions possibles à apporter à ces problèmes (...)* »¹⁹¹. La concertation pour le PDU nous semble finalement plus proche de ce modèle que celle de l'élaboration du schéma pour les matériaux de construction où le problème assez précis du manque de ressources en granulats alluvionnaires était donné comme point de départ.

Revenons aux aspects du schéma des matériaux de construction qui nous paraissent significativement différents du PDUIF. Yves Chalas explique que « *l'État a troqué ses vieux habits d'arbitre et de décideur unique et transcendant pour ceux d'animateur de la concertation (...)* [Il] attend en quelque sorte que la solution adoptée par le comité technique pour tenter d'agir sur l'offre en granulats alluvionnaires, quelle que soit cette solution - limitation de la production, taxation, zonage ou recours à tel matériau de substitution plutôt qu'à tel autre - résulte d'un consensus trouvé ou construit par l'ensemble des membres du comité Technique au terme d'une négociation dont il est certes partie prenante, mais une partie seulement et au même titre que les autres parties intéressées »¹⁹². Dans l'organigramme d'élaboration du PDUIF, l'État se réserve par contre un rôle privilégié par rapport aux autres parties. C'est l'équipe de pilotage de Chantal Duchêne qui est censée choisir, à la fin, le scénario prioritaire parmi l'ensemble de propositions des acteurs. Une deuxième différence avec le cas évoqué par Yves Chalas apparaît ainsi. Elle nous donne une autre piste pour expliquer le manque de concertation effective au sein des groupes d'élaboration du PDUIF : c'est peut-être parce qu'elle se réserve un certain rôle d'arbitre, que la DREIF ne prolonge pas les réunions des groupes thématiques ou des scénaristes jusqu'à ce qu'une décision commune en découle. Il ne pousse pas les différents acteurs à ces concessions minimales « *que tous doivent faire les uns envers les autres jusqu'à retrouver ou recréer un équilibre entre eux, lequel signera la fin et la réussite de la concertation* »¹⁹³.

¹⁹¹ CHALAS, Y., 2000, *Op. Cit* p. 12.

¹⁹² CHALAS, Y., 2000, *Op. Cit* p. 6.

¹⁹³ CHALAS, Y., 2000, *Op. Cit* p. 14.

Un dernier point de divergence enfin : la concertation pour l'élaboration du schéma des matériaux de construction s'étale pendant 4 années tandis que pour le PDUIF, elle ne prend qu'une année et demie.

L'exemple du schéma des matériaux de construction nous a donné donc quelques pistes pour mieux comprendre pourquoi pendant les premières étapes de l'élaboration du PDUIF la concertation ne fut pas si productive comme le modèle donné par Yves Chalas : le manque d'un objectif assez ciblé, le fait que l'équipe de pilotage de la DREIF se soit réservé un certain rôle d'arbitre, et le manque de temps pour la concertation, piste que nous avons déjà évoqué auparavant.

Mais le texte de Yves Chalas n'est pas assez développé pour comprendre un point qui nous intéresse spécialement : est-ce que la concertation peut permettre, par la confrontation des différents points de vue, de faire émerger des idées nouvelles ? La solution finalement validée dans l'élaboration du schéma des matériaux de construction (déterminer des zones de granulats alluvionnaires) est-elle nouvelle ? Comment a-t-elle surgie au sein du comité technique ? Qui l'a proposé et comment a-t-elle évolué au cours des discussions ? Autrement dit, quel est le rôle de la concertation dans la création et la formalisation de la solution ? Chalas affirme : « *qu'il ne peut y avoir d'action concertée sans inventivité ou créativité des acteurs dès l'amont du projet* »¹⁹⁴. Soit, mais est-ce que la concertation collective apporte un surplus aux diverses « créativité » individuelles ?

Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe fournissent quelques pistes pour répondre à ces questions.

Des exemples de concertation où des idées novatrices apparaissent : les forums hybrides

L'ouvrage *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe¹⁹⁵ traite la question de la concertation sous un angle un peu différent puisqu'il est centré sur le rôle des citoyens dans les débats scientifiques et techniques. Les auteurs montrent que la société civile peut contribuer de façon efficace à

¹⁹⁴ CHALAS, Y., 2000, *Op. Cit* p. 14.

¹⁹⁵ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Editions du Seuil, 362 p.

répondre « *aux incertitudes croissantes engendrées par les technosciences, réponse fondée sur l'organisation d'expérimentations et d'apprentissages collectifs* »¹⁹⁶. Plus encore, leur rôle s'avère essentiel dans la formulation des problèmes et dans la conception de solutions innovantes. Voyons tout cela en détail.

Les réunions de concertation étudiées par les auteurs sont les forums hybrides : « forums parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif. Hybrides parce que ces groupes engagés et les porte-parole qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés »¹⁹⁷. Les participants à ces forums débattent de controverses socio-techniques (le tracé d'un TGV, l'enfouissement de déchets nucléaires, la construction d'un canal...). La controverse permet dans ce cadre d'explorer l'évènement dont il est question¹⁹⁸, de le rendre intelligible. Tout d'abord parce qu'il dévoile les groupes concernés et leurs intérêts, ensuite parce qu'il montre des relations possibles entre les problèmes en discussion et d'autres problèmes « *avec lesquels certains groupes engagés s'efforcent d'établir des liens* »¹⁹⁹, enfin parce qu'il met sur la table des solutions envisageables au-delà de celles proposées par les acteurs officiels. La controverse permet parallèlement un apprentissage mutuel entre spécialistes et profanes : « *chacune de ces deux catégories d'acteurs détient des savoirs spécifiques (une capacité de diagnostic, une interprétation des faits, un éventail de solutions) qui s'enrichissent et se fécondent mutuellement* »²⁰⁰.

Les nombreux exemples donnés par Callon, Lascoumes et Barthe se centrent essentiellement sur ce que les profanes apportent à la recherche en termes d'information, d'exigence de rigueur et de formulation des problèmes. Les forums organisés par l'association française contre les myopathies (AFM) illustrent ces trois aspects.

L'AFM regroupe les malades et parents de malades atteints de myopathie, une maladie neuromusculaire grave, lourdement invalidante (elle tue muscle après muscle) et d'origine génétique. Il existe plusieurs types de myopathies. Les buts de l'association consistent à guérir ces maladies et réduire le handicap qu'elles provoquent. Les auteurs expliquent que

¹⁹⁶ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 36.

¹⁹⁷ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 36.

¹⁹⁸ Les auteurs parlent de « débordement » engendré par les sciences et les techniques.

¹⁹⁹ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 52.

²⁰⁰ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 57.

grâce au Téléthon (émission de télévision permettant de collecter de l'argent, organisée tous les ans par l'AFM depuis 1987) et à une « *volonté inflexible* » de son conseil d'administration, l'association a réussi à créer un milieu de recherche et des outils qui ont permis d'identifier les gènes responsables des principales myopathies. L'exemple qui est analysé dans l'ouvrage est celui de l'amyotrophie spinale infantile dont le gène responsable a été découvert au début des années 1990 grâce à une collaboration étroite entre l'équipe de recherche et les familles de l'association. Le premier apport des familles de malades aux experts a été celui de l'information : les parents des enfants malades connaissent mieux que personne, au détail près, l'évolution de la maladie et fortement concernés par le problème, ils contribuent activement à la recherche d'informations. Les auteurs donnent l'exemple de la famille Goussiaume. Les parents ont perdu deux de leurs enfants, jumeaux, à quelques années de distance : « *Les Goussiaume savent tout sur cette terrible maladie. Ce sont eux, avec quelques autres, qui ont constitué le groupe voilà plus de quinze années. Ils ont alerté le milieu médical, pris contact avec des chercheurs, et accumulé des tonnes d'informations sur la maladie, ses différentes formes, son évolution, les traitements à suivre et leur efficacité relative. Ils ont participé activement à la collecte de sang pour permettre aux chercheurs de Necker de localiser le gène. Ils ont réalisé des enquêtes auprès des familles. Ils ont écrit - c'était au tout début, lorsque la maladie était encore très peu connue - un livre blanc de plus de trois cents pages, dans lequel étaient décrits tous les gestes à accomplir pour permettre au petit malade de ne pas trop souffrir et pour entraver le développement de la maladie. Puis ils ont suivi les travaux des chercheurs, visitant leurs laboratoires, organisant des séances d'information, lisant les articles scientifiques publiés dans les plus grandes revues internationales. Ils sont devenus des experts de leur maladie* »²⁰¹.

Et une façon de transmettre toute cette information c'est en organisant des forums hybrides. Les auteurs donnent des exemples d'échanges au cours de ces forums à travers lesquels il apparaît clairement que les scientifiques apprennent des choses qu'ils ignoraient, même sur des aspects purement scientifiques. Alain Goussiaume, présentant des résultats de recherches récentes conclut : « *Il y a quatre protéines différentes et donc quatre formes différentes* » et un scientifique s'exclame : « *très intéressant, je l'ignorais !* »²⁰². Sur d'autres points les explications du membre de l'association ne sont pas partagées par certains chercheurs qui corrigent ses propos.

²⁰¹ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 107.

Souvent des discussions s'installent entre les scientifiques. C'est lorsqu'il se retrouve au milieu des débats entre spécialistes que le « profane », fortement intéressé par la question, joue son deuxième rôle, l'exigence de rigueur et de clarté : « *Je ne suis pas sûr d'avoir compris, pouvez vous expliquer à nouveau ?* »²⁰³, signale à un moment donné Alain Goussiaume. De cette façon, d'après les auteurs, « *l'esprit critique du collectif de recherche demeurera en éveil* » et « *la pression sera encore plus forte si les profanes, dans le but de mieux se faire entendre, recourent à des spécialistes extérieurs qui viennent stimuler les échanges* »²⁰⁴.

Le troisième apport des citoyens à la recherche consiste à formuler des problèmes qui n'étaient pas perçus par la communauté scientifique. Cependant, les exemples de l'ouvrage *Agir dans un monde incertain* montrent comment cela se fait avant les forums, presque comme une condition préalable à la constitution de ceux-ci. Dans le cas des myopathies, ce sont les actions de l'AFM qui ont contribué à lancer des recherches sur des maladies qui n'attiraient pas l'attention ni des médecins ni des chercheurs. Les auteurs exposent d'autres cas comme celui du comté de Woburn, au Massachusetts où les familles constatent, dans les années 1980, un grand nombre de cas de leucémie infantiles. En quête des raisons, ils imaginent que la présence de déchets industriels pourrait en être à l'origine et cherchent à établir les liens. Les habitants commencent alors à se réunir, rencontrent des scientifiques, construisent une base de données qui n'existait pas, établissent des corrélations, saisissent les experts gouvernementaux... Ils font émerger un problème qui n'avait pas été repéré : « *A Woburn comme dans le cas des myopathies, la recherche scientifique aurait été impossible sans le travail des profanes, tout simplement par manque d'objet, par manque de problème* »²⁰⁵. A Woburn les autorités nient au début toute relation entre les déchets industriels et les cas de leucémie. Mais les familles poursuivent leurs recherches, posent de nouvelles questions et hypothèses. Et cette attitude, affirment les auteurs, finit par être payante en termes scientifiques : « *le résultat est la découverte du syndrome de trichloréthylène, qui implique à la fois le système immunitaire, cardiovasculaire et neurologique, syndrome qui, une fois identifié, est mis en évidence dans d'autres sites* »²⁰⁶.

²⁰² CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 109.

²⁰³ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 109.

²⁰⁴ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 128.

²⁰⁵ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 120.

²⁰⁶ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 117.

Les rencontres entre profanes et experts servent donc à faire avancer la recherche, parce qu'elles stimulent les échanges d'informations et la rigueur de la démarche du chercheur et parce qu'elles aident à formaliser de nouveaux problèmes. Nous savons maintenant que des idées nouvelles et des découvertes peuvent surgir grâce à ces échanges, comme le gène responsable de l'amyotrophie spinale infantile au début des années 1990 par exemple. Très récemment l'AMF a annoncé une nouvelle réussite, la correction d'un type de myopathie (myopathie de Duchenne) sur la souris, par la mise au point d'une technique innovante de thérapie génique²⁰⁷. Ces exemples présentent cependant une limite par rapport à notre recherche, c'est qu'ils n'explicitent pas très clairement ce qui se joue exactement au sein des forums. Nous comprenons que le rôle de ces espaces de débat est clé, mais les associations mènent à la fois plusieurs actions, et il apparaît que c'est la combinaison de toutes ces actions qui contribue finalement à faire avancer les recherches.

Revenons maintenant aux procédures de concertation de l'élaboration du PDU d'Ile-de-France. Les associations y étaient très présentes. Et elles ont contribué de façon active à l'élaboration d'un diagnostic sur les déplacements dans la région et à la formulation de propositions. Et pourtant, comme nous l'avons vu, les échanges avec les experts n'ont pas permis d'obtenir de nouvelles solutions pour les déplacements. Les idées nouvelles contenues dans les scénarios provenaient d'origines diverses et répondaient à des intérêts tout aussi divers. Nous avons déjà vu certains aspects qui ont pu jouer sur cela : le temps restreint, des objectifs très généraux non concrétisés au cours de la procédure ou l'évitement des conflits potentiels par une équipe de pilotage soucieuse avant tout de valider le document dans les délais prévus. Nous nous demandions alors si, dans d'autres cas, la concertation était source d'idées innovantes. Les exemples de Callon, Lascoumes et Barthe viennent de nous montrer que les débats croisés entre spécialistes et profanes peuvent effectivement contribuer, de façon très efficace à l'émergence d'idées novatrices. C'est le cas des forums hybrides. Mais quelle est la principale différence entre les procédures du PDU et les exemples des forums hybrides ?

Tous les exemples cités par Callon, Lascoumes et Barthe ont un point en commun : au départ il y a un problème grave. Ce sont les personnes le plus directement affectées par ce problème

²⁰⁷ « Une équipe de chercheurs de Généthon, le laboratoire créé et financé par l'AMF grâce aux dons de Téléthon, a réussi à réparer les muscles de souris modèles de la myopathie de Duchenne, grâce à une technique de thérapie génique appelée « saut d'exon » (exon skipping) (...) Ces travaux, réalisés par une équipe de Généthon dirigée par Olivier Danos et Luis Garcia (CNRS UMR 8115) en collaboration avec des chercheurs de l'institut Cochin à Paris, sont publiés ce jour par la revue *Science*. ». Extrait du communiqué de presse de l'AFM, le 4 novembre 2004, téléchargeable sur www.afm-france.org (dernier accès en février 2005).

qui vont lancer des démarches de recherche et éventuellement organiser des forums de débats. Et ils ne vont pas arrêter leurs activités tant que le problème ne sera pas résolu. Ils n'éviteront pas le conflit avec d'autres acteurs, au contraire, celui-ci deviendra souvent une source d'enrichissement du thème débattu. Les gens de l'AFM, touchés directement par une maladie grave et peu étudiée par les médecins et les chercheurs, ont un objectif clair et urgent : trouver des thérapies contre cette maladie. Les voisins de Woburn ont eux aussi un problème grave, leurs enfants meurent de leucémie, et un objectif non moins urgent : trouver la raison de ces maladies et l'anéantir. Dans les deux cas, les citoyens vont débattre avec des chercheurs : les uns vont faire appel aux médecins, les autres vont saisir les experts gouvernementaux et entrer en conflit avec eux car ils soutiennent que « *tous ces prétendus problèmes sont des hallucinations collectives* »²⁰⁸. Dans aucun cas, les réunions ne vont s'arrêter avant que le problème ne soit résolu.

Les débats au sein des groupes du PDU ont certains points en commun avec les forums hybrides : l'apport d'informations de sources diverses enrichit les connaissances sur les déplacements et il y a un apprentissage mutuel entre experts et associatifs. Aussi, à travers ces échanges les acteurs institutionnels prennent conscience de certains problèmes (de circulations douces, d'accessibilité aux TC pour les personnes à mobilité réduite, etc.) qui ont ainsi l'occasion d'être traités. Mais un aspect fondamental est différent : aucun de ces problèmes n'est pour les intéressés question de vie ou de mort. Les gens qui lancent la démarche de concertation n'ont pas un problème grave dont la résolution est urgente. Ils sont censés piloter l'élaboration d'un document de planification pour améliorer les déplacements dans la région, dans l'optique du développement durable, mais cela ne répond pas à un sentiment généralisé de gravité. L'objectif des pilotes est avant tout l'obtention d'un document riche, consensuel et en un temps limité, plus que la résolution d'un problème précis des déplacements. Cela explique que les scénaristes et les groupes thématiques ne poursuivent pas leurs débats lorsque le temps prévu pour cela est fini²⁰⁹.

²⁰⁸ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 117.

²⁰⁹ On pourrait se demander pourquoi les discours écologiques mettant en avant l'épuisement des ressources naturelles ou la diminution de la couche d'ozone et le réchauffement de la planète n'ont pas créé de sentiment généralisé de crise. Deux hypothèses au moins peuvent être avancées. Premièrement, dans le domaine des déplacements, les discours écologiques soulèvent essentiellement des problèmes qui ne sont pas encore clairement ressentis (contrairement aux exemples de Callon *et al.*) mais qui adviendront hypothétiquement à moyen ou long terme ; leur pouvoir de conviction se trouverait ainsi affaibli, et ce d'autant plus que des discours opposés viennent constamment relativiser la gravité de la situation présente. Par exemple, l'épuisement du pétrole surviendra pour les uns autour de l'année 2040 (Voir Courrier International n° 764, 23-29 juin 2005, pp. 34-39) tandis que les autres suggèrent qu'il ne se produira jamais (Voir The Economist, 30 avril 2005, notamment les pages 13-15). Deuxièmement l'automobile est porteuse de valeurs positives très ancrées dans la société occidentale : elle accroît la capacité de mobilité et d'échanges et le sentiment de liberté de l'individu

La confrontation de points de vue différents peut donc stimuler l'apparition d'idées nouvelles ; les forums hybrides avec leurs débats croisés entre spécialistes et profanes nous le prouvent. Mais cette confrontation n'est pas suffisante : le processus d'élaboration du PDUIF a réuni des acteurs très divers sans qu'il y ait eu pour autant émergence d'idées novatrices pour l'amélioration des déplacements en Ile-de-France. Plus que le temps accordé au débat, une caractéristique fondamentale différencie les exemples de Callon, Lascoumes et Barthe de celui des groupes d'élaboration du PDU : l'existence ou pas, à l'origine, d'un problème grave à résoudre. Est-ce qu'il s'agit là d'une condition nécessaire à l'émergence d'idées nouvelles dans les procédures de concertation ? Nous essayerons d'apporter des pistes de réponse à l'aide de la théorie développée par le philosophe espagnol Ortega y Gasset autour des *idées* et des *croyances* et de la notion de *référentiel* développée en sciences politiques entre autres par Pierre Muller et Yves Surel.

Les idées, les croyances, les référentiels et la concertation

Les idées et les croyances

Le court essai *Idées et croyances*²¹⁰ du philosophe espagnol José Ortega y Gasset (1883-1955), nous offre une idée stimulante pour comprendre pourquoi l'existence d'un problème grave est une condition nécessaire à la conception de nouvelles idées lors d'une procédure de concertation.

Ortega y Gasset distingue tout d'abord ce qui relève de l'ordre de l'idée et de l'ordre de la croyance. « Avec l'expression “ idées d'un homme ” nous pouvons faire référence à des

(nous y reviendrons dans le sous-chapitre suivant). Les sondages d'opinion la situent ainsi au premier rang des moyens de déplacement préférés des français. Et pourtant en même temps, l'opinion publique se montre de plus en plus sensible aux nuisances environnementales liées au trafic automobile et se dit favorable à sa limitation en ville. La voiture est donc au cœur des contradictions du citoyen contemporain et pour les pouvoirs publics la réduction du trafic automobile global (hors de périmètres restreints) relève de l'utopie (Voir KAUFMANN, V., 2003, "Quand l'opinion publique révèle les limites de l'action publique", *Transports Urbains*, n° 104, juillet-septembre, pp. 3-8.). Reste à savoir si les préoccupations environnementales de l'opinion publique seront un jour assez importantes pour accepter une réduction de la mobilité globale et si elles pèseront assez fort pour convaincre les décideurs politiques (Voir OFFNER, J.-M., 2005, "Déplacements urbains et politiques de transport", in Tronquoy, P. (dir.), *Villes et territoires*. Paris, La documentation française, pp. 51-58.).

²¹⁰ ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), "Ideas y creencias", in *Ideas y creencias*. Madrid, Revista de Occidente en Alianza Editorial, pp 23-57.

choses très différentes. Par exemple les pensées (ocurrencias²¹¹) qu'il a eues sur un sujet ou celles qu'une autre personne a eues et qu'il répète et adopte (...). Que ce soit des pensées vulgaires ou de rigoureuses "théories scientifiques", il s'agira toujours de pensées (ocurrencias) qui ont surgi chez un homme, propres à lui-même ou insufflées par un autre. Mais cela implique évidemment que l'homme était déjà là avant d'avoir l'idée de l'adopter. Celle-ci pousse, d'une façon ou d'une autre, à l'intérieur d'une vie qui lui préexistait. Cependant, il n'y a pas de vie humaine qui ne soit pas constituée de croyances de base et qui, pour ainsi dire, repose sur elles »²¹².

Pour l'auteur, les croyances ne sont pas des idées que l'on adopte un jour. Elles ne sont pas un aboutissement de la pensée. *« Ce ne sont pas des idées que nous avons mais des idées que nous sommes »²¹³. « Les idées-pensées (ideas-ocurrencias) -et j'y inclus les vérités les plus rigoureuses de la science- nous pouvons dire que nous les produisons, nous les soutenons, nous les discutons, nous les diffusons, nous combattons pour elles et nous sommes même capables de mourir pour elles (...). Elles sont notre œuvre et elles représentent donc notre vie. Mais celle-ci repose sur des idées-croyances que nous ne produisons pas, qu'en général nous ne formulons même pas et qui, bien sûr, nous ne discutons pas, ni nous ne soutenons. Avec les croyances à proprement parler nous ne faisons rien, mais simplement nous sommes en elles »²¹⁴*

Ce qui nous intéresse le plus c'est la description que l'auteur fait ensuite des doutes et du comportement de l'être humain face à eux : les doutes sont comme « des énormes trous » qui s'ouvrent sur la « surface » de nos croyances ; dans le doute *« on y est comme dans un abîme, c'est-à-dire en chute, (...) sans pouvoir rien faire pour nous affirmer, pour vivre »²¹⁵*. Comment est-ce que l'homme réagit dans ces circonstances ? Il se met à penser : *« Quand tout ce qui nous entoure échoue, il nous reste par contre cette possibilité de méditer sur ce qui ne marche pas. L'intellect est l'outil le plus proche que l'homme peut utiliser. Il est toujours à portée de main. Quand il croit, il n'a pas l'habitude de l'utiliser parce que ça suppose un effort important. Mais quand il tombe dans le doute, il s'agrippe à lui comme à un gilet de sauvetage. Les trous de nos croyances sont donc l'endroit vital où les idées viennent*

²¹¹ L'auteur utilise le terme « ocurrencia » qui n'a pas d'équivalent en langue française et qui désigne, d'après le dictionnaire de l'académie espagnole de la langue « une idée inattendue, une pensée originale qui arrive à l'imagination ».

²¹² ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), *op. cit.* p. 24. Traduction propre.

²¹³ ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), *op. cit.* p. 24. Traduction propre.

²¹⁴ ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), *op. cit.* p. 25. Traduction propre.

²¹⁵ ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), *op. cit.* p. 35. Traduction propre.

*s'insérer. Avec elles, il s'agit toujours de remplacer le monde instable, ambigu, du doute par un monde où l'ambiguïté disparaît. Comment y parvient-on ? En faisant jouer notre fantaisie, en inventant des mondes. »*²¹⁶

Ce point de vue est stimulant pour notre analyse. Dans les exemples que nous avons vu de Callon, Lascoumes et Barthe il y avait toujours au départ, un problème grave. Nous voyons maintenant que tout se passait comme si les croyances des gens de l'AMF, ou des habitants du comté de Woburn avaient été atteintes d'un doute terrible : comment se fait-il que nos enfants meurent et que les scientifiques, les médecins ou les autorités gouvernementales ne soient pas capables de nous donner une réponse ? Reprenons les mots de Callon, Lascoumes et Barthe : *« les habitants du comté de Woburn sont (...) confrontés à des malheurs en série, inexplicables, et qui les frappent dans leur chair. Comment rendre compte de la mort d'un proche ? Comment expliquer que des troupeaux entiers de vaches ne produisent plus de lait ? Comment donner un sens à ces leucémies qui frappent des enfants innocents ? Toutes ces déchirures faites dans la trame de multiples vies humaines, si elles ne trouvent pas d'explication, finissent par rendre absurdes les existences de ceux qu'elles blessent. Les habitants de Woburn auraient pu choisir la sorcellerie comme théorie explicative. Ils l'auraient sans doute fait s'ils n'avaient pas eu à portée de main des professionnels, s'ils n'avaient eu accès à des laboratoires, s'ils n'avaient eu l'occasion, pendant leur scolarité, de transpirer sur des manuels de chimie ou de biologie »*²¹⁷. La notion de croyance explique bien la réaction de ces personnes. Face au drame, les habitants de Woburn ont essayé de créer de nouveaux raisonnements, une nouvelle explication du monde fondée sur la raison scientifique. Mais elle aurait pu aussi être fondée sur la sorcellerie, nous disent les auteurs. Ortega y Gasset souligne lui aussi que l'explication du monde peut être de différents types : mathématique, physique, religieux, moral, politique, poétique... Chacune de ces visions du monde est confrontée à la « réalité authentique » et est acceptée lorsqu'elle semble bien s'ajuster à celle-ci. Les idées nouvelles apparaissent donc lorsque la croyance dans le monde scientifique officiel est ébranlée par la crise : *« On remarque bien sûr le caractère orthopédique des idées : elles agissent là où la croyance s'est cassée ou affaibli »*²¹⁸.

Des explications similaires peuvent être données pour tous les cas présentés dans *Agir dans un monde incertain*. La théorie philosophique de Ortega y Gasset permet de mieux

²¹⁶ ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), *op. cit.* p. 37. Traduction propre.

²¹⁷ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.* p. 116.

²¹⁸ ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), *op. cit.* p. 54. Traduction propre.

comprendre ce qui motive l'émergence d'idées novatrices dans tous ces cas : la crise des croyances. Le philosophe espagnol va jusqu'à affirmer que la crise des croyances est une condition nécessaire à toute idée : « *Celui qui croit, qui ne doute pas, ne mobilise pas son angoissante activité de connaissance* »²¹⁹ nous dit-il. Mais Ortega y Gasset fait en fait référence au doute existentiel (« *un doute vrai, qui n'est pas simplement méthodique ou intellectuel* »²²⁰) et aux idées philosophiques qui visent à expliquer le monde²²¹, ce qui nous éloigne sensiblement de l'objet de cette thèse.

En histoire des sciences, Thomas S. Kuhn a développé la même idée : « *les crises sont une condition préalable et nécessaire de l'apparition de nouvelles théories* »²²². Mais là encore il s'agit de théories (cette fois-ci scientifiques) qui visent à expliquer le monde. Kuhn fait cependant une distinction claire entre ces théories, qui naissent de la crise du paradigme²²³ prédominant et visent à créer un nouveau paradigme, et les découvertes toutes simples qui sont inscrites dans des paradigmes existants tout en pouvant contribuer, de l'intérieur, à le changer.

En sociologie de l'innovation, champ plus proche de notre terrain, des chercheurs ont montré que des idées nouvelles (comme les découvertes de Kuhn) peuvent surgir sans qu'il y ait une crise de croyances. L'article « *A quoi tient le succès des innovations ?* »²²⁴ offre de nombreux exemples : le premier ordinateur Macintosh, les Post-It, l'ampoule à incandescence... autant d'inventions qui ont été conçues sans crise, tout simplement parce qu'un entrepreneur avait une passion, « *qui le pousse à surprendre ses concurrents, à imaginer de nouvelles combinaisons productives pour dégager des profits extraordinaires que viendront bien vite rogner les imitateurs en tout genre* »²²⁵. Or, pour ces cas là, nous pourrions dire que les idées nouvelles surgissent à l'intérieur d'un système de croyances établi qui n'est pas, lui, au moins au départ, remis en question. Ces inventions peuvent découler de la confrontation de points de vue différents ; mais qui sont encadrés par le même système de croyances. Edison invente

²¹⁹ ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), *op. cit.* p. 54. Traduction propre.

²²⁰ ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), *op. cit.* p. 35. Traduction propre.

²²¹ D'autres philosophes ont critiqué ce point de vue en argumentant que « *le jeu avec les idées peut être intrinsèquement assez séduisant pour ne pas avoir besoin d'être motivé par la perte d'une croyance* » RIVERA, J.-A., 2003, *Lo que Sócrates diría a Woody Allen*. Madrid, Espasa, 326 p. Traduction propre.

²²² KUHN, T. S., 1983 (1970), *La structure des révolutions scientifiques*. Flammarion, p 110.

²²³ Kuhn développe largement ce qu'est un *paradigme* dans les sciences : « *un modèle ou un schéma accepté* » qui a un statut antérieur aux règles et aux hypothèses qu'il contient. La notion nous semble très proche de celle de *croyance* chez Ortega y Gasset.

²²⁴ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I), "A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement", *Annales des Mines*, juin 1988, pp. 4-17.

²²⁵ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I), *op. cit.* p. 4.

l'ampoule à incandescence entouré d'un groupe de scientifiques provenant de divers mondes - physique, mathématique, chimie, mécanique...- mais ils partagent tous les mêmes croyances et un même but qui sont ceux de Edison : « *En recrutant tel ingénieur, tel scientifique, en choisissant les livres et les revues de la bibliothèque, en décidant d'acheter telle machine, Edison ne se contente pas de gérer, il fait des choix scientifiques et techniques stratégiques, à vrai dire il fait déjà de la recherche* »²²⁶.

En synthétisant ces quelques apports de philosophes, historiens des sciences et sociologues de l'innovation, nous sommes en mesure de dire que des idées nouvelles peuvent surgir par la confrontation de points de vue à l'intérieur d'un système de croyances, ou paradigme ; mais qu'il est nécessaire qu'il y ait une crise pour que des idées nouvelles portant sur le système de croyances lui-même, puissent apparaître. Cette façon d'expliquer l'émergence d'idées nouvelles nous permettra de mieux comprendre la première étape de l'élaboration du PDUIF. Mais, avant de poursuivre notre raisonnement, il nous paraît nécessaire d'éclaircir la notion de *croyance* ou de *paradigme*. La notion de *référentiel* développée en sciences politiques est très utile à cet effet.

La notion de référentiel

Pour Pierre Muller²²⁷, le référentiel est une « perception du monde » articulée en quatre niveaux : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images. « *Les valeurs sont les représentations les plus fondamentales (...) sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique (...). Les normes définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que des valeurs : « l'agriculture doit se moderniser » (...). Les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme « si... alors » : « si le gouvernement laisse filer la monnaie, alors les entreprises gagneront en compétitivité » (...). L'importance des images, enfin, ne doit pas être sous-estimée (...). [Elles] sont de remarquables vecteurs implicites de valeurs, normes ou même d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif* »²²⁸. Cette « perception du monde » que Muller appelle référentiel se rapproche de la notion de

²²⁶ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(II), "A quoi tient le succès des innovations. Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole." *Annales de Mines*, septembre 1988, pp. 14-29.

²²⁷ MULLER, P., 1995, "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in Faure, A., Pollet, G. et Warin, P. (Eds.), *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, Editions l'Harmattan, pp 153-179.

²²⁸ MULLER, P., 1995, *op. cit.* pp. 158-159.

« croyance » parce qu'elle possède « *une composante identitaire extrêmement forte qui en constitue une dimension essentielle dans la mesure où il va fonder la vision qu'un groupe se donne de sa propre place et de son rôle dans la société* »²²⁹.

Comme le suggérait Ortega y Gasset à propos des croyances, ou Kuhn à propos des paradigmes, pour qu'un référentiel change, il faut qu'il entre en crise. Yves Surel explique que : « *il arrive un moment où le paradigme²³⁰ s'épuise à résoudre les anomalies que lui pose le réel. Ceci peut se produire pour toute une série de raisons, qui affectent indifféremment un ou plusieurs éléments constitutifs de la matrice disciplinaire. Ainsi, la découverte d'une innovation technique particulièrement importante peut provoquer des réactions en chaîne, jusqu'à déséquilibrer le cadre cognitif traditionnel (...). Avec ces ruptures, il ne devient plus possible de rendre compte et de comprendre le réel selon les cadres de référence, les méthodes et les instruments antérieurement éprouvés. Il y a crise du paradigme (...) Cette perte de référents et instruments légitimes a pour corollaire la recherche de nouvelles formulations des problèmes, ainsi que la mise au point de nouvelles solutions plus appropriées. On retombe dans une phase analogue à celle de la pré-science, où les paradigmes concurrents portés par des acteurs distincts, sont en lutte pour la définition légitime du secteur, de l'action à mener et des outils à employer* »²³¹.

Le référentiel est donc en sciences politiques un cadre général, une sorte de « vision du monde » qui peut contenir en soi des idées différentes (valeurs, principes d'action, algorithmes, images) et qui doit entrer en crise pour être changée. Tout cela est très similaire à ce qui avait été dit à propos des croyances. Un aspect nouveau est que le référentiel se crée en grande partie dans le conflit. Il faut distinguer deux types de conflits : les conflits *sur* les référentiels et les conflits *dans* les référentiels. Les premiers « *naissent au moment des transitions entre deux visions dominantes (...) Ces périodes de transition s'accompagnent en général de conflits très durs -et même parfois violents- entre les tenants du système de sens traditionnel et les partisans du changement. L'intensité s'explique par la dimension*

²²⁹ MULLER, P., 1995, *op. cit.* p. 162.

²³⁰ Yves Surel utilise dans l'analyse des politiques publiques le terme *paradigme* par analogie avec la théorie de Kuhn. Sa définition diffère peu de celle du *référentiel* de Pierre Muller, si bien que nous utiliserons les deux termes indistinctement. Voir SUREL, Y., 1995, "Les politiques publiques comme paradigmes", in Faure, A., Pollet, G. et Warin, P. (Eds.), *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, pp 125-151. Dans le même ouvrage, Olivier Mériaux rapproche la notion de référentiel de deux autres notions qui son objet de disciplines à part, celle de *représentation sociale* et celle d'*idéologie*. MERIAUX, O., 1995, "Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie", in Faure, A., Pollet, G. et Warin, P. (Eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, pp 49-68.

*identitaire du référentiel : ce qui est en jeu ce ne sont pas seulement des idées abstraites, mais l'existence même des groupes en cause en tant qu'acteurs, à travers l'image qu'ils se font et qu'ils cherchent à faire accepter de leur place dans le monde (...) »²³². Les deuxièmes portent « sur l'obtention de ressources légitimes ou de positions de pouvoir dans le cadre du référentiel dominant, qui pourra alors se décliner en plusieurs versions introduisant des variations au sein d'une même hiérarchie normative »²³³. Il peut donc y avoir deux sortes de débats, ceux qui portent sur le cadre lui-même, sur ce qui est parfois nommé *la matrice cognitive et normative* et ceux qui portent sur le contenu de cette matrice, ses idées précises. Nous voyons là, à nouveau, l'analogie avec les croyances et les idées.*

Bien que ces différents auteurs ne l'explicitent pas, l'existence de lieux de rencontre et confrontation des différentes visions du monde nous semble donc essentielle pour formaliser de nouveaux référentiels. D'autant plus que les apports de personnes provenant d'univers extérieurs au paradigme dominant sont fondamentales : « *des hommes tels que Galilée ou Dalton pour la chimie, étaient relativement neufs dans leurs domaines et par conséquent plutôt marginaux. Ayant échappé à la socialisation déterminée par les paradigmes antérieurs, ils étaient par conséquent mieux à même de dépasser les cadres traditionnels pour formuler de nouvelles solutions* »²³⁴. Ceci est convergent avec le principe des forums hybrides.

Récapitulons : les idées nouvelles peuvent apparaître dans un système de croyances ou référentiel préétabli ou viser au contraire à en définir un nouveau. Dans ce dernier cas, il faut que le référentiel précédent entre en crise et que des instances de concertation (forums hybrides, lieux d'échanges) permettent de le confronter à des visions du monde différentes, afin de faciliter l'émergence d'un nouveau référentiel.

Etanchéité des référentiels lors de la concertation du PDUIF

Après ce long détour par la littérature, revenons à l'élaboration du PDUIF. Nous pouvons maintenant porter un nouveau regard sur les groupes thématiques, le Comité Spécialisé Réseau Principal (CSRP) et le groupe de scénaristes. Dans tous ces groupes de concertation chacun des acteurs impliqués est arrivé avec sa propre vision du monde, son propre référentiel, intact. Pour Chantal Duchêne, il y avait deux options différentes en concurrence,

²³¹ SUREL, Y., 1995, *op. cit.* p. 142-143.

²³² MULLER, P., 1995, *op. cit.* p. 160.

²³³ MULLER, P., 1995, *op. cit.* p. 160.

²³⁴ SUREL, Y., 1995, *op. cit.* p. 145.

restreindre la place de l'automobile dans la voirie, ou ne pas y toucher. Rappelons ses propos : « Lui [J.-G. Thoenig, président du groupe] il a dit : “on va traiter du réseau principal de voirie pour dire ce qu'on va faire sur les voiries pour les voitures”, on disait “mais non ! Il faut aussi parler de transport collectif” et il a dit “on n'a qu'à faire aussi un réseau pour les transports collectifs” »²³⁵.

Derrière ces propos nous pouvons facilement décerner deux conceptions de l'aménagement de la région qui renvoient à deux référentiels différents. Au niveau des valeurs, le respect de l'environnement est confronté à la croissance économique. Au niveau des normes, les uns souhaitent limiter la place de l'automobile et les autres faciliter sa circulation. Au niveau des algorithmes, les premiers défendent que « si on accorde de la place aux TC et autres circulations douces, les gens se déplaceront moins en voiture et il y aura moins de nuisances dans la région », tandis que les deuxièmes pensent que « si on accorde de la place aux TC et autres circulations douces, les voitures seront prises dans des congestions et les gens auront moins de liberté de mouvement ce qui signifie une perte de temps, d'argent et de croissance économique pour la région ». Au niveau des images enfin, celle d'une ville où règne le TC et les circulations douces comme symbole de la convivialité et du respect de l'environnement, s'oppose à celle de la bonne circulation automobile comme symbole de la liberté individuelle et vecteur d'une économie dynamique.

Référentiel	« Environnement »	« Développement économique »
<i>Valeurs</i>	Respecter l'environnement	Promouvoir la croissance économique
<i>Normes</i>	Limiter la circulation automobile	Faciliter la circulation automobile
<i>Algorithmes</i>	Si on accorde de la place aux TC et autres circulations douces, les gens se déplaceront moins en voiture et il y aura moins de nuisances dans la région	Si on accorde de la place aux TC et autres circulations douces, les voitures seront prises dans des congestions ce qui signifie une perte de temps, d'argent et de croissance économique pour la région
<i>Images</i>	Les modes doux et les TC comme symbole de la ville conviviale	La bonne circulation automobile comme symbole de liberté individuelle et d'une économie dynamique

Tableau 6 - Les deux référentiels en conflit dans les groupes d'élaboration du PDUIF²³⁶

Ces deux référentiels sont schématiques. Ils n'englobent pas forcément les points de vue de tous les acteurs de la région²³⁷. Mais on les retrouve bien dans la plupart des groupes

²³⁵ D'après entretien avec Chantal Duchêne.

²³⁶ Source : élaboration propre.

d'élaboration du PDUIF tout au long de la procédure. Pierre Solviche explique de façon très précise l'opposition des deux mondes : « *Chantal Duchêne est la seule des centaines d'acteurs du PDUIF à avoir participé au groupe Certu/Cete qui a élaboré le guide des PDU. La culture PDU est celle du Certu, essentiellement urbaine (villes plus sûres, quartiers sans accidents, etc.). L'Équipement (DREIF, DDE), présent dans les groupes de travail est par contre de tradition et de culture routières et s'occupe peu des déplacements en ville (...)* »²³⁸.

Nous pouvons aussi voir que même lorsque le référentiel « environnement » était dominant dans un groupe, il y avait en son sein plusieurs sous-référentiels ou différentes normes et algorithmes (privilégier les modes doux, privilégier la place du piéton, privilégier les transports en commun...) qui entraient en conflit. Au sein du groupe *Qualité de service* par exemple nous avons noté le commentaire de son rapporteur : « *La proposition soumise au groupe de hiérarchiser les thèmes (en mettant en avant le niveau de service, le partage de la voirie, l'intermodalité et la sécurité et en reléguant au second plan l'accessibilité ou le confort), a été très mal accueillie (notamment par les représentants des handicapés) et rapidement abandonnée.* »²³⁹ Le conflit entre les différents sous référentiels s'est traduit dans ce cas là par un report du choix

Dans le cas du CSRP, le dénouement fut autre, nous l'avons vu: le départ de Jean-Gérard Thoenig permit l'avènement progressif du référentiel « environnement » porté par Chantal Duchêne et son équipe. Mais ce processus où il y a victoire d'un référentiel sur un autre (qui traduit la prise de pouvoir par un groupe d'acteurs d'un secteur donné), ne reflète pas à notre avis une concertation plus aboutie que celle où il y a report du choix, puisque ici un des points de vue est sacrifié au bénéfice d'un autre. Si nous acceptons qu'une concertation *aboutie* est celle qui intègre l'ensemble des points de vue, la procédure devra parvenir à modifier les différents points de vue et à les rapprocher dans la construction d'un nouveau référentiel commun.

²³⁷ Certains chercheurs signalent que respecter l'environnement ne passe pas forcément par la limitation du trafic automobile car le problème n'est pas celui de la circulation des voitures particulières en général mais celui de la circulation des 15 à 20% du parc automobile qui ne respectent pas les normes antipollution. Pour eux, limiter la circulation est une punition collective coûteuse et peu efficace. La sévèrisation des normes et surtout la répression de leur non-respect peuvent avoir un impact bien plus important sur la qualité de l'air, à l'exemple du modèle californien. Voir DARBERA, R., 1999, *Une expérience américaine des contrôles techniques: le Smog Check californien*. Paris, Contribution au Groupe de travail ARC ECODIF du CNRS, LATTES-ENPC, 14 p.

²³⁸ D'après entretien avec Pierre Solviche, délégué de la FUBicy au PDU d'Ile-de-France.

Pendant l'élaboration du PDUIF, en absence d'un problème grave, chacun des acteurs impliqués est arrivé aux réunions avec sa propre « vision du monde » qui était à ses yeux toujours parfaitement valable et n'avait pas besoin d'être remodelée au cours des débats. Chacun était d'une certaine façon imperméable aux propositions des autres, ferme dans ses propres convictions, parce que rien ne l'amenait au doute. Dans le cas des forums hybrides au contraire, un certain nombre d'acteurs avait une vision du monde toute ébranlée par une crise importante. Ces acteurs ont alors saisi les scientifiques ou les autorités gouvernementales et ont fini par les convaincre que leurs « explications du monde » n'étaient plus valables. Tous les acteurs participant au débat se sont retrouvés ainsi à un moment donné en crise et prêts à reconstruire une nouvelle « croyance ».

La crise n'est peut-être pas une condition nécessaire à l'apparition d'idées innovantes lorsque les personnes impliquées dans les débats partagent un même référentiel²⁴⁰ ; elle devient indispensable en revanche lorsque les acteurs participant aux débats ont au départ des visions du monde et donc des objectifs différents. C'est le doute qui peut placer ces différents acteurs en une position d'auto écoute, de réceptivité, de perméabilité et de créativité partagée.

²³⁹ TONDUT, Y., *PDU - Groupe thématique Qualité de service. Note d'ambiance de la séance du 7 avril 1998*, Note d'ambiance, 7 avril 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁴⁰ Des acteurs issus d'univers différents peuvent à un moment donné partager un référentiel commun. C'est le cas que nous avons cité de l'équipe réunie par Edison pour inventer l'ampoule à incandescence.

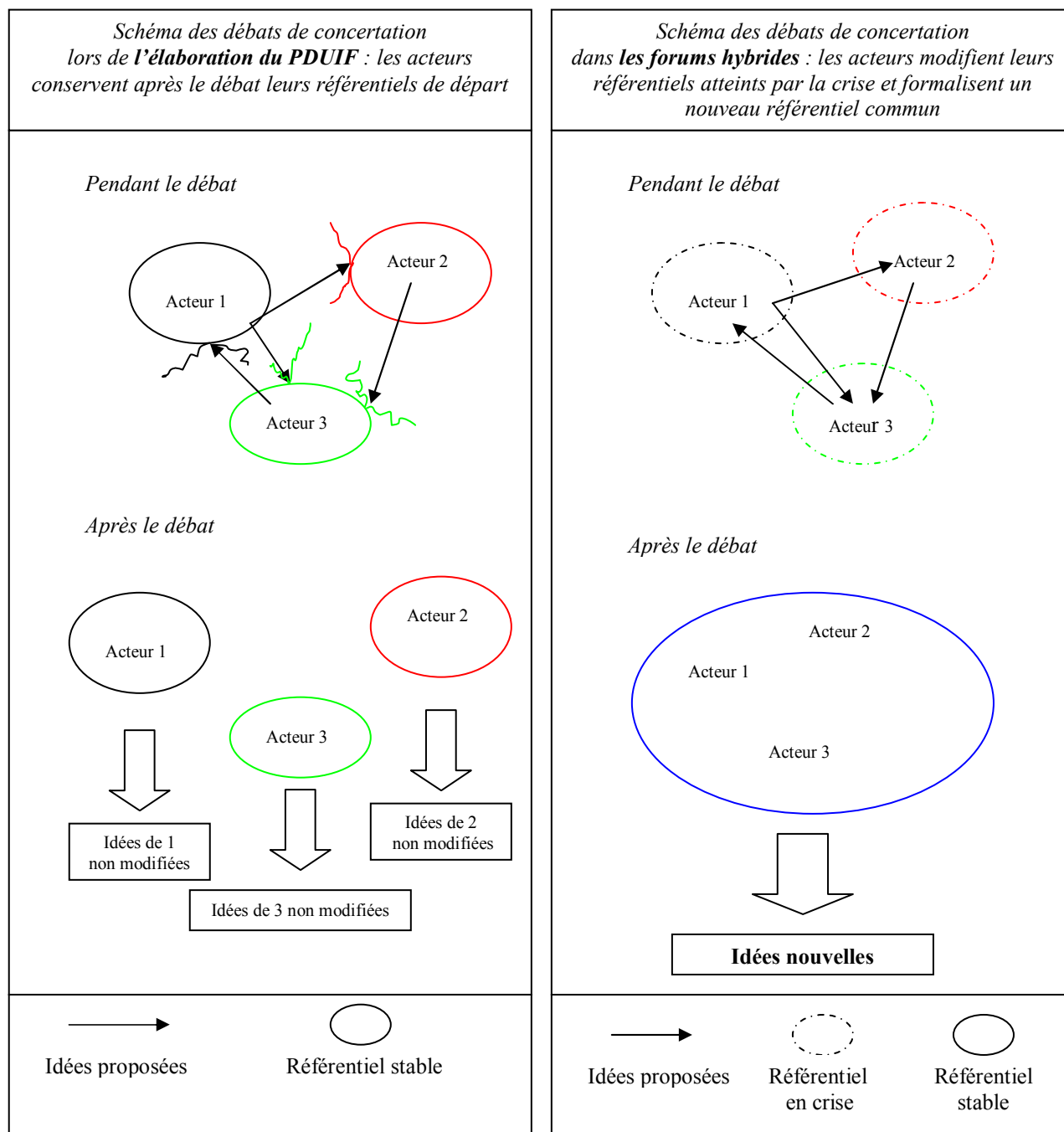


Schéma 6 - Schémas des interactions entre référentiels et idées nouvelles dans l'élaboration du PDUIF et dans les forums hybrides²⁴¹

²⁴¹ Source : élaboration propre.

Conclusion du premier chapitre

L'élaboration du PDUIF a associé pendant plus de trois ans des centaines de personnes d'origines et intérêts très divers, dans un grand dispositif de concertation. Pilotée par la DREIF, cette large participation a permis dans une première étape (début 1997- fin 1999) l'obtention d'un riche catalogue de propositions d'actions balayant tous les thèmes qui touchaient aux déplacements de la région : qualité de service, marchandises, stationnement, pôles d'échanges, urbanisme, gestion du réseau principal de voirie... Ces propositions, parfois originales, n'étaient pas toujours cohérentes entre elles puisqu'elles provenaient d'acteurs distincts et répondaient à des problèmes différents. Une hiérarchisation s'imposait donc, notamment au regard des contraintes budgétaires, spatiales et organisationnelles qui risquaient de peser sur la mise en œuvre. Mais hiérarchiser signifiait tout d'abord analyser en détail les tenants et aboutissants de chacune des propositions (ce qui s'est avéré plus complexe que prévu) et faire face aux conflits d'intérêts qu'un tel choix risquait de soulever. Le temps accordé à la procédure étant par ailleurs restreint, les pilotes de la démarche ont donc repoussé ces choix à fur et à mesure que l'on avançait. Le document de scénarios issu de la première phase de l'élaboration contient ainsi presque la totalité des propositions de départ, juxtaposées parce que les contraintes pour leur mise en œuvre (budget, réformes organisationnelles, limitations spatiales) n'ont pas été prises en compte. Ainsi, si tous les acteurs ont donc pu émettre des propositions pour le PDUIF, l'efficacité de leur participation a été limitée puisque le choix final parmi toutes ces propositions n'a pas eu lieu dans les instances de concertation.

Un deuxième inconvénient de la procédure mise en place est qu'elle n'a pas permis l'obtention d'idées novatrices de la confrontation des divers points de vue. La comparaison avec d'autres exemples de débats où, au contraire, des idées nouvelles ont surgi met en évidence les limites de l'exercice de concertation lorsque les acteurs n'ont pas un problème ciblé et partagé à résoudre, notamment lorsqu'ils proviennent d'univers différents, avec leurs propres systèmes de croyances étanches. Une crise qui rende leurs visions du monde fragiles et perméables est dans ces cas-là nécessaire pour les mettre à l'écoute les uns des autres. Dans l'élaboration du PDUIF, pour que la réunion de gens si différents se traduisît dans la conception d'idées innovantes, il aurait peut-être fallu avant tout l'existence d'un problème de

déplacements grave partagé par tous. Les discours écologiques n'ont pas réussi à créer ce sentiment de crise, peut-être parce que les problèmes qu'ils évoquent (épuisement des ressources naturelles, réchauffement de la planète) ne sont pas clairement ressentis dans le présent, et parce que, malgré ses nuisances, la voiture est toujours un moyen de déplacement fortement valorisé par l'opinion publique.

Vers la fin de l'année 1999, l'équipe de pilotage de la DREIF a obtenu un document qui est essentiellement une juxtaposition de propositions des différents partenaires et qui présente donc certaines contradictions. Néanmoins, les pilotes y affichent certains choix : le PDU sera un document constitué de propositions (essentiellement des recommandations) classées en fonction de l'échelle d'application et non par scénarios ; l'objectif global est la réduction du trafic automobile de la Région de 3% véhicules x km ; un réseau principal est défini qui comprend un réseau magistral (regroupant le réseau ferré et les voies rapides urbaines) et un réseau principal de voirie (support de la vie locale et des différents modes de déplacements) ; la mise en œuvre du PDU se fera au travers de comités locaux organisés soit par des intercommunalités, soit autour de pôles et des axes du réseau principal. Une importance particulière est accordée au réseau principal de bus (qui emprunte le réseau principal de voirie), idée provenant de la RATP, qui évolue dans des réunions parallèles pour être progressivement formalisée au sein du Comité Spécialisé Réseau Principal

On entre dans la deuxième étape de l'élaboration du PDUIF (janvier - décembre 2000) caractérisée par le fait que la plupart des groupes de concertation officiels ne sont plus opérationnels (seuls les comités de pilotage et technique continuent à se réunir mais leur rôle est surtout informatif). Les collectivités locales disposent de six mois pour émettre leurs avis sur le document produit. C'est pendant cette période que l'idée du réseau principal de bus sera approfondie par un groupe restreint piloté par la DREIF et comprenant notamment le STP et la RATP. Les pilotes de la démarche devront néanmoins susciter l'intérêt de nouveaux acteurs. Cela conduira à l'avènement progressif du réseau principal de bus en innovation, le Mobilien. Nous le verrons en détail dans le chapitre qui suit.

Chapitre 2 – La fin de l’élaboration du PDUIF : naissance du Mobilien, innovation molle.

2.1 – Les réflexions au sein de la RATP, les négociations du Contrat de Plan État-Région et l'approbation du PDUIF (novembre 1999 – décembre 2000)

1997				1998				1999				2000			

2.1.1 - Les réflexions parallèles à la RATP : un objectif clair mais des moyens incertains

Nous avons vu dans le chapitre précédent que, parallèlement aux discussions du Comité Spécialisé Réseau Principal, la RATP avait mené depuis avril 1998 des réflexions sur le réseau principal de bus. Elle avait présenté des propositions dans le groupe thématique *Qualité de Service* et dans le *Comité Spécialisé Réseau Principal*. Nous avons aussi signalé que certaines des idées mobilisées alors découlaient en fait de réflexions bien plus anciennes : *Schéma Directeur de l'Offre* et opération *Autrement Bus* dans les années 1980.

D'après Pierre Arnaud, ancien chef du projet Mobilien à la RATP (et aussi inspirateur ou co-inspirateur du Schéma Directeur de l'Offre et de Autrement Bus), l'idée consistait à faire dans la banlieue parisienne un réseau de transports avec des points de repère et des lignes interconnectées, à l'image du métro parisien : « *Quand on dit 'je prends le métro', on ne dit pas forcément je prends 'la ligne 7 ou 9', on dit 'je prends le métro' et on sait que quand on est sur le métro on pourra faire des correspondances. Il y a un aspect réseau qui est très fort. Et ce réseau est composé de lignes et de points, et en particulier des points qui permettent d'être des points d'ancrage dans la ville et même des points connus : on parle des stations Opéra, Odéon, etc. Alors l'idée était un petit peu de se servir de cette réussite du réseau métro pour structurer la banlieue et la rendre plus lisible* »²⁴².

La RATP imagine donc un réseau principal de bus constitué de lignes et de pôles principaux. L'objectif est l'amélioration des fréquences, vitesses, amplitudes horaires et qualité de confort sur une trentaine de lignes du réseau de bus, et l'aménagement d'un certain nombre de pôles

²⁴² D'après entretien avec Pierre Arnaud, ancien chef du projet Mobilien à la RATP.

afin de garantir certains services et un meilleur accès et insertion dans la ville²⁴³. Les lignes de bus, judicieusement choisies, devaient permettre par ailleurs la préfiguration du projet Orbitale²⁴⁴, projet qui avait été lancé par le Conseil régional au début des années 1990, et qui consistait à mailler la première couronne « *aussi finement que Paris intramuros* »²⁴⁵ et hiérarchiser l'offre, avec un réseau de transports multimodes en rocade (métro, tramway et Val). Pour la Régie, le développement d'Orbitale apparaissait au milieu des années 1990 comme un enjeu stratégique prioritaire²⁴⁶.

Cependant, deux questions essentielles se posent qui ne trouvent pas de réponse immédiate : comment financer les surcoûts d'exploitation et comment faire adhérer au projet les syndicats internes à la RATP ? Nous verrons que ces deux questions sont intimement liées entre elles.

Le financement des surcoûts d'exploitation est une question complexe qui tracasse aussi bien la RATP que le STP et la DREIF. Les surcoûts d'exploitation des lignes du réseau principal proviennent du fonctionnement des autobus à des horaires plus larges, 7j/7, avec certaines normes de qualité de service (notamment qu'il y ait moins de 4 personnes/m²) et avec des fréquences plus élevées. En octobre 1998, la RATP estimait ce surcoût pour la trentaine de lignes concernées à 100 MFrancs/an²⁴⁷. Or, d'un autre côté, ces lignes permettent des gains de productivité liés à l'augmentation de vitesse. En effet, en faisant circuler les bus plus vite sur un itinéraire qui ne change pas de distance, le matériel roulant et le nombre de conducteurs peuvent être réduits.

En février 1999, Georges Dobias, vice-président du Conseil d'Administration du STP, écrit à Chantal Duchène : « *Vous m'avez adressé une note problématique concernant le réseau principal de bus en me demandant mes observations. J'appelle votre attention sur le quatrième paragraphe avant la fin : "Il faudrait augmenter la vitesse des lignes d'environ 20% pour équilibrer le surcoût d'exploitation engendré par l'augmentation des amplitudes et*

²⁴³ RATP, *Elaboration du PDU d'Ile-de-France. Premières réflexions sur la construction des scénarios*, Rapport du Département du Développement, Octobre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁴⁴ RATP, *Elaboration du PDU d'Ile-de-France. Premières réflexions sur la construction des scénarios*, op.cit.

²⁴⁵ "Lignes nouvelles. Orbitale: les souterrains de la première couronne", *La vie du Rail. L'an 2001 en Ile-de-France*, n° Hors Série, Août 1991, pp. 74-77.

²⁴⁶ D'après Edith Heurgon, chargée de Mission Stratégie de la RATP en 1995, dans HEURGON, E., 1995, "Enjeux stratégiques de la modernisation de l'entreprise publique", in David, A. (Ed.), *RATP, la métamorphose. Réalités et théorie du pilotage de changement*. Paris, InterEditions, pp 297-316.

²⁴⁷ Comité Spécialisé Réseau Principal. Réunion du 21 Octobre 1998, Compte rendu de réunion, 21 octobre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

*des fréquences''. Il convient à mon avis de procéder préalablement à l'étude économique dont nous sommes convenus afin d'assurer la validité de cette affirmation. »*²⁴⁸

Deux mois plus tard, le STP remet une étude pilote d'une ligne de bus. Sans donner guère de détails, le vice-président du STP affirme que *«les améliorations de la vitesse et de la régularité devraient entraîner à la fois un accroissement de la productivité et de la fréquentation ; les gains financiers qui en résulteraient pourraient contribuer à limiter, voire à équilibrer, les surcoûts d'exploitation engendrés par l'augmentation des amplitudes et des fréquences »*²⁴⁹.

Mais quelle est la vitesse nécessaire pour couvrir les surcoûts d'exploitation ? Sur ce point le consensus est difficile et la question ne trouve pas de réponse, ce qui posera problème dans la phase postérieure de mise en œuvre du PDU, comme nous verrons dans le chapitre 3.

Les nouvelles formes d'exploitation du réseau principal de bus se heurtent à un deuxième obstacle : l'accord des syndicats. Les nouveaux horaires et les nouvelles fréquences vont affecter le travail des conducteurs de bus, mais de quelle façon ? Comment les syndicats vont-ils le percevoir et se positionner ? Si l'objectif d'augmenter les vitesses commerciales ou les fréquences se traduit, par exemple, par moins de temps de pause pour les machinistes, il risque d'y avoir opposition. Mais étant donné que personne ne sait encore comment seront financés les surcoûts d'exploitation, il est difficile de prévoir l'évolution du travail des conducteurs. Un deuxième aspect qui pouvait soulever le scepticisme des syndicats était la perception de la hiérarchisation du réseau comme une étape préalable à son « démantèlement », facilitant la privatisation d'une de ses parties. Cette façon de voir le projet était déjà présente lors de l'opération Autrement Bus²⁵⁰.

Face aux possibles dissensions internes, la direction de la RATP lance des messages qui louent les qualités du projet de réseau principal de bus. Le 10 novembre 1999, Jean-Paul Bailly, Directeur Général de la Régie s'exprime ainsi dans une note de diffusion interne : *« La mise en œuvre du Réseau Mobilité, défini dans le cadre du Plan de Déplacements Urbains*

²⁴⁸ *Le Vice-Président du Conseil d'Administration du STP à Mme la Directrice de la DIT, Lettre, 9 février 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).*

²⁴⁹ STP, *Etude pilote de dynamisation d'une ligne de bus: le cas de la 402*. Rapport, 5 avril 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié), 10 p.

²⁵⁰ OFFNER, J.-M. et SANDER, A., 1990, *Les points clés d'Autrement Bus: des théories à la pratique*. Paris, Rapport G.D.R. Réseaux RATP, 120 p.

sous le nom de « Réseau Principal », constitue, pour les prochaines années, un enjeu majeur du développement de l'offre de transport de surface et, par voie de conséquences, un enjeu majeur pour l'entreprise »²⁵¹. Puis, il propose à Chantal Duchêne d'intervenir directement auprès des syndicats. Chantal Duchêne explique : « j'ai fait un tas de réunions avec les syndicalistes de la RATP. Et alors ce qui a été fabuleux c'est qu'à chaque fois je leur expliquais le Plan de Déplacements Urbains, parce qu'ils ne le connaissaient pas quand même (...). Alors je leur ai expliqué et bon... moi j'y crois au PDU... et ils ont tous, même les conducteurs de métro, adhéré à la démarche »²⁵². Puis, la direction de la RATP montre son implication dans le projet par la mise en place d'un chef de projet et d'équipes de projet (une équipe centrale et sept équipes de bassin²⁵³).

Ainsi, les réflexions purement techniques et territoriales sur la mise en place d'un réseau principal de bus se voient très vite confrontées à la question essentielle de la réorganisation interne à la RATP comme illustration des théories selon lesquelles toute innovation de production nécessite des innovations organisationnelles au sein de l'entreprise où elle survient²⁵⁴. Des questions demeurent malgré tout en suspens, notamment le financement des surcoûts d'exploitation, mais l'idée d'un réseau principal de bus sera soutenue par plusieurs acteurs (dont les pilotes de la démarche à la DREIF) et deviendra progressivement l'idée phare du plan de déplacements urbains d'Ile-de-France. Nous verrons ci de suite cette étape décisive et nous montrerons que les décisions importantes se discutent alors, essentiellement, en dehors des organes de concertation officiels.

2.1.2 – Le Réseau Principal de Bus : un accouchement lent facilité par la perspective du Contrat de Plan État-Région (novembre 1999 – mai 2000)

Fin 1999, de nombreuses questions clés sont encore sans réponse : quel sera le financement pour les différentes actions du PDU ? Comment seront organisés les comités de mise en œuvre du PDU ? Quels seront leurs objectifs précis ? Comment financer les surcoûts

²⁵¹ BAILLY, J.-P., *Note Générale n° 5283. Mise en place du réseau Mobicité*. Note de diffusion interne à la RATP, 10 novembre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁵² D'après entretien avec Chantal Duchêne, chef de l'élaboration du PDUIF à la DREIF.

²⁵³ Les sept bassins sont : Paris, Hauts-de-Seine Sud, Hauts-de-Seine Nord, Val-de-Marne Est, Val-de-Marne Ouest, Seine Saint-Denis Est et Seine-saint-Denis Ouest.

²⁵⁴ Voir par exemple ALTER, N., 2000, *L'innovation ordinaire*. Paris, Presses Universitaires de France, 278 p.

d'exploitation du réseau principal de bus ? Quels axes et quels pôles seront finalement inclus dans le réseau principal ?

L'inflation du nombre d'axes et de pôles du réseau principal de bus : réponse à la crainte du réseau à deux vitesses

A ce stade, le seul groupe de concertation qui continue à travailler sur les propositions du PDU est le CSRP. Mais tout semble indiquer qu'il ne se réunit pas très souvent pendant cette dernière étape²⁵⁵. Les pilotes de la démarche se concentrent sur le choix des lignes et des pôles du réseau principal de bus. Dans le document soumis à l'avis des collectivités locales au mois de novembre 1999, une liste provisoire avait été donnée, mais elle est loin de faire le consensus. La RATP signale dans un document transmis à la DREIF le 22 décembre 1999 : *« la liste comprend certaines lignes à l'intégration desquelles la RATP n'est pas favorable (...) elle ne tient pas compte de certaines modifications de structure qui paraissent d'ores et déjà nécessaires et elle ne tient pas compte non plus de certaines lignes que la RATP proposera d'intégrer au réseau »*²⁵⁶. Une nouvelle liste est proposée (avec des prolongations et des fusions de certaines lignes) que les discussions successives entre la RATP, le STP et la DREIF permettront d'affiner. En fait le nombre de lignes et de pôles s'accroît progressivement malgré l'opposition initiale des porteurs du projet à la RATP et au STP. Vers la fin 1999, Georges Dobias, vice-président du STP, signalait *« qu'en pratique, si l'on peut améliorer 40 à 50 pôles en 5 ans ce sera un excellent résultat »*²⁵⁷ et le Département Développement à la RATP concevait un réseau avec une cinquantaine de lignes et une soixantaine de pôles²⁵⁸. Cependant, les collectivités locales émettent des propositions pour un réseau principal plus large que celui de départ : en grande couronne notamment, ils souhaitent inclure certaines lignes de transporteurs privés dans le réseau principal. *« Le réseau principal de bus me semble dépasser la seule logique d'un exploitant d'une ligne (...) il doit profiter sur chaque itinéraire retenu à l'ensemble des usagers des transports collectifs quel que soit le bus*

²⁵⁵ Nous n'avons trouvé dans les archives de la DREIF qu'un seul compte rendu de réunion du CSRP dans l'année 2000.

²⁵⁶ RATP, *Liste des lignes Mobicit*, Fax du Département Développement de la RATP à la DREIF, 22 décembre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁵⁷ DOBIAS, G., *Plan de déplacements urbains - pôles de transport*, Lettre du Vice-Président du STP à Monsieur Jean-Pierre Dupont, préfet de la Région Ile-de-France, 12 octobre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁵⁸ RATP, *Liste des lignes Mobicit*, Fax du Département Développement de la RATP à la DREIF, 22 décembre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

emprunté » écrit par exemple le responsable du PDU dans la DDE du Val-de-Marne à Chantal Duchêne²⁵⁹.

En fait, la hiérarchisation du réseau pose problème surtout en grande couronne où les communes craignent de se voir attribuer un réseau de 2^{ème} rang : « *la réaction des élus a été froide, ils ont dit : “oui, bon c’est bien, mais vous nous faites un réseau à deux vitesses ? Qu’est-ce que c’est que ça ?”* »²⁶⁰. Cette crainte avait été identifiée très tôt par certains acteurs de la démarche. Lors d’une réunion du CSRP d’octobre 1998, après une présentation de la RATP, certains participants l’avaient exprimé clairement et avaient proposé « d’adoucir » le concept de réseau principal : le représentant du STP proposait ainsi « *de ne pas différencier le réseau principal au niveau du confort mais porter son effort sur l’augmentation de la vitesse et des aménagements y concourant* » ; Chantal Duchêne quant elle estimait « *qu’il faudra travailler sur l’amplitude et la fréquence mais pas sur un nouveau visuel pour ces lignes du réseau principal* »²⁶¹. Ce genre de détails n’entre finalement pas en compte dans les discussions avec les collectivités car la simple allusion à un «réseau principal » pose déjà problème.

Face aux demandes locales, le nombre de pôles et de lignes du réseau principal augmente donc peu à peu. Ainsi, l’équipe de la DREIF penche progressivement pour des actions « soft » sur un grand nombre de sites, plutôt que pour des actions « hard » sur un petit nombre, de telle sorte qu’au terme des discussions la liste arrêtée comprendra 150 lignes (dont 70 lignes de la RATP) et 143 pôles.

Voici donc que par une procédure de large concertation, le réseau principal de bus a été progressivement étendu ce qui banalise et affaiblit l’idée de départ. Il faut signaler aussi que dans ces discussions, la restructuration de l’ensemble du réseau n’a pas été envisagée ; on n’a parlé que de lignes et de pôles déjà existants ce qui limite le caractère innovant du projet. C’est un point important sur lequel nous reviendrons longuement plus loin (voir chapitre 2.3.1).

²⁵⁹ DESBOURDES, A., Lettre de l'Adjoint Chargé du Service de l'Aménagement et de la Prospective de la DDE du Val-de-Marne à l'attention de Madame C. Duchêne, 24 juin 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁶⁰ D’après entretien avec Joseph Berthet, ancien directeur du Département Transports et Infrastructures de l’Iaurif.

²⁶¹ *Comité Spécialisé Réseau Principal. Réunion du 21 Octobre 1998, op. cit.*

A fur et à mesure que la liste de lignes et pôles du réseau principal est affinée, la question du budget, latente depuis le début, requiert une réponse de plus en plus urgente : quel financement faut-il accorder pour l'aménagement du nouveau réseau ? Et quel financement pour les autres mesures prévues dans le PDU ?

Le contrat de plan Etat-Région comme opportunité de financement

Les négociations du contrat de plan entre l'État et la région Ile-de-France pour la période 2000-2006 qui ont lieu à cette époque seront déterminantes dans le choix des financements. Chantal Duchène signale avoir été très tôt convaincue que pour que le PDU puisse se mettre en œuvre, il fallait qu'un financement soit accordé dans le cadre de ce contrat : *« je savais aussi que, si je voulais que ça marche, il fallait qu'il y ait de l'argent. En même temps (...) on discutait le contrat de plan. Et moi je savais, parce que j'ai quand même fait de l'administration assez longtemps dans ma vie, que si je voulais avoir de l'argent, il fallait que je sanctuarise et qu'il fallait que je le fasse mettre dans le contrat de plan. »*²⁶².

Les discussions sont longues car le contrat de plan ne finançait habituellement que les infrastructures lourdes ; or le PDUIF étant composé essentiellement d'actions « soft » les différents signataires du contrat hésitent à les financer. Mais Chantal Duchène bénéficie du soutien du préfet de Région Jean-Pierre Duport : *« Là encore, heureusement que Jean-Pierre Duport était là. Je lui ai dit : "le PDU, Monsieur le Préfet, on l'a porté jusque là, si on ne met pas d'argent, on tue la chose". Et Jean-Pierre Duport m'a soutenue auprès du ministre. Si on a réussi à garder de l'argent c'est grâce à ça... »*.

Néanmoins toutes les propositions ne peuvent pas être financées. C'est là où le réseau principal de bus (lignes et pôles) prend définitivement le devant. En effet, parmi toutes les mesures du PDUIF, le contrat de plan Etat-Région (CPER) signé le 18 mai 2000 financera surtout celles relatives au réseau principal de bus.

²⁶² D'après entretien avec Chantal Duchène.

Actions	Total (MF)
PDU réseau principal : lignes de bus et pôles	2000
PDU Qualité de service : accessibilité et rénovation de gares	605
Rénovation du matériel roulant SNCF	1300

Tableau 7 - Financements prévus dans le contrat de plan Etat-Région pour les mesures du PDU²⁶³

Dix sites prioritaires peuvent bénéficier par ailleurs d'un volet de financements complémentaires (à hauteur de 1705 MF) pour des projets de développement locaux²⁶⁴. Certains projets de Plans Locaux de Déplacements pourraient par cette voie obtenir des financements.

D'après les entretiens réalisés avec les pilotes de la démarche et d'après les comptes rendus de réunions analysés, la priorité donnée au réseau principal (lignes et pôles) peut s'expliquer essentiellement par deux raisons.

Tout d'abord parce que le Réseau Principal de Bus s'adaptait mieux à l'esprit de ce que les différents signataires (le Préfet de la Région d'Ile-de-France, le Président du Conseil Régional, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement) espéraient trouver dans un contrat de plan. Le projet devait être le plus proche possible du type de projets que l'on avait l'habitude d'inclure dans ces contrats. Or, on avait l'habitude de financer des réseaux routiers, ou des infrastructures de TC (lignes de tramways, de train ou de métro). Un réseau Principal de Bus répondait donc mieux à ce schéma (réseau de transport en commun) que des propositions plus générales (touchant à l'ensemble du territoire et non pas à certains points précis) et nécessitant surtout une volonté politique forte (mesures pour le stationnement ou mesures de densification autour des gares par exemple). « *L'histoire était comment trouver des financements PDU dans le Contrat de Plan, donc il fallait trouver des objets qui étaient intégrables dans le Contrat de Plan. Et le réseau principal de bus est ce qui était le plus intégrable dans le contrat de plan* », affirme Chantal Duchène²⁶⁵.

²⁶³Source : Elaboration propre à partir de *Contrat de Plan 2000-2006 Etat-Région Ile-de-France*, mai 2000, Préfecture de la Région Ile-de-France, Conseil Régional Ile-de-France, 87 p.

²⁶⁴Voir article 20 du Contrat de Plan Etat-Région

²⁶⁵D'après entretien avec Chantal Duchène.

Et ensuite, et peut-être avant tout, parce que le Réseau Principal de Bus était, comme nous l'avons vu, une des idées du PDUIF qui se trouvait au stade le plus avancé au moment des discussions du contrat de plan. Or, si l'idée du Réseau Principal de Bus se trouvait bien avancée, cela était dû en grande partie à une volonté forte de la part des pilotes du PDUIF. Chantal Duchêne avait annoncé lors d'une réunion du Comité Spécialisé Réseau Principal en avril 1999 : *«que pour inscrire des éléments au Contrat de Plan, il est nécessaire de faire des propositions concrètes. Certains thèmes feront l'objet d'inscriptions spécifiques : -le réseau principal de bus ; - la rénovation des pôles (ferrés ou routiers) ; -le réseau routier, sur les aspects de sécurité, d'information et de requalification urbaine. Il importe donc d'avancer sur ces thèmes afin d'inscrire les enveloppes correspondantes »*²⁶⁶. Depuis longtemps donc les pilotes de la démarche ont poussé volontairement les débats vers le Réseau Principal de Bus car ils prévoyaient le besoin de passer par le Contrat de Plan Etat-Région pour obtenir des financements et, à cet égard, le Réseau Principal de Bus est apparu très tôt comme l'idée la *« plus intégrable »*.

Les financements décidés dans le contrat de plan seront logiquement décisifs sur les choix postérieurs. Et ce d'autant plus qu'ils orienteront les financements complémentaires accordés par le STP et la Région centrés du coup eux aussi sur le réseau principal de pôles et lignes de bus. Le budget total final pour la mise en œuvre du PDUIF atteindra la somme de 14541 millions de francs (nettement inférieure néanmoins à celle que les pilotes de la démarche estimaient nécessaire²⁶⁷).

²⁶⁶ Comité Spécialisé Réseau Principal. Réunion du 28 Avril 1999, Compte rendu de réunion, 28 avril 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁶⁷ Dans le document soumis aux collectivités locales en octobre 1999, les dépenses pour la mise en œuvre du PDU étaient évaluées à 22700 millions de francs.

	Contrat Etat- Région	STP	Région	Total
Réseau Principal transports collectifs				
Sécurité		840	840	1680
Accessibilité	305	305	800	1410
Information		200	200	400
Réseau ferré				
Rénovation du matériel roulant SNCF	1300	700		2000
Suppression passages à niveaux		140	140	280
Réseau principal Pôles et Bus				
Aménagements axes et pôles	2000	1000		3000
Rénovation des gares SNCF	300	150		450
Gares routières		160	160	320
PSR		145	145	290
Autobus et autocars			700	700
Total maximal pour les bus et pôles du réseau principal				8250*
Réseau principal routier				
Requalification urbaine	840			840
Sécurité	1340		490	1830
Régulation	480		80	560
Circulations Douces			330	330
Marchandises				
Voies navigables	340			340
Transport combiné	106			106
Distribution urbaine	5			5
Total	7016	3640	3885	14541

*Ceci est un maximum en supposant que la totalité des investissements en sécurité, accessibilité et information vont aux bus et pôles du réseau principal.

Tableau 8 - Budget du PDUIF en millions de francs²⁶⁸

Il faut signaler que ce tableau de financements n'est pas en accord avec ce qui sera prévu plus tard pour les comités de mise en œuvre : comités d'axe et comités de pôle. Nous le verrons en détail dans le chapitre 2.1.3.

²⁶⁸ Source : élaboration propre à partir de DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France*. Paris, La Documentation Française, p 168.

Le choix d'un nom pour le réseau principal de bus : des désaccords liés aux différentes façons de concevoir le projet

En parallèle aux négociations du contrat de plan, la DREIF, la RATP, la Région et le STP s'engagent dans une nouvelle discussion : quel nom donner au réseau principal de bus ? La question n'est pas sans importance car en discutant du nom, les acteurs discutent en fait du concept même de réseau principal de bus.

Le débat surgit en mars 2000. Dans une note interne à l'attention du Préfet de Région, les pilotes de la DREIF résument clairement la situation : *« Nous connaissons la force du concept de RER, terme unique pour des lignes exploitées à la fois par la RATP et la SNCF. Il nous faut trouver de la même façon un nom unique pour le réseau principal du PDU (...) Le réseau principal du PDU comprend des lignes et des pôles et l'intérêt de ce réseau est son maillage. Pour qu'il soit lisible par l'usager, il est souhaitable qu'il soit baptisé d'un nom unique. Or pour l'instant, si les entreprises publiques, SNCF et RATP se sont appropriées l'idée du réseau principal, ce qui est positif, elles ont aussi créé leur propre appellation et leur logo, ce qui paraît contre-productif. La SNCF a lancé en septembre 1999, sans aucune concertation ni avec nous-mêmes, ni avec le STP, ni avec la Région, le Transilien (...) La RATP a tenté à son tour de baptiser du nom Mobicité l'ensemble du réseau de surface en site propre RATP qui comprend à la fois les lignes de tramway et le réseau principal du PDU. Devant l'opposition de vous-même et de la Région elle a pour l'instant stoppé la campagne de communication sur le sujet. (...) Pour compliquer le tout, la Région a lancé, de son propre chef, une consultation pour un nom à donner au réseau principal du PDU dont nous ne connaissons pas les résultats. »*²⁶⁹

Et en donnant son propre nom, chaque acteur se désigne ainsi comme « responsable » aux yeux de l'opinion. *« Pour la Région (...), [le projet] c'est un bus, un véhicule où ils voient simplement le logo de la région Ile-de-France, et que si possible on pense "vous voyez, la Région Ile-de-France a acheté ce bus pour les franciliens" (...) D'ailleurs la Région voulait l'appeler Bus Régional. Même notre président quand il est arrivé a dit "moi je veux l'appeler BER, Bus Express Régional", comme le train régional »*²⁷⁰.

²⁶⁹ Réseau Principal du PDU. Choix du nom, Note à l'attention de Jean-Pierre Duport, Préfet de la Région Ile-de-France, 9 mars 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁷⁰ D'après entretien avec Michel Christen, ancien chef du projet Mobilien à la RATP.

Le problème n'est pas seulement que chacun essaye de baptiser le réseau principal à sa guise mais que ce réseau ne soit pas encore complètement défini. Du coup, dans la recherche d'un nom, chaque acteur s'approprie le projet et lui accorde des caractéristiques différentes.

La Région propose *Busilien* qui met l'accent sur le mode bus et sur le caractère francilien du réseau (suffixe *-ien*). La RATP refuse *Busilien* car pour elle, le Réseau Principal de Bus doit porter plus que sur du bus : « *Ce qui ne nous plaisait pas dans Busilien c'est que dans Busilien il y avait "bus", c'est à dire que ça réduisait Mobilien au véhicule, alors que Mobilien c'est un concept et c'est un système intégré dans lequel il y a des lignes, des pôles et des territoires. Réduire aux véhicules ça appauvrit le concept considérablement* »²⁷¹. Pour la Régie, le meilleur nom possible est *Mobicité* « *qui renvoie à des images de déplacements dans l'espace urbain de façon rapide et simple, quasi spontanée, d'où un accroissement du sentiment de liberté et du potentiel d'action individuel* »²⁷². Dans sa présentation du réseau Mobicité, la RATP va d'ailleurs plus loin que ce qui avait été convenu dans les réunions du Comité Spécialisé Réseau Principal : « *[Le réseau principal de bus] doit être perçu de la clientèle comme clairement différencié du réseau de bus actuel (...) Mobicité signifie en fait un nouveau niveau de qualité, similaire aux modes lourds, mais appliqué au bus (...) C'est à travers l'identité visuelle de Mobicité et de ses caractéristiques immédiatement visibles de ses principales composantes que prends corps le nouveau mode, sinon cela restera du bus que l'on essaye de déguiser* »²⁷³. Or, nous avons vu que plusieurs acteurs (au sein même de la RATP) s'étaient prononcés contre ce principe, pour éviter l'image du réseau à deux vitesses²⁷⁴.

La diversité d'interprétations concerne aussi la façon de traiter les pôles d'échanges intermodaux. La DREIF signale que dans les projets de gares *Transilien* de la SNCF, qui coïncident souvent avec des pôles du réseau principal du PDU, « *la SNCF ne traite que l'espace SNCF, ce qui est totalement contraire à la démarche PDU qui entend traiter, avec l'ensemble des partenaires, à la fois la gare elle-même et ses abords pour favoriser*

²⁷¹ D'après entretien avec Michel Christen.

²⁷² RATP, *Positionnement, identité et marquage de MOBICITE*, Note interne du Département Commercial, 3 avril 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁷³ RATP, *Positionnement, identité et marquage de MOBICITE*, Note interne du Département Commercial, 3 avril 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁷⁴ Comité Spécialisé Réseau Principal. Réunion du 21 Octobre 1998, Compte rendu de réunion, 21 octobre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

l'accessibilité et l'intermodalité(...) »²⁷⁵. Ce commentaire soulève un point qui reste à préciser : quel doit être le périmètre des pôles ?

Entre les dizaines de noms proposés (*Connector, Busilien, Mouvibus, Mobicité, Citinériss, Abracadabus...*) le choix final n'est pas facile. Le 30 mai 2000, Georges Dobias, Vice-Président du STP écrit à Jean-Pierre Duport, préfet de Région : « *J'ai réuni, avec B. Méary, les 4 transporteurs à propos du nom du réseau principal de bus : RATP, SNCF, APTR et ADATRIF. Aucun accord n'a pu être trouvé, la position de la RATP mollement relayée par la SNCF étant que l'identité du transporteur prime l'identité du réseau ; c'est à dire la RATP met en place le réseau principal et lui donne une marque d'entreprise* ». Cette position est opposée à celle de la DREIF, du STP et de la Région. C'est pourquoi Georges Dobias demande au préfet « *d'acter que vous voulez une identité du réseau qui s'impose à tous les transporteurs (nom et visuel) et non l'inverse* »²⁷⁶.

La RATP se voit donc obligée d'accepter de partager un nom avec les autres compagnies de bus et autocars du réseau principal et les réunions se poursuivent pendant le mois de juillet à la recherche de ce nom. Le choix est confié au conseil d'administration du STP en association avec la Région. Cela permettait de faire jouer au STP son rôle d'autorité organisatrice et d'imposer aux entreprises le nom choisi au niveau politique. La décision n'est toutefois pas facile et l'accord n'arrivera qu'après l'été. Nous n'avons pas trouvé les comptes rendus des dernières réunions qui montrent comment le choix final est pris. Le résultat est en tout cas un hybride des deux appellations qui existaient déjà (*Mobicité* et *Transilien*) : le réseau principal de bus devient *le Mobilien* (la première utilisation du terme apparaîtra dans le guide d'axes).

²⁷⁵ Réseau Principal du PDU. Choix du nom, Note à l'attention de Jean-Pierre Duport, Préfet de la Région Ile-de-France, 9 mars 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁷⁶ DOBIAS, G., Note à l'attention de Monsieur Jean-Pierre Duport, préfet de la Région d'Ile-de-France, 30 mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Pendant toute la période de discussions sur le financement et sur le réseau principal de bus, les collectivités locales ont débattu les propositions du PDU et à partir du mois de mai leurs avis commencent à arriver à la DREIF. Les pilotes s'efforceront de répondre aux nombreuses interrogations et de compléter certains points du document, mais les décisions les plus importantes ont déjà été prises, les grandes orientations sont désormais inamovibles et il ne reste plus beaucoup de temps pour régler les questions de fond qui demeurent en suspens. Ainsi, comme nous le verrons ci de suite, le document PDUIF ne changera pas beaucoup jusqu'à son approbation en décembre de la même année.

2.1.3 - De l'avis des collectivités locales à l'approbation du PDUIF : dernières concertations officielles sans effet (mai – décembre 2000)

L'avis des collectivités et l'enquête publique

Lorsqu'en mai 2000 les pilotes de l'élaboration du PDUIF se trouvent face aux avis des collectivités locales²⁷⁷, le travail à réaliser reste considérable : *«On avait dit qu'on prendrait en compte toutes les remarques. Donc avec Marc [Papinutti] nous avons pris toutes les remarques et on en avait... [elle fait un signe des bras comme pour montrer une montagne de papiers]. C'était difficile car ils avaient beaucoup travaillé... Et donc on a pris toutes les remarques en informatique et on a renvoyé à chacune des communes : 'remarque prise en compte à telle page' et si la remarque n'avait pas été prise en compte on expliquait pourquoi on ne l'avait pas pris en compte. On a fait ça Marc et moi, nuit après nuit, c'est un boulot énorme, mais qui a été très important, parce que les gens se sont aperçu que tout le processus respectait l'avis des gens, ils n'ont jamais eu l'impression que ce qu'ils disaient restait lettre morte. »*²⁷⁸

Les avis des communes et des groupements de communes sont généralement favorables au PDU, tout en proposant des modifications de certains points et des éléments complémentaires. La plupart des communes se montrent en accord avec l'esprit du Plan mais expriment leurs besoins à échelle locale : la réfection d'une route départementale ou d'un échangeur à un

²⁷⁷ DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Avis des collectivités locales préalables à l'enquête publique*. Recueil de rapports, mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁷⁸ D'après entretien avec Chantal Duchêne.

point donné, la création d'une déviation ou d'une route de contournement, la modification d'un accès à une autoroute, la suppression d'un péage, l'amélioration du service dans une ligne de bus, l'aménagement d'une gare routière... Les quelques communes qui votent contre le PDU ou qui s'abstiennent affirment que le plan reste trop flou et qu'il ne prend pas en compte les besoins de leurs territoires.

Les départements sont eux aussi globalement favorables même si plusieurs corrections ou précisions sont souhaitées (notamment l'éclaircissement du rôle des comités de mise en œuvre). Les départements de la grande couronne ont cependant des avis plus critiques. Le Conseil Général de Seine-et-Marne décide de ne pas donner un avis favorable « *tant que le Département n'aura pas reçu de l'État l'assurance que sera engagée une nouvelle concertation pour adapter le PDU aux réalités de nos territoires* »²⁷⁹. Il se plaint notamment de l'inadéquation des objectifs du PDU à un territoire où l'urbanisation est discontinue, soulignant le caractère irréaliste de l'objectif de réduire le trafic automobile de 2% dans un territoire où la demande de mobilité interne est croissante alors qu'il n'y a pas de réseaux lourds. Le Conseil Général des Yvelines émet de son côté un avis défavorable pour deux raisons principales :

- des grands projets d'infrastructures routières et de transports collectifs sont attendus depuis longtemps dans les Yvelines et sans eux le délestage de la voirie locale et le partage de celle-ci en faveur des TC et des circulations douces n'est pas possible ; notamment, l'objectif de réduction du trafic automobile de 2% en grande couronne est perçu comme irréaliste si aucun effort d'investissement n'est fait pour accroître les réseaux de transports ;
- de nombreux points restent flous dans le document proposé (les conditions de la mise en œuvre, les modalités de financement et la portée juridique du PDU, notamment en matière d'urbanisme).

Toutes ces remarques font émerger les limites d'un plan de déplacements composé uniquement de mesures pour améliorer la gestion du réseau de transports existant. Elles

²⁷⁹ Avis du Conseil Général de Seine et Marne dans DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Avis des collectivités locales préalables à l'enquête publique*. Recueil de rapports, mai 2000, Archives de la DREIF/DIT,

illustrent aussi la difficile articulation entre le plan conçu à échelle régionale, censé donner des orientations générales, et son application locale.

Logiquement, à ce stade, le PDU ne pourra pas revenir sur son principe de base (aménagements « soft ») ; il ne pourra pas davantage satisfaire chacune des pétitions locales. Ainsi, le document présenté pour l'enquête publique au mois de juin de 2000 ressemble beaucoup à celui soumis à l'avis des collectivités publiques : dans la présentation, certains détails ont changé (le scénario au fil de l'eau a été supprimé, certaines photos ont été remplacées) mais le contenu est peu modifié. Une dizaine de propositions complémentaires apparaissent tout de même. Elles concernent notamment le STP pour l'amélioration des bus express, la tarification de banlieue à banlieue et l'élargissement de la validité de la carte Imagine 'R, et l'État pour l'amélioration de la sécurité routière et l'exploitation du réseau magistral. En revanche quelques propositions contraignantes pour les collectivités locales sont adoucies ou disparaissent : l'obligation de faire des plan de déplacements d'employés pour les entreprises de plus de 500 salariés est supprimée ; la densification autour des gares est conditionnée aux « *capacités de transport collectif de chaque zone* » ; la limitation de places de stationnement dans les constructions neuves de bureaux ou d'immeubles mixtes (habitat + activités) est remplacée par « *la délimitation des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations (...) en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, tout en prévoyant les places nécessaires aux déplacements professionnels et aux véhicules utilitaires* »²⁸⁰. En fait les thèmes de la densification autour des gares et du stationnement avaient été les plus conflictuels dans les débats avec les communes²⁸¹.

L'enquête publique se tient entre le 2 juin et le 13 juillet 2000. Des avis d'enquête sont insérés dans deux journaux de diffusion nationale et dans plusieurs journaux locaux, des panneaux sont affichés, des dépliants d'information distribués et des annonces passent dans une quinzaine de stations radiophoniques. Des réunions d'information publique sont organisées à Paris et dans tous les départements et des membres de la commission d'enquête reçoivent les observations du public dans les mairies de tous les chefs lieu de canton et dans les mairies d'arrondissement à Paris. Les enquêteurs recueillent environ 8000 observations. La démarche

²⁸⁰ DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Dossier d'enquête publique*. Paris, La Documentation Française, 193 p.

²⁸¹ D'après entretien avec Marc Papinutti.

PDU est globalement bien accueillie. Sur le fond le document est jugé positif, mais les avis sont partagés sur les objectifs et des craintes réelles apparaissent quant à l'application concrète du plan. Les enquêteurs notent aussi que « *le public a éprouvé beaucoup de difficultés à "penser Ile-de-France" pour ne s'attacher qu'aux problèmes locaux qui les concernent directement* »²⁸². Cela montre l'efficacité limitée de l'enquête publique sur un document de planification à échelle régionale et qui est, de plus, un document d'orientation.

L'enquête publique ne change pas les propositions du PDU qui resteront désormais telles quelles. Par contre avant l'approbation du plan, les dispositifs de mise en œuvre seront affinés et notamment leur financement.

Organes de mise en œuvre et financements

L'idée de comités de mise en œuvre organisés autour des axes et des pôles du réseau principal de bus est apparue officiellement pour la première fois dans le document soumis pour avis des collectivités locales en novembre. Les comités proposés présentaient l'originalité de réunir l'ensemble des acteurs concernés par les déplacements à échelle locale (institutions, transporteurs, associations) pour se mettre d'accord sur la déclinaison des principes du PDUIF. Nous avons signalé qu'à ce stade, les comités n'étaient qu'ébauchés. Ils présentaient tout de même une deuxième originalité, c'est qu'ils étaient organisés autour des axes du réseau de transport et des pôles intermodaux. Il devait y avoir des axes du réseau principal de voirie, du transport collectif lourd et du réseau fluvial ; et des pôles transports collectifs et grands générateurs. Cette typologie originale demeure dans le document final sans plus de précisions. En revanche des financements sont détaillés pour les axes du réseau principal de voirie (qui se confond désormais avec le réseau principal de bus) et pour les pôles transports collectifs.

Il est décidé que les comités de pôle disposeront d'un budget de 20 MF²⁸³ (financés à parts égales par l'État, la Région et le STP) pour les aménagements d'information, de sécurité, de confort, de services publics et d'accès au pôle sur domaine public. Les comités d'axe de leur côté disposeront de 4 MF/km²⁸⁴ pour « *les aménagements de voirie, des points d'arrêts,*

²⁸² DREIF, *Enquête publique préalable au plan de déplacements urbains de la région Ile-de-France. Rapport de la commission d'enquête*, Rapport, Novembre 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁸³ Environ 3,05 millions d'euros.

²⁸⁴ Environ 610 000 euros/km.

régulation et systèmes embarqués » (financés par l'État, la Région et le STP) et 4 MF/km pour les « *aménagements complémentaires* » (dont la moitié est financée par État/Région/STP et l'autre moitié par les collectivités locales)²⁸⁵.

Le financement des dispositifs de mise en œuvre était logiquement clé pour la suite de la démarche. Comment fut-il décidé ? Pourquoi 20MF pour les pôles, 4MF/km pour les axes ? La décision découlait des discussions entre les pilotes du PDU à la DREIF et le STP. Déjà en octobre 1999, le STP avait évalué les besoins d'investissement pour les pôles principaux à 30 ou 40 MF²⁸⁶. Plus tard il avait émis des propositions de financement pour les axes très proches de celles qui ont été finalement retenues²⁸⁷. Dans l'automne 2000, lorsque les pilotes rédigent les fiches de financement du document final, ce sont toutes ces propositions qui seront reprises, mais revues à la baisse, compte tenu du financement finalement disponible.

Et même ainsi, ces chiffres sont supérieurs au budget total disponible. En effet 20MF par pôle multiplié par le nombre de pôles prévus et 4MF/km/ligne multiplié par le nombre lignes prévues (de longueur moyenne 10 km) donnent un budget supérieur au total disponible (environ 8900 MF nécessaires contre les 8250 MF disponibles pour les axes et les pôles). D'après les rédacteurs du PDUIF, on considérerait que de toutes façons, toutes les collectivités concernées par des axes et des pôles de la liste ne s'engageraient pas dans la démarche de mise en œuvre²⁸⁸.

Concernant le financement, il reste plusieurs points ambigus (notamment la distinction entre les différents types d'aménagements financés et les modalités de financement des « *autres*

²⁸⁵ DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France*. Paris, La Documentation Française, 235 p.

²⁸⁶ A l'époque le STP proposait un réseau de pôles hiérarchisé ; il y avait les pôles principaux mais aussi des pôles moyens (10 MF) et des pôles petits (1MF). Voir *PDU. Comités de pôle. Réunion STP/DREIF*, Compte rendu de réunion, 13 octobre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁸⁷ Le STP avait proposé 80 000F/km pour les études et 4MF/km pour les aménagements TC, entièrement financés par État/Région/STP. Et 8MF/km pour les aménagements complémentaires, financés à 50% par État/Région et 50% par les collectivités locales. Voir DOBIAS, G., *Définition des objectifs des axes du réseau principal du PDU*, Note du Vice-Président du STP à Monsieur Meary, préfet de la Direction Régionale de l'Équipement et Madame Duchêne, Directrice de la Division des Infrastructures et des Transports, 7 février 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁸⁸ « *Tout ça s'est fait dans le cadre d'une dynamique où les gens qui le font le savent, et ils font ça pour calmer le jeu, ils savent très bien qu'après on peut s'arranger aussi. Les projets de 143 pôles et les 150 lignes, ils ne se feront pas tous. Et puis au bout de 5 ans on pourra réviser de toutes façons* ». D'après entretien avec Yves Robin-Prévallée, directeur de la qualité de service au Stif.

dépenses ») qui seront en partie éclaircis dans les guides méthodologiques d'axe et pôles publiés plus tard par la DREIF²⁸⁹, puis dans chaque comité au cours de la mise en œuvre.

D'une façon générale donc, les dernières étapes de la concertation officielle se sont avérées sans effet sur le contenu du plan qui ne pouvait revenir, après deux ans et demi de discussions, sur ses principes de base, ni répondre à chacune des demandes locales. Les modifications du document et les choix importants de cette dernière étape (organes de mise en œuvre et financements) sont le fruit de discussions restreintes entre les pilotes de la démarche et les principaux financeurs du plan.

Lorsque la fin de l'année 2000 arrive, le PDUIF est prêt. Il sera approuvé le 15 décembre par arrêté inter préfectoral. C'est un document riche en propositions pour mieux organiser les déplacements des personnes, le transport des marchandises, la circulation et le stationnement. L'objectif chiffré est de diminuer le trafic automobile de 3% en véhicules x km et d'augmenter le nombre d'usagers des transports en commun et des modes alternatifs. Parmi l'ensemble d'idées, une en ressort avec plus de force que le reste : le réseau principal de bus, nommé Mobilien, composé de lignes et de pôles d'échanges. Des comités d'axe et de pôle sont prévus pour sa mise en œuvre et un budget spécifique leur est réservé. Nous pouvons dire que c'est par ces choix que l'innovation Mobilien démarre. Nous le verrons en détail tout en essayant d'approfondir l'analyse sur le rôle de la concertation dans le démarrage du processus.

²⁸⁹ Voir DREIF, 2001, *Guide méthodologique et technique sur les pôles d'échange*. Paris, La Documentation Française, 90 p. et DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, 121 p.

2.2 – Analyse du rôle de la concertation dans le devenir d'une idée innovante

2.2.1 – Reformulation du modèle de l'intéressement

Le choix du réseau principal de bus et le modelage du projet, en petit comité

Parmi l'ensemble de propositions d'action contenues dans le document d'avant projet du PDUIF, c'est donc le réseau principal de bus qui est devenu progressivement au cours de l'année 1999, le principal objectif du plan de déplacements urbains. Et contrairement à ce que l'organigramme d'élaboration du PDUIF pourrait laisser penser, les groupes de concertation officiels ont eu très peu de poids dans cet avènement qui semble avoir découlé essentiellement de l'équipe de pilotage de la démarche (DREIF). Cependant, il est difficile de déterminer le moment précis où ce choix s'est opéré. Tout semble indiquer qu'il s'est formalisé peu à peu, au cours des réunions entre les pilotes, la RATP et le STP.

Rappelons que l'équipe de pilotage à la DREIF avait perçu le réseau principal de bus comme un projet facile à financer via le Contrat de Plan État-Région. Nous avons vu qu'assez tôt, en avril 1999²⁹⁰, Chantal Duchêne avait manifesté que pour inscrire des éléments au Contrat de Plan, il était nécessaire de faire des propositions concrètes, notamment sur certains thèmes qui feraient l'objet d'inscriptions spécifiques. Le réseau principal de bus était un de ces thèmes car il présentait l'avantage d'avoir des points en commun avec le type de projet financé traditionnellement par les contrats de plan (réseaux d'infrastructures).

Ainsi, l'opportunité de financement offerte par le CPER semble avoir été le catalyseur qui a permis que le réseau principal de bus devienne, parmi l'ensemble d'actions proposées dans le PDU d'Ile-de-France, la priorité. Mais nous n'avons pas trouvé de documents qui montrent le moment précis où la décision a été prise. Ni les comptes rendus de réunions, ni les rapports officiels ne permettent de déterminer qui a proposé que le réseau principal de bus soit privilégié, quand ou comment. Tout semble indiquer que la décision n'a pas été explicitée en

²⁹⁰ Comité Spécialisé Réseau Principal. Réunion du 28 Avril 1999, Compte rendu de réunion, 28 avril 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

tant que telle. Elle est survenue de façon progressive comme une sorte de décantation au cours des réunions entre un nombre restreint d'acteurs. Ce qui est clair c'est que les groupes officiels de concertation ont eu très peu de poids dans ce choix puisque dans cette dernière étape de l'élaboration du PDUIF, la plupart des organes de concertation créés ne se réunissent plus. Certains acteurs signalent que l'idée a évolué en parallèle, dans des réunions concernant principalement la RATP et le STP. Le directeur de la Qualité de Service du STP précise d'ailleurs que l'influence de l'autorité organisatrice a été importante dans le choix du réseau principal de bus car l'idée avait déjà été mise en oeuvre dans diverses villes européennes et le STP l'avait suivie avec intérêt²⁹¹.

Suite à ce choix effectué dans des réunions restreintes, certains acteurs qui n'y ont pas participé émettent des critiques car le projet d'un réseau de bus ne leur semble pas pouvoir remplacer des RER, trains ou métros dans la fonction de structuration de la banlieue. Les opposants estiment aussi qu'il faudrait créer de nouvelles lignes pour répondre aux évolutions de l'agglomération parisienne au lieu de proposer uniquement des actions sur les lignes de bus existantes²⁹². Mais ces critiques ne changeront pas le choix de l'équipe de pilotage.

De nombreuses rencontres auront ensuite lieu qui permettront de préciser plusieurs aspects du réseau principal de bus avant l'approbation du plan. Dans cette étape, les pilotes de la démarche choisissent leurs interlocuteurs en fonction des besoins spécifiques du projet. C'est l'ensemble des décisions qui se prennent alors qui permettra d'affiner l'innovation Mobilien. De nombreux documents montrent qu'à partir du début de l'année 2000, ces réunions concernent régulièrement l'équipe de pilotage de la DREIF, le préfet de région, la direction du STP, et le président du Conseil Régional :

- le 21 janvier 2000, Georges Dobias, vice-président du STP, adresse une lettre à Chantal Duchêne où il lui propose, suite aux demandes des usagers, que la ligne 170 en Seine-Saint-Denis soit la première ligne du réseau principal de bus²⁹³ ;
- le 7 février, il envoie un document de trois pages, amendement d'une note préalablement rédigée par la DREIF, qui contient une définition du réseau principal (le choix des lignes

²⁹¹ Le directeur de la qualité de service au STP publie même un article sur le réseau principal de bus de Stockholm. ROBIN-PREVALLEE, Y., 2001, "Le réseau Principal de Bus de Stockholm: un exemple pour le PDU d'Ile-de-France", *TEC*, n° 164, mars-avril 2001, pp. 2-5.

²⁹² BRAOUEZEC, P., *Positionnement de la ville de Saint-Denis sur le projet "Mobilité"*, Lettre du Député Maire de Saint-Denis à Madame Duchêne, 26 mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁹³ DOBIAS, G., Note à l'attention de Monsieur Jean-Pierre Duport, préfet de la Région d'Ile-de-France, 30 mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

et le niveau de service), la démarche à engager par les différents acteurs concernés pour constituer des comités d'axe et les modalités de financement²⁹⁴ ;

- le 9 février, la DREIF organise en partenariat avec les DDE 93 et 94 et le Conseil Régional, une réunion pour préfigurer un comité d'axe pour la ligne de bus 113²⁹⁵ ;
- une lettre du préfet de région pointe quelques jours plus tard l'intérêt de cette ligne dont les travaux pourraient servir de référence pour les autres comités²⁹⁶
- à partir du début mars, l'équipe dirigée par Chantal Duchêne organise plusieurs réunions avec le préfet de la région, Jean-Pierre Duport, et avec le directeur régional de l'équipement, Bertrand Meary, à propos du nom du réseau et des modalités de son financement²⁹⁷.
- des réunions sont organisées également à la même période avec les principaux transporteurs de la région (RATP et SNCF).

Chacune de ces rencontres est suivie d'un document écrit où les différentes mesures proposées sont mises en forme. Ces documents sont ensuite envoyés aux différents partenaires qui les discutent et modifient.

Les caractéristiques de fonctionnement des lignes du réseau principal de bus (vitesse commerciale, régularité, fréquence, normes de confort...) sont déterminées au cours de ces échanges qui débordent de la phase d'élaboration du PDUIF. Ce n'est que dans le guide d'axes rédigé par la DREIF au cours de l'année 2001 qu'elles sont clairement affichées.

²⁹⁴ DOBIAS, G., *Définition des objectifs des axes du réseau principal du PDU.*, Note du Vice-Président du STP à Monsieur Meary, préfet de la Direction Régionale de l'Équipement et Madame Duchêne, Directrice de la Division des Infrastructures et des Transports, 7 février 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁹⁵ *Relevé des conclusions de la réunion du 9 février 2000. Préfiguration du comité d'axe ligne de bus n°113*, Note interne, 15 février 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁹⁶ DUPORT, J.-P., Lettre du Préfet de la Région Ile-de-France aux Préfets de Départements, 25 février 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

²⁹⁷ *Financement du réseau principal. Pôles et axes. Etudes et travaux.*, Note interne, 11 mars 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Vitesse commerciale	Elle doit atteindre au moins 18km/h sur chacune des sections homogènes de l'itinéraire ou être augmentée d'au moins 20% par rapport à la situation existante
Fréquences	En journée elles seront d'au moins un bus toutes les 10 minutes
Normes de confort	Exigence supérieure à 4 voyageurs/m² pour 80% des voyageurs en moyenne à la journée
Régularité	Conforme à la norme « NF Service » référentiel Bus Urbain
Amplitude	Jusqu'à 0h30 en soirée

Tableau 9 - Caractéristiques des lignes du réseau principal de bus en milieu urbain²⁹⁸

Le réseau principal de bus s'est donc précisé jusqu'à devenir l'idée privilégiée du PDUIF dans des discussions qui ont eu lieu dans des groupes de concertation restreints associant essentiellement les services de l'État (ministère de l'Équipement et préfet de Région), le Conseil Régional et le STP. Cela explique d'ailleurs les critiques de la RATP à la façon dont la mise en œuvre commence à être programmée en juin 2000 : *« un décalage sensible apparaît entre les lignes dites pilotes et les lignes dont l'avancement est le plus rapide (...) D'autre part, je crains que l'absence d'un calendrier prévisionnel de réalisation n'entraîne une mauvaise maîtrise des délais (...) Pour écarter ces risques, il faudrait probablement trouver un moyen de renforcer les liens entre les deux catégories de partenaires que sont, d'une part les décideurs financeurs (l'État et la Région) et, d'autre part, les responsables de la mise en œuvre du projet qui président les comités d'axe (les Conseils Généraux et les DDE) »*²⁹⁹.

Le processus de concertation n'a pas été « parfait » dans le sens où de nombreux avis n'ont pas été pris en compte. Pendant cette étape où le réseau principal de bus devient l'idée phare du PDU, la concertation a en fait suivi la même logique d'évitement du conflit que pendant la première étape d'élaboration du PDUIF. En défense des pilotes, il faut signaler que réunir à nouveau l'ensemble des groupes de concertation pour valider toutes les décisions aurait été extrêmement long. Ainsi, le projet final découle en grande mesure des choix faits par l'équipe de pilotage de la DREIF en concertation avec un groupe restreint d'acteurs (essentiellement la RATP et le STP).

²⁹⁸ Il existe aussi des lignes de pôle à pôle dont les caractéristiques sont différentes : la vitesse commerciale n'est pas spécifiée, les fréquences sont comprises entre 30' en heure de pointe et 60' en heure creuse et l'amplitude est prévue jusqu'à 21h30. Cependant, l'essentiel du travail de mise en œuvre du PDUIF tournera autour des lignes urbaines, comme nous le verrons plus loin. Ces données sont extraites du guide d'axes : DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, 121 p.

²⁹⁹ BAILLY, J.-P., Lettre du Président de la RATP au Préfet de Région et au président du Conseil Régional, 22 juin 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Si maintenant nous portons un regard sur l'ensemble de la période d'élaboration du PDU d'Ile-de-France, nous pouvons constater qu'il existe une relation inversement proportionnelle entre l'importance des choix effectués et le nombre de participants aux réunions: plus les acteurs étaient nombreux et moins de choix importants étaient faits (ils étaient repoussés) et parallèlement, les choix les plus déterminants étaient pris en petit comité.

Décisions	- Emission de propositions d'action	- Elimination de certaines propositions - Mise en forme des propositions	- Choix des propositions prioritaires - Attribution du budget - Choix des dispositifs de mise en oeuvre
Acteurs impliqués	Membres des groupes thématiques et du Comité Spécialisé Réseau Principal : - DREIF - DDE - Conseil Régional - Conseils Généraux - Iaurif - RATP - SNCF - APTR - Adatrif - RFF - STP - Gart - Monde Economique (CCIP, CCI i-d-F, CESR, et entreprises variées) - Associations (MDB, Fnaut, Droits du piéton, Fubicy, I-d-F Environnement, AUT, FFMC, Parkopolis) - Ville de Paris - Préfecture de police - Autres : villes de banlieue, Port Autonome de Paris, EPA et chercheurs	Membres du groupe de scénaristes : - DREIF - STP - Conseil Régional - Préfecture de police - Ville de Paris - Conseils généraux (Essonne et Seine-Saint-Denis) - Amif - Gart - chercheurs	- DREIF - STP - Conseil Régional - Ministres signataires du CPER

Tableau 10 - Institutions et associations participant aux principales décisions prises lors de l'élaboration du PDUIF³⁰⁰

Pourtant, cela semble contredire le postulat des sociologues de l'innovation selon lequel toute innovation doit susciter l'adhésion d'un nombre croissant d'acteurs, pour atteindre progressivement l'ensemble de la société. L'innovation Mobilien, appréhendée comme un

³⁰⁰ Source : élaboration propre.

processus permettant de passer de l'idée innovante -réseau principal de bus- au réseau effectivement mis en œuvre, échapperait-elle à cette règle ?

L'innovation Mobilien confrontée au modèle de l'intéressement de Akrich, Callon et Latour

Nous considérerons l'innovation Mobilien comme le processus compris entre la proposition de l'idée nouvelle, la hiérarchisation du réseau d'autobus, idée qui avait été évoquée dans le passé mais qui n'avait jamais abouti et sa mise en œuvre effective. C'est l'étape pendant laquelle l'idée de départ évolue et prend forme au travers de multiples réunions entre plusieurs acteurs.

Celle-ci est l'approche de la sociologie de l'innovation qui distingue les inventions des innovations. L'invention est une découverte, une nouveauté de la science ou de la technologie, une idée originale. L'innovation est le processus qui mène de l'idée nouvelle à sa mise en œuvre et aux nouvelles pratiques : *« D'un côté l'invention, c'est-à-dire les idées, les projets, les plans mais aussi les prototypes et les usines pilotes : en un mot tout ce qui précède la première et incertaine rencontre avec le client et le jugement qu'il rendra. De l'autre côté, l'innovation proprement dite, c'est-à-dire la première transaction commerciale réussie ou plus généralement la sanction positive de l'utilisateur »*³⁰¹.

Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour ont montré que le processus d'innovation industrielle est le résultat d'une action collective. L'interaction, les échanges entre acteurs, le décroisement des structures sont fondamentales. Mais chaque étape fera appel à des interlocuteurs et à des façons d'interagir différents. Il faut que l'entrepreneur s'entoure au départ d'une équipe de gens qualifiés et autonomes partageant un même objectif. Avec eux, l'entrepreneur devra faire des choix (entre les différentes options technologiques par exemple). Ces choix sont difficiles parce que les décideurs n'ont pas de certitudes sur ce qui marchera le mieux³⁰² et parce que les prévisions sur le comportement du marché s'avèrent extrêmement complexes. L'exemple de Edison montre l'importance de s'entourer d'interlocuteurs représentatifs du monde (sciences, finances, politique, droit...). Il faudra

³⁰¹ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I), "A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement", *Annales des Mines*, n° juin 1988, p. 4.

³⁰² « L'innovation crée de l'instabilité, de l'imprévisibilité qu'aucune méthode, aussi raffinée soit-elle, ne parvient à maîtriser entièrement ». AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988 (I), *Op. Cit.* p. 10.

aussi que pendant cette première étape, l'innovation bénéficie d'un environnement favorable qui garantisse le financement des diverses expérimentations, tentatives et échecs nécessaires pour sa mise à point. Ensuite l'invention devra réussir à intéresser de plus en plus de gens, notamment les futurs utilisateurs : *« un objet n'est repris que s'il parvient à intéresser des acteurs de plus en plus nombreux. (...) L'innovation est perpétuellement en quête d'alliés. Elle doit s'intégrer dans un réseau d'acteurs qui la reprennent, la soutiennent, la déplacent »*³⁰³. En ce sens, l'objet technique doit être assez souple pour s'adapter aux intérêts d'un nombre croissant d'acteurs. Et si l'objet évolue, il en est de même de son environnement car l'innovation doit se créer un contexte favorable à sa diffusion et à son acceptation³⁰⁴.

Or, sur plusieurs points, ce modèle d'innovation ne coïncide pas exactement avec le processus de conception du Mobilien. Notamment cette idée d'intéresser un nombre croissant d'acteurs ne semble pas « coller » avec ce que nous avons observé. Au regard du tableau 10 montré précédemment (page 139), on dirait que dans l'élaboration du PDUIF c'est presque le contraire qui est arrivé : de moins en moins d'acteurs sont associés à la démarche. Mais dans toute l'étape que nous avons étudiée, il faut distinguer en fait deux processus qui ont lieu en parallèle : l'élaboration du PDUIF et la conception du réseau Mobilien.

Dans l'élaboration du document PDUIF, il y a effectivement une diminution progressive du nombre de participants : au départ des centaines de personnes de toutes les institutions de la région et de nombreuses associations émettent des diagnostics et des propositions d'action ; à la fin, les choix déterminants sont seulement pris par un groupe restreint sous l'égide de l'équipe de pilotage de la DREIF. Mais l'histoire de l'innovation Mobilien n'est pas celle du PDUIF. Nous avons vu qu'elle suit un cours parallèle ; celui-ci s'adapte lui beaucoup mieux au modèle de l'intéressement d'un nombre croissant d'acteurs. L'idée d'un réseau principal de bus est lancée au départ par la RATP qui réussit à convaincre de son intérêt les pilotes du PDUIF et le STP. Le projet est ensuite modifié afin d'inclure certaines des propositions des groupes ayant travaillé à l'élaboration du plan, de satisfaire les demandes des départements et afin d'intéresser aussi les autres acteurs clé pour le financement de l'État et de la Région.

³⁰³ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I), *Op. Cit.* p. 16.

³⁰⁴ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(II), "A quoi tient le succès des innovations. Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole." *Annales de Mines*, n° septembre 1988, pp. 14-29.

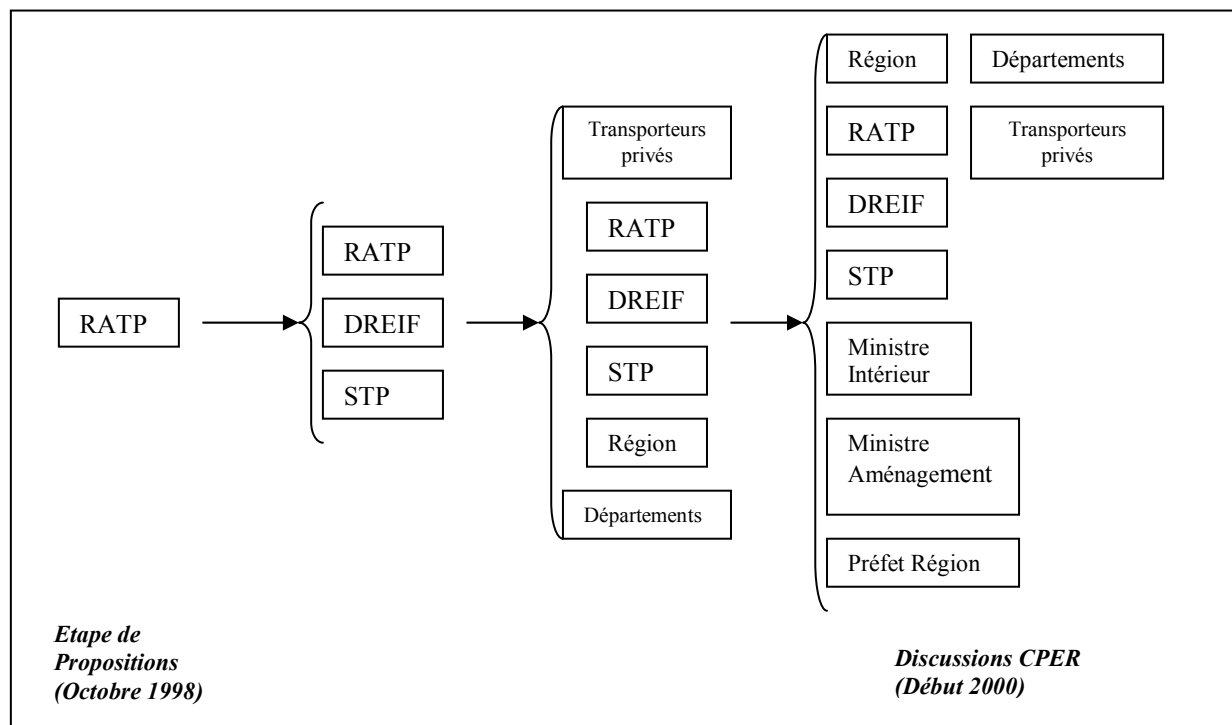


Schéma 7 - Augmentation progressive du nombre d'acteurs intéressés par le projet de réseau principal de bus d'Ile-de-France³⁰⁵

Les différences restent toutefois notoires par rapport au modèle proposé par Akrich, Callon et Latour. D'un côté, l'équipe de pilotage, chargée de développer le projet de réseau principal de bus et de convaincre les principaux financeurs, ne s'est pas entourée de personnes représentatives de l'ensemble de la société. Rappelons par contraste l'explication de Akrich, Callon et Latour sur Edison qui dans son ambition de développer l'éclairage électrique s'entoure de scientifiques (mathématiciens, physiciens, chimistes, spécialistes en mécanique...), d'un juriste, d'un responsable en finances chargé d'évaluer les attentes et inquiétudes des banquiers, des médias et de responsables municipaux. Une ouverture équivalente dans le cas du réseau de bus signifierait l'implication d'experts en exploitation du réseau, de conducteurs de bus, d'usagers des transports, de gestionnaires de voirie, d'élus locaux...

D'un autre côté, les attentes des futurs usagers du réseau du bus ne sont pas vraiment évaluées. Les sociologues de l'innovation ont exposé le cas des kits photovoltaïques mis au point par des industriels français pour le marché des pays en voie de développement et qui ont

³⁰⁵ Source : élaboration propre.

échoué parce que les vrais besoins des futurs utilisateurs n'ont pas été pris en compte (notamment certains choix techniques étant trop contraignants). Une innovation réussie au contraire s'adapte aux intérêts de ceux qui vont s'en saisir. Dans le cas du Mobilien, les futurs usagers des transports ont participé seulement au tout début de la procédure, lorsqu'il était encore question de l'ensemble du plan de déplacements, et non pas d'un projet concret de réseau de bus. Leurs attentes n'ont pas été analysées à fond dans l'objectif de favoriser le transfert d'usagers de la voiture vers les transports en commun. Et pourtant l'innovation a réussi à se frayer un chemin, à décoller.

Les principales différences résident donc dans les types de partenaires associés à la démarche. Akrich, Callon et Latour affirment que « *l'innovation c'est l'art d'intéresser un nombre croissant d'alliés qui vous rendent de plus en plus fort* »³⁰⁶. Nous pourrions ajouter que dans le cas spécifique des politiques de déplacements urbains, il suffit, du moins pour le lancement du processus, d'intéresser un nombre limité d'acteurs : les décideurs politiques. Le Mobilien n'a pas été modelé en fonction des attentes des usagers mais en fonction des attentes politiques : le nombre de lignes et de pôles a été augmenté en concertation avec les élus départementaux et les caractéristiques du projet ont été façonnées selon les attentes prévues du Préfet de la Région d'Ile-de-France, du Président du Conseil Régional, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (signataires du contrat de plan Etat-Région). L'innovation a donc été déclenchée par l'intérêt de certains représentants politiques.

Mais cette innovation qui n'a pas bien pris en compte les usages futurs, n'est-elle pas vouée à l'échec comme le montrent Akrich, Callon et Latour pour plusieurs innovations industrielles ?

Le monde des transports urbains est bien spécifique. Qu'est-ce d'abord que l'échec d'un projet innovant dans ce milieu ? Tout dépendra de la finalité recherchée. Si comme il est annoncé, l'objectif consiste à réduire le trafic automobile de 3% dans la région en stimulant le transfert d'usagers de la voiture vers les autres modes, la partie semble effectivement perdue. Tous les exemples fournis par Akrich, Callon et Latour mettent en évidence l'importance de la stratégie commerciale dans un univers de concurrence : les porteurs du cuir artificiel (PVC microporeux) face au cuir naturel, Edison face aux compagnies de gaz, l'équipe qui conçoit un nouveau micro-ordinateur (Eagle) face aux firmes concurrentes... Pour les auteurs, il faut

³⁰⁶ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I), *Op. Cit.* p. 17.

avoir d'abord une stratégie économique et la traduire ensuite en actions de recherche. Or, pendant les études sur le Mobilien, rien de similaire ne se produit alors que le concurrent des TC est bien identifié : l'automobile. Mais il n'y a pas une analyse des usages de la voiture, des besoins de ses usagers, ni des conditions qui pourraient favoriser leur transfert vers les transports en commun. Et une telle absence de stratégie commerciale semble rendre *a priori* très difficile l'objectif de réduction du trafic automobile.

Peut-être qu'au fond, cet objectif n'est pas pris très au sérieux. Les pilotes de la démarche avouent que le chiffre de réduire de 3% (véhicules x km) le trafic automobile était un chiffre d'affichage politique ; il n'avait pas été calculé. Chantal Duchêne signale par ailleurs qu'elle savait que cet objectif était inatteignable sans s'attaquer au réseau de voirie rapide³⁰⁷. Cette réflexion s'aligne sur la thèse de certains chercheurs qui ont montré que pour réussir le transfert modal de la voiture vers les transports collectifs, il ne suffit pas de jouer sur l'offre de TC mais il faut aussi s'attaquer à la voiture³⁰⁸. Après tout, il semble que le réseau Mobilien s'est finalement inscrit plus dans l'optique d'améliorer l'offre que dans la recherche sérieuse d'attirer les usagers de la voiture. Ainsi, une fois acceptée l'hégémonie de la voiture, l'analyse en termes de concurrence ne semble plus très pertinente. Les lignes de bus du nouveau réseau viennent remplacer les lignes du réseau existant, mais les usagers seront en principe les mêmes. Le succès du Mobilien ne se mesurera pas autant par sa capacité à attirer de nouveaux clients, même si cela reste souhaitable et possible, que par la satisfaction de ses usagers habituels. Il est d'ailleurs significatif que le nombre de voyageurs attendus sur le réseau ne soit cité nulle part³⁰⁹.

Les propos de Chantal Duchêne permettent de bien comprendre le poids de l'enjeu politique lors des négociations du contrat de plan Etat-Région : « *Hier soir, le président Huchon, à ses vœux, me dit : “ Chantal, je me souviens d’une chose que vous m’avez dit : “ Pour les prochaines élections, les projets du contrat de plan ne seront pas prêts ; on n’aura peut-être fait avancer que quelques lignes PDU si on y met des sous” ; je ne vous croyais pas. Vous aviez raison. On aurait peut-être dû mettre plus d’argent sur les lignes PDU” (...)* Moi j’étais sûre, en plus, je ne faisais que de leur répéter : “C’est idiot parce que personne ne se souviendra de ce que vous avez négocié pour le contrat de plan qui a été signé début 2000.

³⁰⁷ D'après entretien avec Chantal Duchêne. Voir chapitre 1.3.3.

³⁰⁸ Voir par exemple KAUFMANN, V., 2000, *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines. La question du report modal*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 252 p.

³⁰⁹ Ni dans le document PDUIF, ni dans le guide d'axes édité postérieurement par la DREIF.

Tout le monde regardera ce qui a été réalisé en 2004. Vous n'aurez réalisé aucune infra, tandis qu'avec le PDU, on pourra avoir amélioré la vie quotidienne des gens'' »³¹⁰.

En résumé, la concertation a joué un rôle important dans le choix de l'idée innovante et dans le démarrage de l'innovation Mobilien. Mais il s'est agi d'une concertation que nous pourrions qualifier d'incomplète dans la mesure où les conflits ont été évités : les choix ont été reportés (les modalités de financement des surcoûts d'exploitation, les lignes et les pôles prioritaires) ou décidés en petit comité (priorité accordée aux aménagements pour les bus, budget). D'autre part, il s'est agi d'une concertation où les considérations politiques ont été plus déterminantes que les performances commerciales du produit. L'innovation Mobilien, encadrée dans le champ spécifique des politiques de déplacements, présente en définitive certaines caractéristiques qui l'éloignent des innovations industrielles : elle dépend plus de son appropriation par les décideurs politiques que par l'ensemble de la société et elle s'explique plus par un désir de reconnaissance politique que par la volonté de succès commercial.

Nous verrons maintenant que l'innovation qui s'est construite ainsi au cours des réunions possède un caractère « mou » à la fois techniquement et territorialement. Sous ce point de vue, le Mobilien s'éloigne aussi du modèle des innovations industrielles qui se concrétisent et s'améliorent au cours des discussions successives.

³¹⁰ D'après entretien avec Chantal Duchêne.

2.2.2 – Une idée nouvelle qui ne s'améliore pas au cours des négociations

Nous avons vu jusqu'ici que le choix du réseau principal de bus en tant qu'idée phare du PDUIF et le démarrage de la phase d'innovation étaient issus d'une concertation restreinte pilotée par l'équipe de la DREIF, avec un rôle central du STP et de certains décideurs politiques (président du Conseil Régional et ministres signataires du contrat de plan). Nous montrerons maintenant que l'innovation qui se modèle au cours des réunions successives a un caractère techniquement et territorialement mou.

D'après Akrich, Callon et Latour, toute idée nouvelle subit des modifications au cours des procédures de concertation auxquelles elle est soumise et c'est uniquement lorsqu'elle est au départ assez souple pour s'adapter aux divers intérêts rencontrés, qu'elle finit par avoir du succès³¹¹. L'innovation technique ne doit donc pas craindre la concertation, au contraire, elle se construit et se concrétise à travers elle.

Pourtant, l'innovation Mobilien ne s'adapte pas exactement à ce schéma. Le projet avance en fait suivant deux dynamiques différentes. D'un côté, le Mobilien en tant que réseau se précise au fur et à mesure des discussions, c'est vrai. Le choix des lignes et des pôles de ce réseau et le maillage final se construisent par la concertation. Nous verrons cependant que le résultat est territorialement discutable et nous pointerons les défaillances du processus qui peuvent expliquer cela. D'un autre côté, la conception des lignes du réseau à proprement parler (les aménagements prévus, les objectifs...) se complexifie sans devenir pour autant plus claire ou précise.

³¹¹ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I) et 1998(II), *op.cit.*

Un objet territorialement « mou »

Affaiblissement du projet par l'agrégation de lignes et de pôles

Au cours des discussions pour la définition du réseau Mobilien, une de ses caractéristiques primordiales, son exceptionnalité, se perd. En effet, le nombre de lignes et de pôles du réseau principal s'accroît progressivement au cours des réunions de concertation. Rappelons les chiffres.

En octobre 1998, la RATP avait présenté son idée de réseau principal de bus et il comprenait une trentaine de lignes et un nombre encore indéterminé de pôles. Dans un document de son Département du Développement de janvier 1999, une nouvelle ébauche du réseau est présentée suite aux réunions que la RATP a tenue avec les trois départements de la première couronne (DDE et Conseils Généraux) : le nombre de lignes est passé à 35 et celui des pôles à 69. Le document précise que : *« en nombre de lignes et surtout en nombre de pôles, cette ébauche représente probablement la fourchette haute. Un affinage de cette ébauche permettra peut-être de diminuer légèrement ces deux nombres (surtout celui des pôles) »*³¹². Mais c'est le contraire qui se produit : la liste ne cesse de s'agrandir. En octobre 1999, le vice-président du STP exprime sa volonté de ne pas dépasser la cinquantaine de pôles pour pouvoir être efficaces dans l'action³¹³. A la fin de ce même mois, dans un rapport interne à la DREIF, le réseau comprend 130 pôles, 45 lignes de la RATP (15 à Paris et 30 en proche couronne) et une vingtaine de lignes d'exploitants privés en moyenne couronne³¹⁴. En décembre 1999, la présidence de la RATP affiche 55 lignes pour le réseau principal (17 à Paris et 38 en banlieue)³¹⁵. La liste validée début 2000 et envoyée comme annexe au document pour avis des collectivités locales comprend 70 lignes de la RATP (dont 20 à Paris), 70 lignes de transporteurs privés et 143 pôles. Le nombre de lignes augmentera encore légèrement (jusqu'à 150) avant la validation du document final en décembre 2000.

³¹² RATP, *Plan de Déplacements Urbains. Proposition d'ébauche du Réseau Principal*, Rapport du Département du Développement, 19 janvier 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

³¹³ DOBIAS, G., *Plan de déplacements urbains - pôles de transport*, Lettre du Vice-Président du STP à Monsieur Jean-Pierre Duport, préfet de la Région Ile-de-France, 12 octobre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

³¹⁴ *Comités d'axe du réseau principal de lignes de bus en zone agglomérée dense. Comités de pôle transports collectifs*, 27 octobre 1999, Rapport interne DIT/DREIF (document non publié).

³¹⁵ BAILLY, J.-P., *Note Générale n° 5283. Mise en place du réseau Mobilité*. Note de diffusion interne à la RATP, 10 novembre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

L'inflation progressive du nombre de lignes et de pôles du réseau principal de bus répondait en grande partie à un objectif que nous avons déjà évoqué : éloigner le fantôme du réseau à deux vitesses. Les oppositions à la constitution d'un réseau principal se basaient sur la peur que sa mise en œuvre se traduise par un délaissement de la partie du réseau de bus « non-principal ». Ces craintes provenaient en partie des collectivités locales (Conseils Généraux et communes) qui réclament ainsi que de plus en plus de lignes et de pôles soient incluses dans la liste. Elles étaient présentes aussi chez certains secteurs internes à la RATP qui voyaient la hiérarchisation du réseau comme une étape préalable à sa privatisation.

Pierre Arnaud, à l'époque chef du projet Mobilien à la RATP, explique l'inflation du nombre de lignes et de pôles qui, à son avis, dévaluait le projet :

« Sur le choix des lignes, vous avez dit qu'au début on pensait à un réseau plus restreint, puis petit à petit on a augmenté le nombre. C'est parce que les collectivités elles-mêmes réclamaient que certaines lignes soient incluses dans le réseau principal ?

A la fois les collectivités et les transporteurs.

Les transporteurs privés ?

Et la RATP également. C'est un peu... comment je dirais... c'est toujours difficile de faire un choix. Donc au début on dit qu'il n'y en aura que 50 et puis à la fin on en trouve 70. Ça c'est la pression... vous savez, c'est assez normal. Je le regrette quand même, qu'on n'ait pas été plus ferme que ça, mais enfin bon... si c'était le prix à payer, très bien. Mais c'est évident que je ne vois pas l'intérêt d'avoir énormément de lignes parce que après, s'il y en a trop, ce n'est plus principal. Autrement dit, si tout le monde devient principal, vous comprenez bien que ça n'a plus d'intérêt. Bon, ce n'est pas encore le cas là, parce qu'il y a des territoires assez vastes... »³¹⁶

Le directeur du département Qualité de Service au Stif est du même avis. Il souligne quant à lui la pression des transporteurs privés dans l'inflation du nombre de lignes : *« il y un travail qui a été mené avec les DDE par la DREIF, qui ont sorti des lignes... bon, c'est sorti un peu d'un chapeau. Ce n'est pas très bien fait. Même pas du tout. Il y a des lignes qui n'étaient pas essentielles qui figurent dans cette liste (...) Il y avait une pression des transporteurs privés qui disaient : " il faut à tout prix que ma ligne soit classée ". Et puis on est dans un contexte que vous connaissez peut-être d'un décret de '49 où les entreprises en quelque sorte sont propriétaires d'un itinéraire, sont propriétaires d'un point d'arrêt. Donc il y a très peu de restructuration qui a été faite dans cette grande couronne et donc (...) ceux qui se sont occupé [du pilotage] ont été devant un choix de lignes principales qui était beaucoup plus difficile »³¹⁷.*

³¹⁶ Extrait d'entretien avec Pierre Arnaud, ancien Chef du Projet Mobilien à la RATP.

Il y a donc tout au long de cette étape une tension entre ceux qui portent le projet de création d'un réseau principal et ceux qui ne sont pas convaincus par la hiérarchisation du réseau de bus. Il s'agit de points de vues opposés, difficilement conciliables. Le résultat de cette tension est l'inclusion de plus en plus de lignes et pôles dans la liste. Car les pilotes de l'élaboration du PDUIF et la direction de la RATP ne souhaitent pas faire passer le projet en force. A la DREIF, parce que la concertation a été affichée comme image de marque de la démarche, et il faut donc respecter les souhaits des collectivités locales ; à la RATP de peur de soulever la colère des syndicats. C'est pour satisfaire les demandes des uns et pour calmer les susceptibilités des autres, que le réseau est élargi. C'est le résultat de la concertation. Cet élargissement n'est pas en soi forcément nuisible à l'innovation. Nous pouvons imaginer un réseau Mobilien de 150 lignes et 143 pôles. Le problème est bien sûr de trouver les financements qui aillent avec. Or pour un budget limité, l'augmentation du nombre de lignes et de pôles principaux implique logiquement moins d'investissement sur chacune de ces lignes et de ces pôles. Et là oui, l'innovation risque d'être compromise.

Par contre, le responsable de la mise en œuvre du Mobilien au Stif ne pense pas qu'un nombre plus petit de lignes et de pôles aurait été une meilleure solution : *« Ce raisonnement je pense qu'il est pertinent pour une programmation classique type contrat de plan, ou les maîtres d'ouvrage, État, etc. sont volontaires pour les projets. Et là, la particularité c'est que comme il s'agit de maîtrises d'ouvrage décentralisées, c'est un pari sur le fait que telle ou telle collectivité va se lancer dans le projet. (...) Donc je pense qu'il était assez intéressant finalement d'inscrire plus de projets potentiels qu'on ne peut vraiment mener à bien, parce que c'est en fait au fil de la mise en œuvre qu'on a pu voir quelles étaient les collectivités volontaires et celles qui n'étaient pas volontaires »*³¹⁸.

Mais penser ainsi, c'est ne pas considérer que le caractère exceptionnel peut être précisément le facteur qui suscite le volontarisme de certaines collectivités. Jean-Marc Offner a montré que certains élus locaux veulent avant tout distinguer leurs actions territoriales de celles de leurs voisins, qu'ils préfèrent être « innovateurs seuls » à être « innovateurs prototypes », que pour s'affirmer politiquement il leur faut des « *marges de manœuvre vis-à-vis des tendances lourdes de la standardisation technico-économique* »³¹⁹.

³¹⁷ D'après entretien avec Yves Robin-Prévallée, directeur de la Qualité de Service au Stif.

³¹⁸ D'après entretien avec Hervé Abderrahman, responsable du projet Mobilien pour le Stif.

³¹⁹ OFFNER, J.-M., 2000, "L'action publique urbaine innovante", in Wachter, S. (Ed.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*. Editions de l'Aube, pp 139-155.

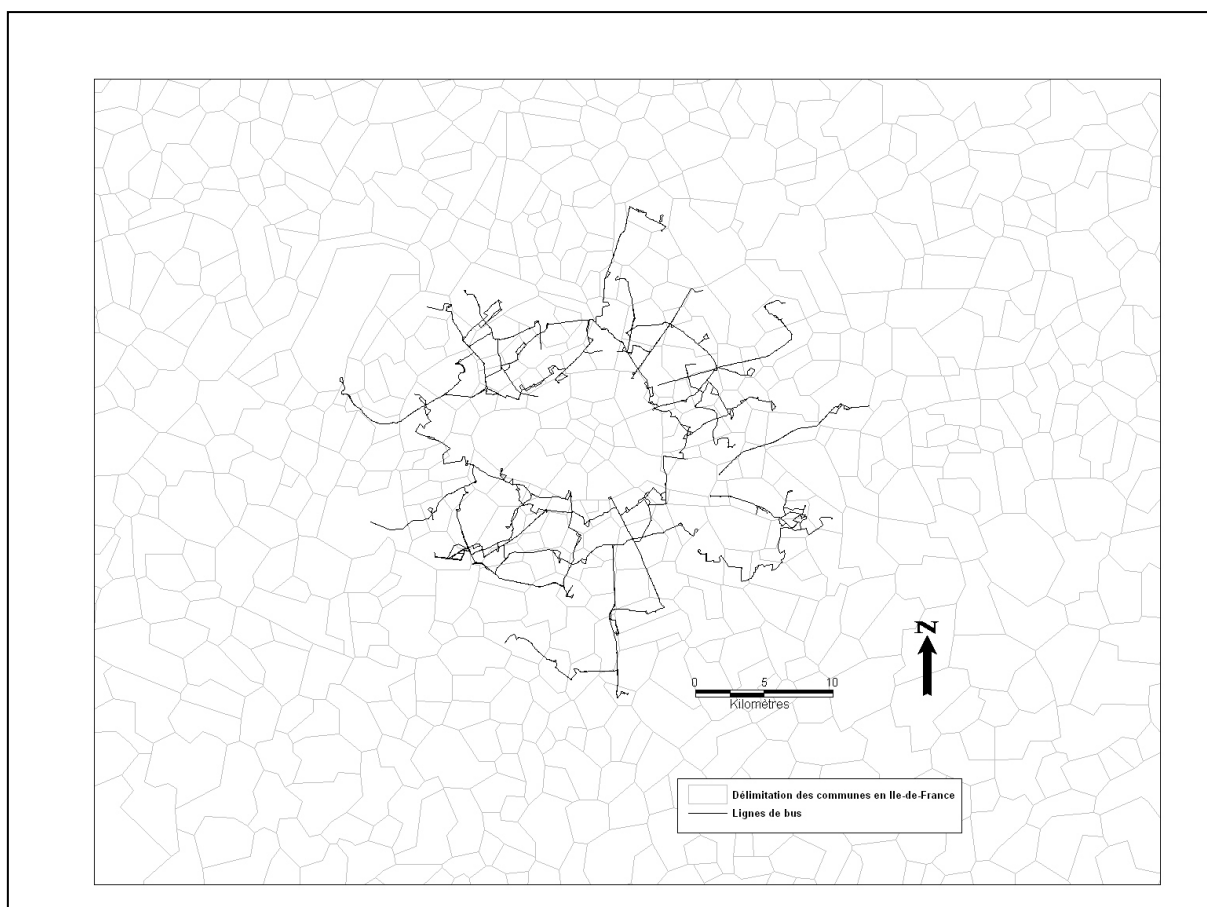
Nous pourrions aussi dire qu'au cours des procédures de concertation mises en place, une caractéristique importante des lignes Mobilien telles qu'elles étaient conçues au départ, s'est perdue, leur exceptionnalité. De ce point de vue, l'innovation a été prise au piège d'un excès de consensus.

Territorialement un réseau de moins en moins cohérent

Avec la croissance du nombre de lignes, le réseau Mobilien devient « territorialement mou » au sens où son maillage s'adapte de moins en moins bien à un territoire précis.

Les premières lignes du réseau Mobilien furent choisies par la RATP selon le critère affiché de préfigurer le réseau Orbitale. La répartition géographique de cette première ébauche du réseau (une trentaine de lignes) montre la volonté de préfigurer deux rocade. Ce choix répondait plus à une logique de réseau qu'à une logique territoriale : transparaît avant tout la volonté de l'opérateur d'étendre son réseau suivant le modèle radioconcentrique classique. Le maillage proposé devait permettre tout de même de répondre aux besoins de déplacements entre départements de la petite couronne parisienne. Le problème est qu'aucune institution territoriale n'existe à cette échelle pour soutenir le projet³²⁰. Le Conseil Régional aurait été le seul à avoir des compétences pour cela mais le réseau, tel qu'il était conçu à ce stade, n'était pas très utile pour les habitants de la grande couronne (malgré les quelques lignes radiales qui devaient les connecter avec les rocades) et donc pour l'ensemble de la région.

³²⁰ Le débat sur la création d'une institution à échelle métropolitaine autour de Paris (parfois nommée « Grand Paris ») a été ravivé début 2005 par un manifeste rédigé par les architectes-urbanistes Paul Chemetov, André Lortie et Simon Ronai qui porte pour titre « Le pari métropolitain ». Voir revue Urbanisme n° 341, mars-avril 2005.



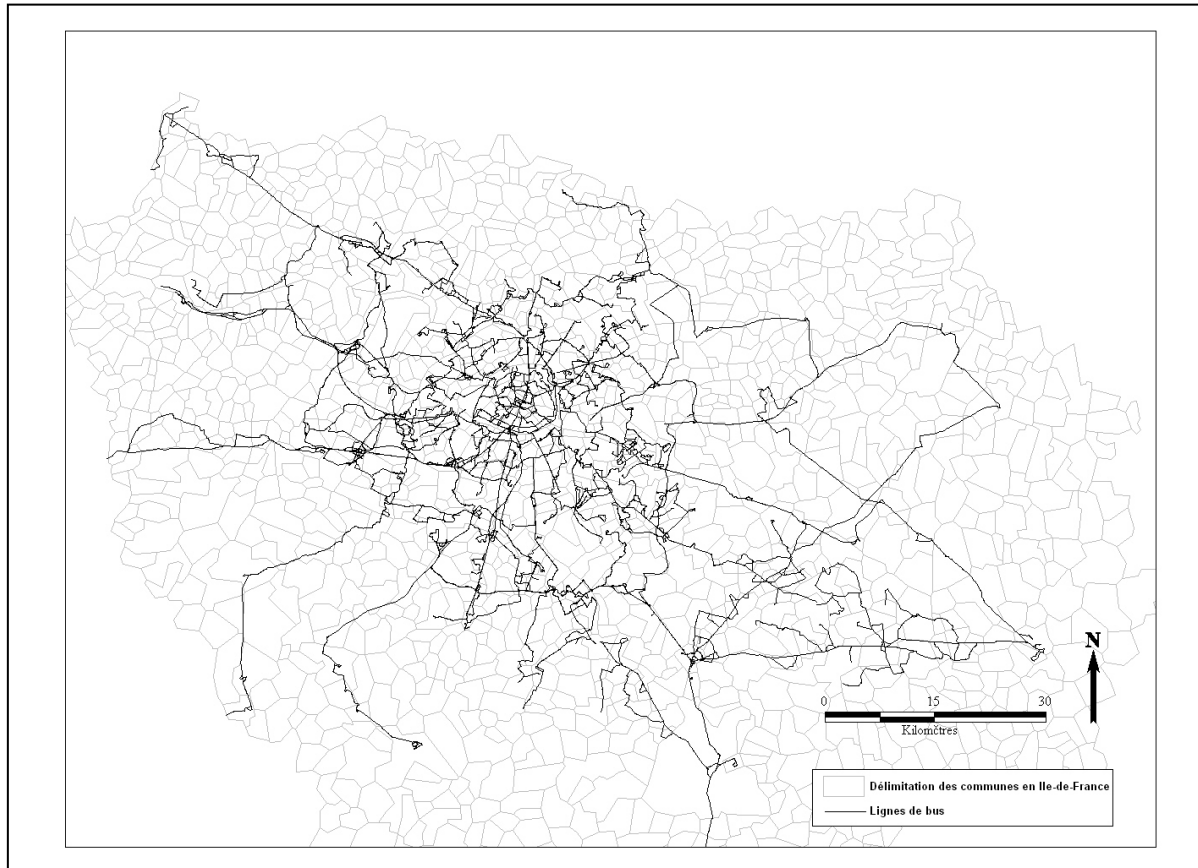
Carte 1 – Maillage approximatif du réseau principal de bus selon les premières propositions de la RATP³²¹

Lorsque, au cours du processus de concertation, le nombre de lignes et pôles du réseau principal s'accroît, la RATP abandonne progressivement l'idée de préfigurer Orbitale et se concentre sur l'objectif d'améliorer les lignes les plus importantes en nombre de voyageurs. En fait, toute référence au réseau de rocade disparaît des documents à partir de janvier 1999 ; on parle en revanche, de choisir les lignes en fonction du « *potentiel de trafic* »³²². Nous avons vu que dans les discussions qui suivent, les pressions internes à la RATP tout comme les demandes des départements et des transporteurs privés vont amener à sélectionner de plus en plus de lignes pour le réseau. Cela se traduit géographiquement dans le maillage final qui ne répond plus à la logique souhaitée par un opérateur de réseau : les parcours des bus sont

³²¹ Source : élaboration propre d'après les parcours actuels des lignes d'autobus prévues pour le réseau principal dans RATP, *Plan de Déplacements Urbains. Proposition d'ébauche du Réseau Principal*, Rapport du Département du Développement, 19 janvier 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié) et d'après la base de données sur les lignes Mobilien fournie par la DREIF/DIT.

³²² RATP, *Plan de Déplacements Urbains. Proposition d'ébauche du Réseau Principal*, *op. cit.*

difficiles à lire (puisque différentes lignes coïncident sur les mêmes tronçons) et les points de correspondance difficiles à repérer. Du coup, l'utilisation du Mobilien comme réseau d'ensemble (c'est-à-dire en empruntant plusieurs lignes consécutivement) paraît compromise. Tout cela éloigne le projet de l'idée initiale de la RATP.



Carte 2 – Maillage du réseau principal de bus final³²³

Or, si le Mobilien s'est écarté d'une logique de réseau, il semble tout aussi éloigné d'une logique territoriale cohérente. En effet, la justification territoriale du maillage semble *a priori* difficile, même en mobilisant plusieurs argumentaires. Frank Scherrer a analysé les types de justification territoriale qui ont accompagné traditionnellement les projets d'infrastructures urbaines³²⁴. Il distingue trois figures : la justification fonctionnelle qui consiste à défendre le « bon périmètre » pour un fonctionnement optimal du réseau ; la justification pour un lieu exemplaire qui est généralement associé à titre expérimental aux projets innovants ; et la

³²³ Source : élaboration propre à partir des données de suivi du Mobilien fournies par la DREIF/DIT.

³²⁴ SCHERRER, F., 1997, "Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines", in Gariépy, M. et Marié, M. (Eds.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris, L'Harmattan, pp 347-362.

justification en fonction de l'articulation entre différentes échelles territoriales et fonctionnelles que le projet permet de satisfaire.

Le premier de ces arguments pourrait servir à justifier le périmètre du réseau Mobilien, mais pas le choix de ses lignes. L'aire desservie par le réseau principal de bus semble cohérente : le projet est encadré dans un plan de déplacements pour la région dans son ensemble et il paraît donc logique que l'aire balayée corresponde à toute la région. Cependant, les lignes retenues pour le réseau n'ont pas l'air de répondre à l'optimum technico-économique dont parle Scherrer. Il conviendrait pour être sûr d'analyser en détail les besoins de mobilité des franciliens, commune par commune, par rapport aux lignes du réseau Mobilien. Sans mener une étude si poussée, remarquons tout de même que 37,8% des déplacements motorisés en Ile-de-France ont pour origine et destination la grande couronne et que 89% de ces déplacements se font en voiture³²⁵. Face à cette réalité, le réseau Mobilien reste essentiellement centré sur la petite couronne, son dessin couvrant très mal le besoin de mobilité en grande banlieue.

Origine et destination dans Paris	12.2%
Paris - Banlieue	16.7%
Origine et destination dans la petite couronne	22.7% (dont 8.9 % intra communaux)
Petite couronne – Grande couronne	7.3%
Origine et destination en grande couronne	37.8 % (dont 23.9% intra communaux)
Banlieue - Banlieue à travers Paris	2%
Autres	1.3%
Total	100%

Tableau 11 - Répartition des déplacements en Ile-de-France selon l'EGT 2001³²⁶

L'optimum technico-économique du réseau semble donc *a priori* compromis. Lors du choix des lignes du Mobilien, on se contenta d'y inclure celles qui étaient les plus importantes en termes de voyageurs mais, à notre connaissance, l'analyse fine des besoins en fonction des densités de population et des infrastructures de transport existantes reste à faire.

³²⁵ Ces chiffres sont extraits d'une analyse fine de la dernière enquête globale des transports. Voir COUREL, J., MEYERE, A. et NGUYEN-LUONG, D., 2005, "Répartition Géographique des déplacements: une nouvelle approche", *Les cahiers de l'Enquête Globale des Transports*, n° Mars 2005, pp. 1-20, <http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/notesconjonctures/transportvoyageurs/cahiers/cahiers.htm> (dernier accès en novembre 2005).

³²⁶ Source: élaboration propre à partir des données figurant dans COUREL, J., MEYERE, A. et NGUYEN-LUONG, D., 2005, *op. cit.*

Le deuxième argument dans la justification des infrastructures urbaines (lieu exemplaire) n'est pas plus valable que le précédent pour le Mobilien puisque le choix des pilotes a été de mettre en œuvre le réseau partout en Ile-de-France, sans expérimentations préalables sur certains territoires restreints.

Le troisième argument (articulation entre échelles fonctionnelles et territoriales), bien que présent de façon implicite lors de l'élaboration du projet Mobilien, ne sert pas non plus à justifier le maillage du réseau. D'après Scherrer, « *en milieu urbain, face à la multiplicité des acteurs qui interviennent dans la décision et la diversité des logiques fonctionnelles en jeu, l'articulation des échelles territoriales se construit et évolue le plus souvent tout au long du processus décisionnel* »³²⁷. Cela se traduit souvent par une superposition des différentes logiques dans la conception même de l'infrastructure. L'auteur donne l'exemple de projets de rocade qui, au cours des discussions entre les différents acteurs, s'enrichissent d'échangeurs satisfaisant à la fois la logique du développement local et celle des infrastructures pénétrant vers le cœur de l'agglomération.

Quelque chose de similaire s'est produite avec le choix du réseau Mobilien. Il est inscrit dans un plan de déplacements urbains imaginé pour répondre à plusieurs échelles : de la région à la rue, en passant par la métropole et la zone agglomérée dense. Le réseau principal de bus devait donc satisfaire chacune de ces échelles. Ainsi, les lignes et pôles du réseau ont été choisis en tenant compte des pétitions des départements, de la Région, de l'État (DREIF) et des opérateurs de transport. Le maillage obtenu est le fruit, comme nous l'avons vu, d'une agrégation de tous ces intérêts. Le réseau Mobilien permettrait donc une articulation multi-échelles et trouverait par là sa justification territoriale ?

Le PDUIF distingue deux types de lignes dans le réseau principal. Les lignes en zone agglomérée -dites aussi lignes urbaines- et les lignes en dehors de la zone agglomérée –lignes de pôle à pôle. Les différences en termes de fréquence ou amplitude ne sont pas indiquées dans le document, elles seront précisées plus tard, dans le guide d'axes publié par la DREIF³²⁸. Cependant cette distinction paraît insuffisante pour permettre une articulation multi-échelles. Rien que parmi les lignes urbaines, il faudrait pour cela pouvoir distinguer plusieurs cas de figures : lignes à priorité communale, départementale ou régionale, en milieu

³²⁷ SCHERRER, F., 1997, *op. cit* p. 357.

³²⁸ Voir à ce sujet le tableau dans le chapitre 2.2.1.

urbain dense ou dispersé, parisiennes ou en dehors de Paris... Les principes d'action et certains objectifs sont fixés pour l'ensemble de ces lignes : vitesse commerciale, fréquence, amplitude horaire. Or, il paraît illogique que ces caractéristiques soient les mêmes partout : certaines lignes de banlieue devraient probablement avoir moins d'arrêts et une plus grande vitesse commerciale que les autres, par exemple.

En homogénéisant les objectifs à atteindre sur l'ensemble des lignes, le réseau ne peut plus satisfaire toutes les échelles, même si les priorités d'aménagement restent à définir localement sur chaque axe. Le maillage global répond à une superposition de trois logiques (opérateur de réseaux, Région, départements) sans différenciation des fonctions de chacune des lignes, ce qui ne fait pas sens. Le réseau Mobilien est « territorialement mou » parce qu'il ne s'adapte à aucune échelle territoriale précise.

Des lignes Mobilien spatialement et techniquement « molles »

Des aménagements urbains de plus en plus flous

Nous avons vu que la toute première ébauche du réseau principal de bus provenait de la RATP. Au départ, l'objectif était d'améliorer les fréquences, vitesses, amplitudes horaires et qualité de confort des lignes ainsi que l'aménagement, les services, l'accès et l'insertion urbaine des pôles.

Mais cette idée de départ assez simple est en fait progressivement enrichie et complexifiée. En effet, pour les pilotes de l'élaboration du PDUIF, un des avantages du réseau principal de bus est qu'il permet d'y inclure tout un ensemble de mesures, notamment tout ce qui touche à l'amélioration de la qualité des déplacements des voyageurs (amélioration de l'attractivité, l'information, la sécurité, les parcs relais, etc.), mais aussi de nombreuses actions visant à améliorer les cheminements des piétons et des cyclistes car on pouvait considérer l'aménagement de l'axe de façade à façade. Cela apparaît déjà succinctement dans un document co-rédigé par le STP et l'équipe de la DREIF en février 2000³²⁹ : « *Le comité d'axe a pour mission de définir les principes de base et les priorités à traiter dans le cadre de recherches de solutions conformes aux orientations du PDU pour l'ensemble de l'axe. Ces*

³²⁹ En fait il d'agit d'un document rédigé par l'équipe de pilotage à la DREIF, puis modifié par la direction du STP.

*principes de base devront notamment préciser les fonctionnalités de la ligne, préconiser le cas échéant des adaptations d'itinéraires et prendre en compte les préoccupations de l'ensemble des usagers de l'espace public (TC, 2 roues, piétons, VP) »*³³⁰. Le principe de regrouper dans les projets d'axes des mesures touchant à l'ensemble des modes de déplacements (et non pas uniquement aux autobus) sera développé par la suite dans le guide d'axes que rédigera la DREIF au cours de l'année 2001³³¹. Les axes du Mobilien deviennent des espaces où il faut :

- Améliorer la circulation générale : traitement des problèmes de stationnement, de livraisons, de non-respect de la vitesse réglementée et de capacité de la voie.
- Améliorer la circulation des bus : gains de vitesse et régularité, augmentation de la fréquence et de l'amplitude, adaptation de l'itinéraire et des points d'arrêts, confort du matériel roulant...
- Améliorer les circulations douces : études de mise en place de couloirs réservés pour les vélos, d'élargissements des trottoirs, de traitement des traversées...
- Améliorer l'environnement urbain : définition des grands choix de traitement urbain et paysager de la voie.

Dans le cas idéal où on disposerait au moins de 40 mètres d'emprise, tous ces principes doivent être appliqués. Sinon, les priorités sont à définir au cas par cas, en fonction du diagnostic de chaque axe mais la circulation des bus est dans tous les cas une priorité.

³³⁰ DOBIAS, G., *Définition des objectifs des axes du réseau principal du PDU*. Op. Cit. p 3.

³³¹ DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, 121 p.

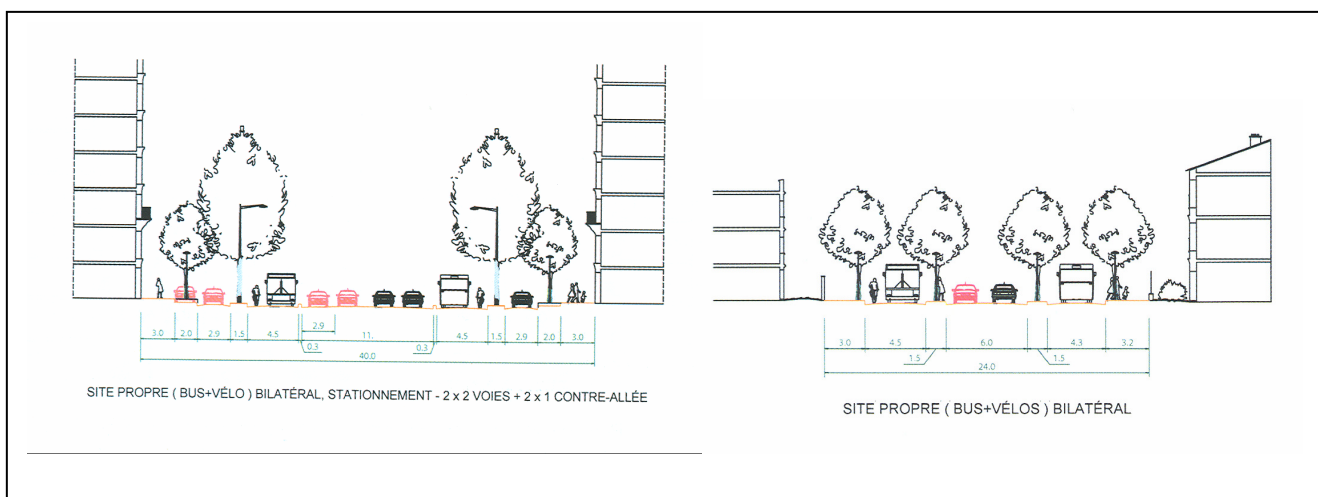


Schéma 8 - Exemples d'aménagements proposés par la DREIF pour différentes emprises disponibles³³²

Nous voyons donc que l'idée originale du départ, un réseau principal de bus, a été complexifiée avec l'agrégation de plusieurs principes à prendre en compte, tirés des propositions des groupes thématiques. Le résultat est un assemblage d'idées sans hiérarchisation. En termes d'aménagement, personne ne peut dire ce que sera exactement qu'une ligne Mobilien : il pourra y avoir des aménagements spécifiques pour les bus mais aussi pour les vélos, pour les piétons, pour les personnes à mobilité réduite, pour le stationnement et pour les livraisons. Cela a l'avantage de laisser le projet « ouvert » à l'intégration des logiques et des priorités locales dans la phase aval.

³³²Source : DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, 121 p.

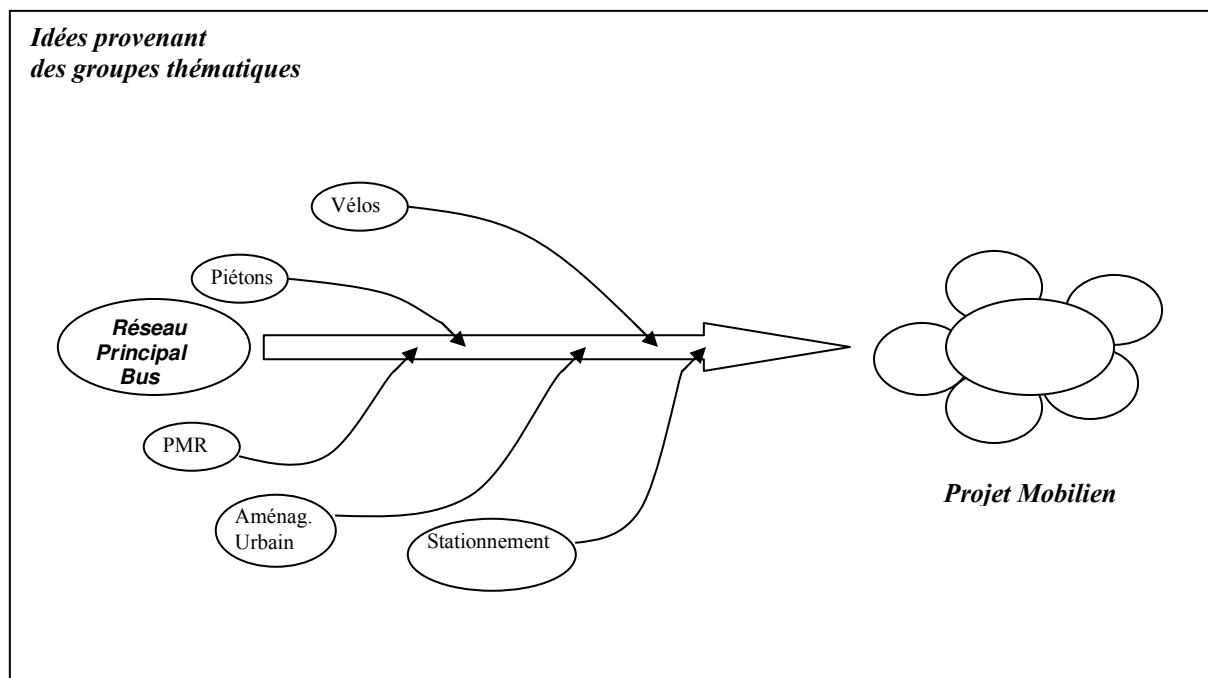


Schéma 9 - Le Mobilien, résultat de l'agrégation de plusieurs principes à l'idée du réseau principal de bus³³³

D'autre part, le projet Mobilien ne comporte pas un certain nombre d'aménagements de base. Les axes du nouveau réseau pourront être très réaménagés à certains endroits et pas du tout à d'autres endroits. Cela découle du mode bus qui n'a pas besoin d'un ancrage fort dans l'espace urbain. Il a la possibilité de rouler sur les mêmes voies que les automobiles, ce qui rend son exploitation très souple : les itinéraires sont très malléables (pour changer un parcours, il suffit de déplacer les points d'arrêts) et aucun aménagement spécifique n'est indispensable pour son fonctionnement. Cette souplesse présente des avantages pour l'exploitation de la ligne, mais aussi des inconvénients car l'espace du bus est souvent envahi par les voitures. Les aménagements durs (du type couloir en site propre), qui permettent dans ces cas une amélioration sensible de la vitesse et la régularité des bus, sont souvent rejetés par les pouvoirs municipaux, notamment lorsque l'environnement urbain est trop contraignant. Contre ce manque d'ancrage territorial inné au mode bus, les axes Mobilien proposent en fait toute une série d'aménagements urbains pour le bus mais aussi en faveur des modes non polluants. Mais ce sont des propositions qui n'ont pas de caractère prescriptif. Si tous ces aménagements étaient portés à terme, les lignes du réseau auraient effectivement un fort ancrage spatial. Le problème est qu'aucun de ces aménagements n'est indispensable au

fonctionnement de la ligne. Il est parfaitement envisageable, par exemple, que sur l'ensemble d'un parcours du bus, certaines sections bénéficient d'un réaménagement intégral de façade à façade -avec élargissement des trottoirs, mise en place de pistes cyclables et de site propre pour le bus- tandis que d'autres conservent leur configuration actuelle sans aucun aménagement spécifique. Le réseau Mobilien ne comporte pas, en soi, le besoin d'un ensemble d'aménagements urbains continus sur l'ensemble de chaque ligne. Nous pouvons citer, à titre de contre-exemple, le cas du tramway moderne ou du VAL qui requièrent l'aménagement de plateformes spécifiques de bout en bout.

Les négociations dans cette phase amont du Mobilien auraient pu permettre de « durcir » le projet, d'attribuer à toutes les lignes du nouveau réseau certains aménagements minimums par exemple. Rien n'en est. La concertation a été inefficace de ce point de vue. Si le projet Mobilien s'est énormément enrichi par l'agrégation de plusieurs propositions d'action, les lignes du nouveau réseau n'ont bénéficié que d'une inscription spatiale « molle », dans le sens où tous les aménagements urbains spécifiques sont restés optionnels. Nous verrons maintenant que les innovations techniques restent également optionnelles ce qui nous amène à qualifier le Mobilien d'innovation « techniquement molle ».

Des choix techniques peu contraignants

Si nous pouvons affirmer que le Mobilien est une innovation techniquement molle, c'est d'abord parce que la technique mise en place n'est pas nouvelle. Il n'y a aucune rupture concernant la base scientifique ou technologique des composantes du système de transports (contrairement à d'autres projets de transports publics innovants comme le VAL ou le célèbre projet échoué Aramis). Il s'agit ici d'utiliser des autobus classiques déjà en service chez les principaux transporteurs de la région. Pourtant, même en se restreignant au mode bus, la gamme de matériel roulant plus ou moins innovant et disponible sur le marché était large : véhicules tri-articulés, voitures à moteurs fonctionnant au gaz naturel particulièrement silencieux, minibus électriques...³³⁴. Mais la procédure de concertation n'a pas favorisé la concrétisation d'un choix innovant sur le matériel roulant. Bien au contraire.

³³³ Source : élaboration propre.

³³⁴ Il suffit de regarder les pages de publicité du numéro spécial de la revue Transports Publics pour le salon européen de la mobilité de Paris en juin 2004 : "Transports publics 2004: le salon européen de la mobilité", *Transport Public*, n° 1037, juin 2004.

En fait, au début des discussions, dans un document interne du Département du Développement de la RATP d'octobre 1998, il est précisé que le réseau principal devrait faire l'objet « *d'une identité visuelle particulière et d'innovations technologiques* » et qu'il serait également nécessaire « *d'étudier le type de matériel (...) et la façon de traiter le volet information* »³³⁵. Quelques mois plus tard, le même département de la RATP estime que sur la trentaine de lignes envisagées pour le réseau principal, il faut prévoir un financement de 1500 millions de francs³³⁶ : 900 millions pour les aménagements de voirie, 100 millions pour l'accessibilité, 150 millions pour la mise en place accélérée de Altaïr (système d'information en temps réel des temps d'attente) et 350 millions pour le matériel roulant et le remisage³³⁷. Or, le budget final accordé au PDUIF s'avère insuffisant pour permettre d'attribuer un tel financement à chacune des 150 lignes du réseau principal. Et cela, quel que soit le mode de calcul du budget effectivement disponible³³⁸.

³³⁵ RATP, *Elaboration du PDU d'Ile-de-France. Premières réflexions sur la construction des scénarios*, Rapport du Département du Développement, Octobre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

³³⁶ Environ 229 millions d'euros.

³³⁷ RATP, *Estimation des investissements nécessaires à la réalisation du Réseau Principal en 1ère couronne*, Rapport du Département du Développement, Février 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

³³⁸ Rappelons que le document PDUIF donne deux chiffres différents pour le financement des bus comme nous avons expliqué précédemment (Ch. 2.1.3).

	Budget total nécessaire pour l'ensemble des lignes du réseau principal (30 lignes) Estimation RATP	Budget total finalement disponible (pour les 150 lignes)	Budget nécessaire par ligne (lignes faisant en moyenne 10Km) Estimation RATP	Budget finalement disponible par ligne
Aménagement	900	1500*	30	10
Accessibilité	100	700*	3,3	4,7
Information	150	200*	5	1,3
Renouvellement bus	350	700	11,7	4,7

* Chiffres obtenus en supposant que le total des investissements disponibles pour l'aménagement, l'accessibilité et l'information se répartit à parts égales entre les pôles et les axes, le document PDUIF n'étant pas assez précis sur ce point. Il s'agit en tout cas d'un maximum.

Tableau 12 - Budgets estimés nécessaires et budgets finalement disponibles pour les lignes du réseau principal selon le tableau de financement global du PDUIF, en millions de francs³³⁹

	Budget nécessaire par ligne (lignes faisant en moyenne 10Km) Estimation RATP	Budget finalement disponible par ligne (lignes de 10Km)
Aménagement	30	30,0
Accessibilité	3,3	
Information	5	
Renouvellement bus	11,7	0,0
Total	50	30

Tableau 13 - Budgets estimés nécessaires et budgets finalement disponibles pour les lignes du réseau principal selon le tableau de financement par axes, en millions de francs³⁴⁰

Le manque d'argent explique en partie qu'à la fin de l'élaboration toute innovation concernant le matériel roulant ait été abandonnée à l'exception de l'amélioration du visuel (mesure *a priori* peu chère). La procédure de concertation qui a amené à multiplier par 5 le nombre de lignes initialement prévues par la RATP semble donc avoir joué contre l'innovation technique³⁴¹. Du moins, sur le matériel roulant.

³³⁹ Source : élaboration propre à partir du document d'estimation du Département du Développement de la RATP (RATP, *Estimation des investissements nécessaires à la réalisation du Réseau Principal en 1ère couronne, op. cit.*) et du budget du PDUIF (DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la région Ile-de-France, op. cit.* DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France*. Paris, La Documentation Française, p168)

³⁴⁰ Source : élaboration propre à partir du document d'estimation du Département du Développement de la RATP (RATP, *Estimation des investissements nécessaires à la réalisation du Réseau Principal en 1ère couronne, op. cit.*) et du budget du PDUIF (DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France*. Paris, La Documentation Française, p170).

³⁴¹ D'autant plus que le nombre de lignes et pôles a continué à croître après les négociations du contrat de plan État-Région qui ont lieu dès la fin de 1999.

Mais il serait faux de prétendre que la RATP avait au début de grandes ambitions innovatrices technologiquement. Dans les documents internes de l'entreprise concernant le projet de réseau principal, il est très rare de trouver des références à ce sujet. En fait, l'innovation Mobilien portait beaucoup moins sur la technique que sur une nouvelle organisation de l'espace de voirie et sur une nouvelle gestion de la flotte d'autobus. Le gain de vitesse devait être obtenu essentiellement par des réaménagements urbains des sections où les véhicules sont souvent pris dans des embouteillages, et non pas par la mise en place d'un nouveau matériel roulant plus performant. De façon concomitante, on espérait pouvoir gagner en régularité et donc en confort des usagers³⁴². Quant à la fréquence et l'amplitude horaire, elles devaient découler d'un réagencement des temps de rotation issus des gains de vitesse.

Les innovations techniques qui sont parfois évoquées (systèmes de priorité aux feux, systèmes d'informations en temps réels, vidéosurveillance embarquée...), restent optionnelles. Autrement dit, il ne s'agit pas d'attributs techniques intrinsèques au Mobilien. La mise en place ou pas d'un système d'information en temps réel, par exemple, ne conditionne pas l'existence des lignes. C'est en ce sens aussi que nous pouvons dire que le réseau Mobilien est techniquement mou. Un cas de figure opposé est celui du tramway moderne où le propre système d'exploitation comporte tout un ensemble d'attributs qui ne sont pas optionnels : plancher bas (donc arrêts accessibles), traction électrique (donc véhicules peu bruyants et peu polluants), nouveau matériel roulant (donc visuel *a priori* attractif)... De plus, la mise en place d'une nouvelle ligne de tramway oblige à réaliser toute une série de réaménagements aux carrefours qui peuvent faciliter la mise en œuvre, dans la foulée, d'innovations techniques optionnelles telles que la priorité aux feux.

En résumé, le Mobilien est une innovation techniquement molle parce qu'elle ne porte intrinsèquement aucune nouveauté technique. Lorsque cet aspect est évoqué, il s'agit d'options. L'innovation Mobilien ne sera pas une innovation de rupture technologique³⁴³,

³⁴² Tout cela est déjà annoncé dans l'idée de départ de la RATP : RATP, *Elaboration du PDU d'Ile-de-France. Premières réflexions sur la construction des scénarios*, Rapport du Département du Développement, Octobre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

³⁴³ Pour Michel Frybourg l'innovation de rupture technologique est celle où il y a invention technologique concernant les composantes du système de déplacements. Voir FRYBOURG, M., 2002, *L'innovation de rupture*. Paris, La Documentation Française, 67 p.

mais plutôt une innovation organisationnelle qui parie sur une nouvelle façon de penser l'ensemble des déplacements et le partage de la voirie.

Faible ancrage territorial des lignes dans l'espace urbain, faible légitimité territoriale du réseau dans son ensemble, « mollesse » technique du mode bus, non prise en compte d'une clientèle potentielle supplémentaire... Un certain parfum de fragilité émane de l'innovation Mobilien avant que l'étape de mise en œuvre démarre. Ces faiblesses sont dues en grande partie à la façon dont la concertation a été menée : le nombre trop élevé de lignes et de pôles est dû à l'envie de satisfaire aux demandes de nombreux acteurs ; l'incohérence du réseau découle de l'agrégation non hiérarchisée des diverses lignes ; le désintérêt vis-à-vis du nombre d'usagers futurs est conséquence d'une innovation dont le devenir dépend davantage du désir de reconnaissance politique que du succès commercial... Aurait-il pu en être autrement ? Une large concertation concernant un objet technique peut-elle aboutir à une autre chose qu'un objet mou ? Existe-t-il des exemples dans la littérature scientifique qui montrent des cas différents ? Des cas où des acteurs s'emparent fermement d'un projet afin de le rendre de plus en plus précis et convainquant ? Pourquoi, dans le cas du Mobilien, personne n'opère-t-il un « durcissement » technique et territorial du projet afin de garantir une efficacité optimale ? La mollesse du projet ne présentait-elle pas aussi des avantages ?

2.3 – La polysémie comme besoin de la concertation

2.3.1 – Absence de portage ferme

Un environnement réticent

Bruno Latour a expliqué l'échec du projet de transport Aramis par le fait « *d'avoir voulu porter en même temps trop de choix politiques contradictoires* »³⁴⁴. La même observation semble valable pour le projet Mobilien : il accumule des caractéristiques diverses pour répondre aux intérêts spécifiques de l'État, de la Région, des départements, des divers opérateurs de transports et des membres des groupes thématiques, mais aucun choix politique clair et ferme (qui excluerait par conséquent certains points de vue) n'est effectué.

Le besoin d'un choix politique apparaît de façon évidente lorsque nous analysons le maillage territorial. Le réseau Mobilien homogène, qui veut satisfaire toutes les échelles, ne satisfait finalement aucune d'elles, nous l'avons vu. Laissons pour l'instant de côté la question des vrais besoins de déplacements des franciliens et du maillage qui aurait donc été souhaitable. Rien que sur l'ensemble de lignes proposées, un choix était nécessaire car elles étaient de nature différente : quelles sont les ressemblances entre la ligne 304, en rocade dans la proche banlieue, la ligne 38 entièrement contenue dans la ville de Paris, la ligne numéro 11 de Connex, radiale en très grande couronne et la ligne numéro 113 de la RATP, longue radiale en petite couronne circulant entièrement sur une voirie nationale ? Souhaitait-on améliorer prioritairement les liaisons à échelle régionale, à échelle départementale ou à échelle locale ? Si les moyens financiers nécessaires pour mener des aménagements sur l'ensemble de ces lignes sont au rendez-vous, il sera possible de tout faire, à condition, nous l'avons signalé, que les lignes soient conçues de façon différente en fonction de l'échelle de desserte. Si les moyens disponibles sont limités, ce qui paraît plus réaliste, il faudra faire des choix : liaisons régionales, intercommunales ou intracommunales ? A Paris, en proche banlieue parisienne ou en grande banlieue ? De rocade ou radiales ? Des choix s'imposaient.

³⁴⁴ LATOUR, B., 1989, *Analyse d'une innovation manquée: Aramis*. avril 1989, Paris, RATP/Groupement prospective-Inrets, p 18.

Du point de vue de l'insertion urbaine de chaque ligne, des décisions fermes auraient permis également de corriger les faiblesses intrinsèques au mode bus. Pourquoi ne pas imposer par exemple un aménagement en site propre intégral sur tous les axes Mobilien ? Ou des aménagements paysagers minimums ? Ou, sur tous les axes, des voies réservées pour les vélos ? Ou encore des trottoirs à largeur minimale partout ?

Techniquement enfin, si le mode bus ne comporte pas forcément de nouvelles technologies, pourquoi ne pas conditionner le label Mobilien à la mise en place des techniques nouvelles qui permettent d'améliorer l'exploitation des autobus ? Pourquoi, de la même façon qu'on lui impose une vitesse commerciale minimale, ne lui imposerait-on pas, par exemple, des systèmes embarqués permettant une priorité de passage aux feux ?

Les décideurs politiques ne s'engagent sur aucune de ces voies. Personne ne s'empare du projet à bras le corps pour en définir des lignes directrices cohérentes selon une logique de réseau, pour imposer des aménagements séduisants à échelle locale, ou des techniques novatrices sur le matériel roulant et son système d'exploitation. Songeons un moment par contraste à l'histoire du VAL, métro automatique sans conducteur qui voit le jour à Lille en 1983 après 15 ans de discussions entre ingénieurs, hommes politiques locaux et ministres. Dans la réussite de ce projet tient un rôle central Arthur Notebart, président de la communauté urbaine de Lille. Un projet de ligne de TC était prévu depuis le début 1969 pour relier la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq à Lille (d'où l'acronyme VAL). Arthur Notebart, président de la communauté depuis 1971 s'empare de l'idée dès 1974 avec la volonté de faire du VAL le métro de toute la communauté urbaine. En fait, le nouveau projet de transport devient une priorité pour l' élu qui voit dans son succès le moyen d'asseoir la légitimité et le pouvoir de l'institution récemment créée³⁴⁵.

Rien de semblable dans le cas du Mobilien, et c'est sans doute une des raisons de sa « mollesse ». Aucune institution politique ni technique ne s'empare du projet. Les questions que l'équipe de pilotage n'a pas résolu restent suspendues sans que personne n'y réponde : un réseau principal de bus, enrichi par des aménagements urbains et en faveur des circulations non polluantes d'accord, mais pour quoi faire exactement ? Avec quel partage de voirie ? Et à quelle échelle ?

³⁴⁵ La communauté urbaine de Lille avait été créée en 1968. Voir FELIX, B., 1993, *Le VAL. Histoire d'un nouveau moyen de transport*. Strasbourg, Ronald Hirlé/Maxima, 273 p.

La Région semblait être l'institution la plus à même de répondre à ces questions car le périmètre du réseau avait été pensé à son échelle. Elle aurait pu prendre les rênes du Mobilien pour asseoir sa légitimité en tant qu'organisateur des déplacements en Ile-de-France. Et puis, si le réseau était effectivement mis en œuvre dans les délais prévus (4-5 ans), cela pouvait être un enjeu pour la réélection du président du Conseil Régional (élections régionales prévues pour 2005). C'est en ces termes que Chantal Duchêne a présenté l'intérêt du réseau Mobilien devant Jean-Paul Huchon lors des négociations du contrat de plan Etat-Région (voir chapitre 2.1.2).

Mais le président du Conseil Régional ne s'empare pas vraiment du projet. Tout en y apportant son support financier, les questions évoquées plus haut restent sans réponse. Une première explication pourrait être donnée par le fait que les autres partenaires de cette phase d'élaboration du PDU, ceux qui ont pourtant lancé l'idée et apporté son support initial, ne se montrent pas spécialement enthousiastes.

En premier lieu, la RATP n'est plus porteuse du projet car il ne correspond plus à son idée de départ (« *structurer la banlieue et la rendre plus lisible* » selon les paroles de Pierre Arnaud, ancien chef du projet Mobilien à la RATP) et parce qu'il concerne désormais aussi d'autres transporteurs. Ensuite, au sein du ministère de l'Équipement, le réseau principal de bus n'est pas unanimement soutenu. L'équipe de pilotage du PDUIF se heurte toujours aux réticences de ceux qui défendent la place de l'automobile. Ainsi, dans une lettre au préfet des Hauts-de-Seine, le ministre de l'Équipement des transports et du logement expose, avant même que le PDU ait été validé, son opposition aux objectifs affichés par le comité d'axe de la RN20 de transformer l'axe en boulevard urbain car le trafic automobile, important sur un de ses tronçons (qui permet de relier la A86 au boulevard périphérique de Paris) risque de se voir gravement pénalisé³⁴⁶. Il précise que les dossiers préliminaires des comités d'axe devront être dans tous les cas approuvés par lui. D'autre part, au cœur de l'agglomération, la direction de la voirie de la ville de Paris (qui n'est pas encore sous le gouvernement de Bertrand Delanoë) émet aussi des doutes par rapport au projet. Les objectifs en terme de vitesse commerciale lui apparaissent tout à fait inadaptés au cas parisien : « *il apparaît difficile d'imposer des objectifs généraux en terme d'amélioration de la vitesse commerciale et il serait plutôt*

³⁴⁶ *Le ministre de l'Équipement, des transports et du logement à Monsieur les préfet des Hauts-de-Seine, Lettre, 2 mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).*

souhaitable de fixer, dans le cadre des documents contractuels à établir entre l'exploitant et les gestionnaires de la voirie, des objectifs conjoints adaptés à la structure de chaque ligne concernée »³⁴⁷. Le STP enfin reste frileux quant au financement des surcoûts d'exploitation liés au réseau Mobilien : *« Je veux tout d'abord vous rappeler qu'une aide financière supplémentaire aux lignes du réseau principal du Plan de Déplacements Urbains exploités par les entreprises va se heurter à une très grande réticence des tutelles du Syndicat des Transports Parisiens (Direction des Transports Terrestres et Finances) »*³⁴⁸, signale le vice-président du STP au préfet Directeur Régional de l'Équipement. La réponse à ce problème crucial est reportée tant que le chantier de réforme du STP n'est pas achevé³⁴⁹. Le fantôme des surcoûts d'exploitation reparaitra lors de la phase de mise en œuvre du Mobilien.

Dans un contexte globalement réticent au projet, aucun décideur politique ne s'empare donc du Mobilien pour en faire « son » projet phare. Nous pourrions aussi nous demander si cet ensemble de réticences ainsi que le manque d'engagement du président de la Région ne proviennent pas du projet lui-même et plus spécifiquement de sa première donnée, celle qui n'a pas été discutée ni remise en question : l'utilisation des lignes de bus déjà existantes.

Un choix de départ trop contraignant : l'utilisation des lignes existantes

Outre la réticence qui règne entre les partenaires de l'élaboration du PDUIF, le manque d'enthousiasme du Conseil Régional pour le projet Mobilien pourrait s'expliquer par l'idée selon laquelle le bus ne serait pas un mode de déplacements séduisant pour les élus. Même s'il nous paraît qu'il y a une partie de vérité dans cette affirmation (nous y reviendrons dans le chapitre 4), elle ne semble pas suffire comme explication : les couloirs parisiens sous Bertrand Delanoë prouvent qu'un réseau de bus peut être très porté politiquement.

³⁴⁷ *Le Directeur de la Voirie et des Déplacements à Monsieur Peyronnet, directeur de l'exploitation du STP, Lettre, 16 mars 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).*

³⁴⁸ *Le Vice-Président Délégué du Syndicat des Transports Parisiens à Monsieur Bertrand Meary, Préfet, Directeur Régional de l'Équipement d'Ile-de-France, 9 mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).*

³⁴⁹ La réforme du STP consiste à transférer à la Région la direction du syndicat. Un premier pas sera fait en décembre 2000 avec l'inclusion de la Région dans son conseil d'administration. Le STP sera à l'occasion rebaptisé STIF, Syndicat des Transports de l'Ile-de-France. Toutefois l'État restera majoritaire dans le conseil d'administration et le transfert réel de compétences -avec les compensations financières qui vont avec- sera toujours à négocier (nous développons ce point dans l'encadré du chapitre 4.3.2). Pour une analyse des enjeux et de la complexité de la réforme du STP voir : OFFNER, J.-M., 1999, "Le syndicat des transports parisiens. Chronique d'une réforme annoncée." *Pouvoirs Locaux*, n° 40, 1/1999, pp. 82-87.

Une autre explication pourrait se trouver dans le fait que le nouveau réseau reprenait les lignes déjà existantes. Cette décision a marqué indéfectiblement l'évolution et la consistance du réseau. Et pourtant elle ne fut pas très discutée. D'après Pierre Arnaud : *« ça c'est un débat qui a eu lieu mais qui a très vite été réglé parce que finalement les lignes existantes, si elles existent c'est parce qu'elles ont bien une raison d'être. Ce que l'on reproche aux lignes existantes ce n'était pas leurs tracés, quoi qu'il y avait sans doute des rectifications à faire, pour que les trajets soient plus directs, etcetera, mais disons qu'elles avaient été bien faites. Naturellement elles étaient là où il y avait une population, une demande »*³⁵⁰. Cette affirmation nous semble discutable. D'un côté, au regard des chiffres de mobilité et des cartes montrés dans le chapitre précédent (cf. 2.3.1) les lignes de bus ne semblent pas correspondre aux besoins des franciliens, notamment en grande couronne. D'un autre côté, déjà au milieu des années 1980, le service des Stratégies de Développement de la RATP avait fait le constat que le réseau d'autobus de banlieue n'était pas adapté aux besoins des franciliens car il était le fruit de toute une succession de micro-décisions (prolongements et ramifications de lignes) et qu'il n'avait jamais été pensé comme un ensemble³⁵¹. En tout cas, lors des discussions sur Mobilien, la restructuration du réseau n'est pas envisagée. Les pilotes du PDUIF partent de l'idée d'améliorer le réseau existant et non de créer un nouveau réseau (le contexte francilien y joue un poids car les nouvelles infrastructures de transport sont programmées dans le cadre du Schéma Directeur et non dans le cadre du PDU). Cette décision limite à notre avis le pouvoir de séduction du réseau principal de bus sur les élus : si les lignes sont jugées en soi, de par leur tracé, peu satisfaisantes pour répondre aux besoins de mobilité³⁵², l'objectif d'amélioration de ces lignes (en termes de vitesses, fréquence, environnement, etc.) ne pourra jamais être assez porteur.

Le choix de départ contraignant limite les possibilités d'adaptation et donc de succès du projet. Ceci rappelle l'exemple d'Aramis. Bruno Latour a expliqué que ce nouveau moyen de transports a échoué parce que personne n'a remis en question la décision initiale d'utiliser des mobiles à attelage immatériel : *« Les porteurs du projet prennent une décision capitale sur ce qui est négociable et sur ce qui ne l'est pas. L'implantation, la taille, l'exploitation, le*

³⁵⁰ D'après entretien avec Pierre Arnaud, ancien chef du projet Mobilien à la RATP.

³⁵¹ OFFNER, J.-M. et SANDER, A., 1990, *op. cit.* On pourrait ajouter que si le réseau existant était bien adapté, les intercommunalités ne chercheraient pas à le restructurer, or c'est une de leurs demandes récurrentes dans le cadre de l'élaboration de PLD.

³⁵² Ce constat est fait aussi par les élus. Daniel Devisse, vice-président du Conseil Général du Val-de-Marne chargé des transports et des déplacements a explicitement manifesté sa conviction du *« besoin d'un nouveau maillage pour les bus »* lors du colloque *« Mobilités et déplacements à l'échelle métropolitaine : diagnostic partagé, démarches communes ? »*, organisé par la ville de Paris, le 15 juin 2005.

financement, le réseau maillé, tout cela est discutable ; le mobile à attelage immatériel ne l'est pas. Or une telle décision engage l'avenir car elle amène à la table de négociation des joueurs qui n'ont pas la liberté de manœuvre pour reprendre tout le projet en fonction des circonstances changeantes. Ils sont obligés de maintenir le mobile (devenu le cœur et l'essence de Aramis) alors que tout le reste doit changer. Or, comment dans un moyen de transport, séparer clairement ce qui se meut, du réseau où il se meut, et de la ville où est implanté le réseau ? »³⁵³.

L'utilisation de lignes de bus déjà existantes a sûrement limité l'attractivité du réseau Mobilien aux yeux des élus régionaux. D'après les enseignements de la sociologie de l'innovation, il aurait fallu, au moins au départ, laisser ouverte la possibilité d'une restructuration du réseau, afin de pouvoir mieux adapter le projet aux intérêts de la région : *« il est indispensable de définir le projet, au début, dans des termes entièrement renégociables en formulant clairement l'objectif politique à long terme qui est choisi. Il faut donc séparer clairement l'objectif politique à atteindre et laisser très ouverts les moyens de le réaliser »*³⁵⁴.

Si l'objectif politique à long terme était clair dans le cas de l'élaboration du PDUIF -la réduction du trafic automobile-, le projet imaginé pour l'atteindre -le réseau principal de bus- était par contre, dès le début, relativement contraignant. A l'opposé du modèle de Latour (un projet de départ très souple devenant au cours des réunions de plus en plus précis pour répondre à l'objectif visé), le Mobilien s'est en fait progressivement éloigné de son objectif de fond (faute de portage politique) et s'est complexifié sans pour autant atteindre un grand degré de précision. L'équipe de pilotage du PDUIF qui a fortement poussé à ce que le réseau principal de bus devienne l'idée phare du plan de déplacements et qui a négocié son financement avec les principaux acteurs politiques de la région, ne s'engage pourtant pas, lors des discussions, dans une définition plus fine du projet. Essayons de comprendre pourquoi.

³⁵³ LATOUR, B., 1989, *Analyse d'une innovation manquée: Aramis*. avril 1989, Paris, RATP/Groupement prospective-Inrets, 131 p.

³⁵⁴ LATOUR, B., 1989, *op. cit.* p. 18.

2.3.2 – Le Mobilien : entre l'objectif et l'outil

La ligne Mobilien, objet frontière

Tout se passe en fait comme si les pilotes de la démarche avaient voulu faire des lignes Mobilien des sortes "d'objets frontière" pour reprendre le terme de Susan Leigh Star et James R. Griesemer³⁵⁵. Ces auteurs définissent l'objet frontière comme un objet suffisamment souple pour s'adapter aux besoins et aux contraintes des différents acteurs qui l'utilisent à échelle locale, et assez robuste pour maintenir une identité commune à travers les sites³⁵⁶. C'est un type d'objet qui s'avère très utile pour faire travailler ensemble des acteurs à intérêts divers. Les auteurs donnent des exemples extraits du mode de fonctionnement du musée de zoologie vertébrée de Berkeley au début du XX^{ème} siècle. Joseph Grinnell, son premier directeur, se voit confronté dans ses objectifs de développer le musée, au défi de coordonner le travail de personnes provenant d'horizons différents (collectionneurs, trappeurs, administrateurs de l'université...). Pour cela, il conçoit des objets qui habitent dans chacun des mondes simultanément et permettent de répondre aux demandes de chacun des acteurs pour l'accomplissement de leur travail. Grinnell met en place quatre types d'objet frontière. Tout d'abord des « *dépôts* » où les objets (par exemple des notes de champ) sont indexés suivant un modèle standard : la librairie du musée est un exemple de dépôt. Le deuxième type d'objet créé est « *l'idéal-type* » qui ne rend pas compte de façon précise de chacun des objets du terrain car il comporte un certain degré d'abstraction mais qui peut s'adapter à diverses réalités locales précisément grâce à son caractère flou. Un exemple d'idéal type est le concept d'espèce qui ne décrit aucun spécimen précis mais qui sert à rendre compte d'un certain type d'animal et donc à communiquer entre les différents mondes. Il y a en troisième lieu l'objet « *à frontière coïncidente* ». L'exemple est la conception de « l'État de la Californie » qui donne un cadre de référence à l'ensemble des acteurs, une carte géographique, même si chacun poursuit, à l'intérieur de ce cadre, des objectifs différents (les biologistes professionnels ou les collectionneurs partageront des plans à frontière coïncidente, mais à contenu différent). Le quatrième type d'objet frontière est la « *forme standardisée* »:

³⁵⁵ STAR, S. L. et GRIESEMER, J. R., 1989, "Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's museum of vertebrate zoology, 1907-39", *Social Studies of Science*, vol. 19, n° 3, Aug. 1989, pp. 387-420.

³⁵⁶ "Boundary objects are objects which are both plastic enough to adapt to local needs and the constraints of several parties employing them, yet robust enough to maintain a common identity across sites" Ibid. p. 393

l'exemple donné est celui des formulaires pré formatés pour la classification des animaux collectés, ce qui facilite énormément la communication entre des groupes de travail dispersés.

Les lignes du Mobilien peuvent être vues comme des objets frontières parce que leurs caractéristiques restent floues, susceptibles d'intéresser aussi bien les transporteurs que les communes ou d'autres acteurs territoriaux comme les départements ou la Région. Leurs aménagements précis restent à déterminer. Le travail des instances locales de concertation sera précisément de les spécifier : « [Les objets frontière] *sont faiblement structurés dans leur usage en commun, mais deviennent fortement structurés dans leur usage sur chaque site* »³⁵⁷. La ligne Mobilien se ressemble en fait à l'objet frontière appelé « idéal-type » par Star et Griesemer : ce n'est pas un objet précis mais son caractère flou lui permet de s'adapter à plusieurs réalités. L'exemple du concept « espèce » est assez approprié : « *C'est un concept qui ne décrit aucun spécimen, qui incorpore des données à la fois concrètes et théoriques et qui permet la communication entre ces deux mondes* [le monde concret et le monde théorique] »³⁵⁸. De la même façon, nous pouvons dire que la ligne Mobilien est une « espèce de ligne de bus ». Chacune des lignes du réseau (spécimen) aura ses propres caractéristiques concrètes (en termes d'aménagement et de qualité de service) mais elles répondront toutes à certains critères théoriques (le mode de transports privilégié est toujours le bus, à une vitesse commerciale minimale de 18km/h, etc.).

Cette adaptabilité de la ligne Mobilien dont les aménagements restent à déterminer au cas par cas, en fonction des dysfonctionnements spécifiques sur chaque axe, peut constituer un atout. Les partenaires des comités de mise en œuvre disposent d'une certaine marge de manœuvre pour adapter le projet à leurs besoins précis : une ligne Mobilien en grande couronne ne sera pas identique à une ligne Mobilien à Paris. Le projet est malléable.

L'astuce des pilotes de la DREIF a donc consisté à faire de la ligne Mobilien un projet à la frontière entre plusieurs mondes (entre les réseaux et les territoires, entre l'échelle communale et l'échelle régionale) ce qui facilitait *a priori* la coopération entre les différentes institutions pour sa mise en œuvre locale.

³⁵⁷ Voir STAR, S. L. et GRIESEMER, J. R., 1989, *op. cit.* p 393. Traduction propre.

³⁵⁸ Voir STAR, S. L. et GRIESEMER, J. R., 1989, *op. cit.* p 410. Traduction propre.

Un outil pour la mise en œuvre des principes du PDUIF ?

Mais l'objet frontière tel qu'il a été défini par Star et Griesemer est avant tout un outil, pas une finalité en soi. Dans le cas du musée de Berkeley, les *objets frontière* sont des formulaires, des cartes, des définitions d'espèces, etc. qui permettent la coordination du travail entre collectionneurs, trappeurs et responsables scientifiques du musée. La constitution de ces objets est un moyen pour faciliter le travail collectif d'acteurs ayant des origines et intérêts divers. La ligne Mobilien, en tant qu'objet frontière, pourrait être également appréhendée comme outil. Il s'agirait plus d'un moyen pour mettre en œuvre localement le PDUIF, que d'une fin en soi. Le réseau Mobilien devient alors un simple prétexte pour faciliter le travail d'acteurs divers (opérateurs de transports, techniciens et élus municipaux et départementaux, associations) dans l'application locale (autour de certains axes et pôles) des principes du plan. Cela expliquerait que les pilotes de la démarche ne précisent pas davantage le projet, qu'ils ne lui confèrent pas des caractéristiques plus « dures ». L'objectif était avant tout la mise en œuvre des principes du PDU, et il était convenable que le Mobilien reste assez flou pour pousser tout un ensemble d'acteurs à travailler ensemble sur ces principes.

La vision de la deuxième étape de l'élaboration du PDUIF change si nous acceptons cette hypothèse. L'objectif principal est désormais d'appliquer les principes du plan de déplacements et non pas de mettre en œuvre le Mobilien. Les propos de Chantal Duchêne nous invitent à penser que celle-ci était bien sa façon de voir le projet. Tout son discours est clairement centré sur le PDUIF. Les lignes du Mobilien sont pour elle « les lignes du PDU »³⁵⁹. L'idée du réseau de bus lui paraissait une bonne idée uniquement dans la mesure où elle était facilement intégrable dans les négociations du contrat de plan Etat-Région, et permettait donc d'obtenir des financements pour tout un ensemble de mesures du PDUIF :

«- Le réseau principal de bus a séduit les financeurs ?

- Oui... Disons que je ne pouvais pas rentrer d'autres dépenses dans le Contrat de Plan... [la question était] comment trouver des financements dans le Contrat de Plan et pouvoir les intégrer dans le Contrat de Plan... je dirais qu'il y des trucs qui sont complètement empiriques dans ce PDU qui sont les opportunités, du "comment on va faire"..." »³⁶⁰

³⁵⁹ A titre d'illustration, pendant l'entretien qu'elle nous a accordé, le mot « PDU » revient 60 fois, tandis que les mots « Mobilien » ou « réseau principal de bus », uniquement 5 fois.

³⁶⁰ D'après entretien avec Chantal Duchêne.

En aucun moment le Mobilien ne lui apparaît comme un objectif en soi. D'ailleurs, elle tient des propos relativement critiques sur le projet finalement validé : « *Ce réseau principal de bus ce n'est pas ce que j'aurais souhaité mais bon (...) Moi ce que j'aurais voulu, c'est que l'on garde le réseau de voirie et qu'on voit comment on allait l'affecter aux différents modes* »³⁶¹.

Finalement, l'agrégation à l'idée de départ (réseau de bus) des propositions des groupes thématiques (aménagements pour les piétons, vélos, personnes à mobilité réduite, environnement urbain...) peut être vue moins comme un enrichissement de l'idée innovante pour la rendre meilleure, mais plutôt comme une intégration des principes qui vraiment importaient aux pilotes dans le projet qui pouvait obtenir le plus facilement des financements.

La théorie des objets frontière a donc permis d'effectuer un décalage important dans la façon d'interpréter les premières étapes de l'innovation Mobilien : pour les pilotes de la démarche le projet de réseau principal ne constituait pas (ou pas seulement) une fin en soi mais un moyen pour mettre en œuvre des principes beaucoup plus généraux, ceux qui étaient contenus dans le PDUIF. Le flou qui entoure les futurs aménagements des lignes Mobilien est voulu, afin de faciliter le montage des comités de concertation, les comités d'axe. Le caractère mou des lignes devient un point fort : c'est ce qui doit permettre à des personnes provenant de mondes différents de trouver un intérêt pour le projet et de se mettre à travailler ensemble.

Cette vision du Mobilien comme outil pour la mise en œuvre du PDU permet de comprendre plus aisément pourquoi les pilotes de la DREIF ne s'opposent pas à l'augmentation progressive du nombre de lignes et pôles du réseau principal : il fallait que les principes du PDU soient appliqués de façon extensive sur le territoire francilien ; un nombre élevé de lignes et de pôles garantissait une plus grande diffusion de ces principes. Cette perspective permet aussi de comprendre le choix des pilotes d'utiliser les lignes déjà existantes, de ne pas créer un nouveau réseau : la priorité était le plan de déplacements qui a pour objectif l'amélioration du fonctionnement des réseaux déjà existants, dont le réseau de bus. Le Mobilien était donc avant tout un outil qui permettait d'appliquer en même temps plusieurs principes du PDU. Pourtant à la RATP, au Stif, à la Région, et même à la DREIF³⁶² on parle toujours du Mobilien comme le principal objectif du plan. Qu'est-ce au juste que le

³⁶¹ D'après entretien avec Chantal Duchêne.

³⁶² La division chargée de la mise en œuvre du PDUIF à la DREIF se nomme : « *Mise en œuvre du PDU-Mobilien* ».

Mobilier ? Une proposition spécialement importante, parmi l'ensemble de propositions du PDU ? Ou bien le moyen de mettre en oeuvre tout un ensemble de principes du plan ? En fait, tout au cours des négociations qui ont lieu pendant l'élaboration du PDUIF, les pilotes laissent planer l'ambiguïté. N'est-ce pas l'essence même de la concertation que de jouer sur l'ambivalence des objets ?

2.3.3 – Quête de consensus versus quête de cohérence

La polysémie de Mobilien

Nous avons vu que Chantal Duchêne conçoit le Mobilien surtout comme un moyen pour mettre en œuvre le PDUIF. Mais lorsqu'elle négocie le budget du PDUIF avec le Préfet de région, avec le président du Conseil Régional, avec le président du Stif, avec le Ministre de l'Intérieur et avec le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, elle met en avant l'autre version : le Mobilien est le projet phare, le principal objectif du plan de déplacements, un projet structurant pour la région.

Nous ne pensons pas que derrière cette double utilisation du sens du Mobilien, il y ait eu une quelconque volonté manipulatrice. Le projet était à la fois but et moyen, comme conséquence de la juxtaposition des objectifs. Les contradictions n'apparaissent pas clairement aux yeux des pilotes parce que, comme nous l'avons montré, dans l'élaboration du PDUIF toutes les décisions n'ont pas été prises de façon rationnelle à la recherche d'objectifs très précis et prédéterminés. Les interactions entre acteurs ont été nombreuses, le temps court et la plupart des choix se sont fait en essayant de répondre à des finalités multiples sans se plier à des analyses approfondies. C'est ainsi que le Mobilien est devenu à la fois un outil et un objectif. Et en tant qu'objectif, il a acquis aussi plusieurs sens.

Cela transparait dans le débat autour du nom. La RATP propose Mobicité. Une enquête du département commercial qui analyse les avantages et inconvénients de plusieurs noms, explique ce choix³⁶³. « Mobi » renvoie à mobilité, mouvement, déplacement, activité,

³⁶³ L'étude a été élaborée pour la RATP par une boîte de consultants externes (WSA). Elle se trouve dans l'annexe au document RATP, *Positionnement, identité et marquage de MOBICITE*, Note interne du Département Commercial, 3 avril 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

dynamisme ; « cité » renvoie à ville, communauté. « *Mobicité renvoie à des images de déplacements dans l'espace urbain de façon rapide et simple, quasi spontanée, d'où un accroissement du sentiment de liberté et du potentiel d'action individuel. La notion de fluidité est particulièrement soulignée (...) Appliqué au nouveau réseau, il en communique bien la dimension novatrice : pratique, disponible, accessible, souple, performant, rapide, permettant une appropriation de l'espace sous le mode du plaisir* »³⁶⁴. Les auteurs de l'étude exposent aussi les inconvénients des autres noms proposés : « Axile » a une sonorité trop dure qui fait craindre la complexité ; « Axilia » a une sonorité plus douce mais peut comporter une image de superficialité et d'inconsistance ; « Movis » ne peut pas désigner une offre novatrice à cause de son suffixe « vis » qui véhicule des valeurs de passéisme et désuétude ; « Mobus » est bien perçu mais peut être associé à un mode peu rapide, peu performant et plutôt destiné à des voyages de courte distance (« *un petit bus qu'on prend sans problème* ») ; « TBR » (pour Trans Bus Rapide) est un sigle qui inscrit facilement le projet dans l'univers des transports (RER, TER, etc.), mais qui manque d'originalité et de modernité, d'où la perception d'une continuité avec l'offre actuelle plutôt qu'une innovation véritable...

A partir de tous ces commentaires, nous pouvons déduire les caractéristiques que la RATP souhaite pour le réseau principal de bus (ou, du moins, ce qu'elle souhaite transmettre) : dynamique, simple à utiliser, consistant, rapide, performant, permettant des liaisons de longue distance, nouveau, original et moderne. Rien d'étonnant *a priori*. Remarquons cependant l'absence de toute référence à l'échelle territoriale et l'effacement volontaire du mode bus (le seul nom qui contient le radical bus -Mobus- est critiqué et écarté précisément à cause de cela : « *Plus qu'un nom destiné à désigner un réseau performant et large, une appellation du bus lui-même (ou d'un micro réseau local)* »).

A peu près à la même période, le Conseil Régional lance aussi une consultation pour donner un nom au réseau principal. Mais les consultants engagés pour cette deuxième étude semblent avoir reçu un cahier de charges bien différent des premiers. Cinq axes sont privilégiés : des noms évoquant le mouvement ; des noms évoquant le maillage ; des noms évoquant la région ; des noms évoquant le plaisir et des noms basés sur le radical bus. Les références au mode et au territoire régional sont donc explicitement étudiées. Le choix final est Busilien³⁶⁵.

³⁶⁴ *Ibid.*

A ce stade, la RATP et la Région se font des idées différentes du projet. Nous avons déjà montré que la DREIF le voit encore autrement (outil de mise en œuvre du PDU). Egaleme nt le STP : la lettre que son Vice-Président Délégué, Georges Dobias, adresse au Préfet de Région, le 30 mai 2000, montre que l'autorité des transports tient toujours au réseau de bus régional hiérarchisé par niveaux de service (idée qui a été un peu laissée de côté suite aux refus de certaines collectivités locales et de certains secteurs de la RATP) : « *B.Méary et moi vous proposons (...) de demander au Syndicat des Transports Parisiens une nouvelle recherche d'identité de réseau ou réseaux, si l'on doit distinguer deux catégories de lignes du réseau principal (lignes urbaines, lignes pôles à pôles)* »³⁶⁶.

Le Mobilien est à la fois un réseau de bus et plus qu'un réseau de bus ; en même temps projet de hiérarchisation du réseau et projet de renouvellement du réseau existant ; il est conçu pour satisfaire simultanément les déplacements locaux et les déplacements régionaux ; la rapidité doit s'allier à la desserte confortable de proximité. En fait, la polysémie est au rendez-vous parce que, autrement, il aurait été impossible de réunir et de maintenir autour du projet, des acteurs d'origines si diverses. Nous montrerons cela à l'aide de la théorie du surcode de Lucien Sfez.

Surcode ou quête de cohérence

Pour analyser les prises de décisions dans des environnements complexes, Lucien Sfez a proposé un modèle basé sur la théorie du surcode³⁶⁷. L'auteur explique que deux rationalités en présence parlent chacune suivant leur propre code « *correspondant à la rationalité de leur système (objectif, mode d'organisation, composition sociale, place dans le système global...)* »³⁶⁸. Pour arriver à se comprendre, elles doivent « traduire » ce code en un surcode, ce qui suppose de leur part une transformation, un changement : « *Parlant entre elles, les différentes rationalités des actants d'une décision ne se contentent pas de juxtaposer leur dialecte, elles n'échangent pas seulement des informations sous forme de messages, elles se*

³⁶⁵ Le document de la boîte de consultants (Stakato) est adjoint à une lettre que le Vicé-Président Délégué du STP envoie aux participants à la réunion du 12 avril 2000. Nous n'avons pas trouvé de compte rendu de celle-ci si bien que nous ignorons qui assista à cette réunion et comment le choix fut opéré.

³⁶⁶ *Réseau Principal du PDU. Choix du nom*, Note à l'attention de Jean-Pierre Duport, Préfet de la Région Ile-de-France, 9 mars 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

³⁶⁷ SFEZ, L., 1992, *Critique de la décision*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 571 p.

³⁶⁸ SFEZ, L., 1992, *op cit.* p. 436.

livrent à une activité de traduction qui est torsion, trahison, véritable opération de transformation »³⁶⁹.

L'auteur développe plusieurs exemples dont celui du RER francilien. Les décisions qui amènent à la concrétisation de ce projet se produisent grâce à la confrontation des différentes conceptions du projet (Sfez parle de « *frottement des sous-systèmes* »), qui le font évoluer. Tout d'abord la vision des ingénieurs (faire un réseau de trains pour desservir la banlieue) se voit confrontée au service d'aménagement de la région parisienne qui réalise un plan d'aménagement pour la région (1956-1960) et qui veut inclure des réseaux de transports. C'est en acquérant un rôle urbanistique que le projet de RER devient crédible (jusqu'alors il était considéré comme étant trop cher) et envisageable. Il restait à décider quelle ligne aménager d'abord. En tant que projet structurant sur le plan urbanistique, la ligne Nord-Sud semblait privilégiée, car elle traversait un axe encore peu urbanisé. Cependant, le projet de RER subit un nouveau changement quand il se confronte aux demandes des habitants des zones plus urbanisées et c'est la ligne Est-Ouest qui finit par être réalisée. Aux demandes sociales, se sont ajoutées les craintes de la SNCF de voir la gare Saint-Lazare surchargée et de la RATP de voir la ligne 1 du métro (Vincennes-Neuilly) saturée : « *Le résultat de ces torsions diverses ne pouvait être qu'ambigu et multifinaire : la ligne Est-Ouest est un peu structurante à l'est (satisfait donc un peu la finalité initiale des aménageurs), répond à la pression sociale des zones déjà urbanisées (le poujadisme des riches est ici satisfait), répond à l'angoisse de la RATP (qui aurait pu doubler sa ligne n° 1 mais qui trouve ici une satisfaction minimum) et répond à l'angoisse de la SNCF (qui ne trouvait pas à l'époque d'autre solution). Finalités flottantes en surimpression qui se sont toutes cristallisées sur la ligne Est-Ouest »³⁷⁰.*

La théorie du surcode permet donc d'éclairer les processus de décision concernant des projets d'aménagement, de transport et de planification territoriale. Jean-Marc Offner l'a mis en évidence en l'appliquant aux exemples du projet de la ligne C du métro de Lyon et de l'opération Autrement bus à la RATP³⁷¹. L'évolution du Mobilien peut elle aussi être analysée à l'aide de cette théorie : la confrontation des différentes visions du projet (la conception initiale de la RATP, la vision des pilotes du PDUIF, celle du STP, celle de la Région, celle

³⁶⁹ *ibid.*

³⁷⁰ SFEZ, L., 1992, *op cit.* pp. 519-520.

³⁷¹ OFFNER, J.-M., 2006, "L'indécision des lieux." in Gras, A. et Musso, P. (dir.), *Mélanges en honneur à Lucien Sfez*. Presses Universitaires de France.

des départements et des communes) oblige les uns et les autres à se traduire, à s'adapter, à effectuer des « torsions » de leurs points de vue initiaux, tout en réadaptant à fur et à mesure le réseau principal de bus. La direction de la RATP modifie son idée initiale de préfigurer Orbitale, puis celle de hiérarchiser clairement le réseau de bus, face aux réticences des départements, des communes et de certains secteurs internes à la Régie. Elle adopte finalement l'objectif moins ambitieux d'améliorer une partie de son réseau de surface. Le STP accepte l'augmentation du nombre de lignes et de pôles (notamment en grande couronne) face aux demandes de la région et des transporteurs privés, même si cela compromet son objectif initial de hiérarchiser le réseau en différenciant l'offre ; les pilotes du PDUIF transforment en projet phare le réseau principal de bus qui était une simple proposition parmi d'autres, face à l'opportunité de financements du contrat de plan Etat-Région. Comme le premier RER, le réseau Mobilien résulte d'un compromis entre plusieurs intérêts et son objectif final est multiforme.

Ainsi, les innovations dans les politiques de déplacements urbains nécessitent de l'intérêt de décideurs politiques qui s'en emparent pour les lancer d'abord et pour garantir ensuite une certaine cohérence dans leur évolution ; mais cette quête de cohérence s'avèrera spécialement compliquée si le nombre d'acteurs impliqués dans la démarche est important : chacun avec ses intérêts, ses objectifs, ses modes d'organisation propre, chacun se voyant obligé de traduire et transformer sa vision du projet en surcode pour atteindre un consensus.

Nous sommes maintenant peut-être en mesure de pousser notre raisonnement un peu plus loin. N'est-ce pas contradictoire que de vouloir concrétiser de façon cohérente une innovation dans les politiques de déplacement urbains, par un processus de large concertation³⁷² ?

En effet, si nous admettons qu'en milieu urbain, les acteurs concernés par les déplacements (techniciens et élus à différentes échelles) ont des valeurs et intérêts très divers et que toute quête de consensus autour d'un projet doit passer par de multiples traductions de celui-ci, le résultat final ne peut être qu'ambivalent, flou, polysémique. Selon Sfez, ceci est propre de tout processus de décision impliquant de nombreux acteurs à plusieurs échelles. Mais c'est particulièrement vrai lors de processus de décision concernant des projets innovants, car toute innovation, du fait de sa nouveauté, provoque dès son démarrage des hostilités de ceux qui

³⁷² N'oublions pas que nous entendons par concertation la quête d'un accord formalisé entre toutes les parties ; s'il y a défection d'une des parties impliquées, la concertation est partielle.

soutiennent le système qu'elle vise à remplacer³⁷³. Dans le cas du Mobilien les opposants potentiels sont clairement identifiés dans les usagers de la voiture et toutes les forces qui les accompagnent (lobbys automobile mais aussi une partie du ministère de l'Équipement à culture routière et certains élus, notamment dans les territoires mal desservis par les transports collectifs). Et comment concilier des points de vue opposés si ce n'est en ayant recours à l'ambiguïté ?

On peut aussi ne pas concilier les différentes parties, sacrifier le consensus, imposer un point de vue sur les autres. Si pour répondre à un objectif précis, le pilote n'a pas besoin du soutien de toutes les parties, il pourra faire passer en avant ses priorités. Star et Griesemer concluent leur article à propos des objets frontière en disant que : « *Les objets frontière sont une façon de satisfaire toute cette série de préoccupations potentiellement conflictuelles. D'autres moyens incluent l'imposition impérialiste de représentations, la coercition, la réduction au silence et la fragmentation* »³⁷⁴. Le même commentaire peut être fait à propos de la constitution de surcodes : il ne s'agit que d'une façon de faire face aux conflits d'intérêts ; une autre façon peut consister tout simplement à imposer certaines priorités. Revenant un instant au projet du VAL à Lille, Arthur Notebart, le président de la communauté urbaine qui s'est emparé avec force de l'idée d'un métro automatique pour l'agglomération lilloise, a imposé ces choix pendant toute la phase de concrétisation du projet. Le récit qu'en fait Bernard Felix est truffé d'exemples. Le président méprise les souhaits de certaines communes, passe par dessus les résultats des enquêtes publiques, chasse les partenaires avec qui il est en désaccord, retient des informations lors des débats politiques : « *Le seul reproche que l'on puisse faire à la présentation préparée par les services, c'est qu'il y avait vraiment eu très peu d'information préalable et de possibilité de discussion avec les responsables. Le président Notebart a souvent procédé ainsi. Sous l'apparence du débat démocratique, il arrachait les décisions à la hussarde, donnant seulement l'illusion d'ouvrir le dossier en faisant, au début de la séance du conseil, plancher interminablement quatre ou cinq collaborateurs* »³⁷⁵.

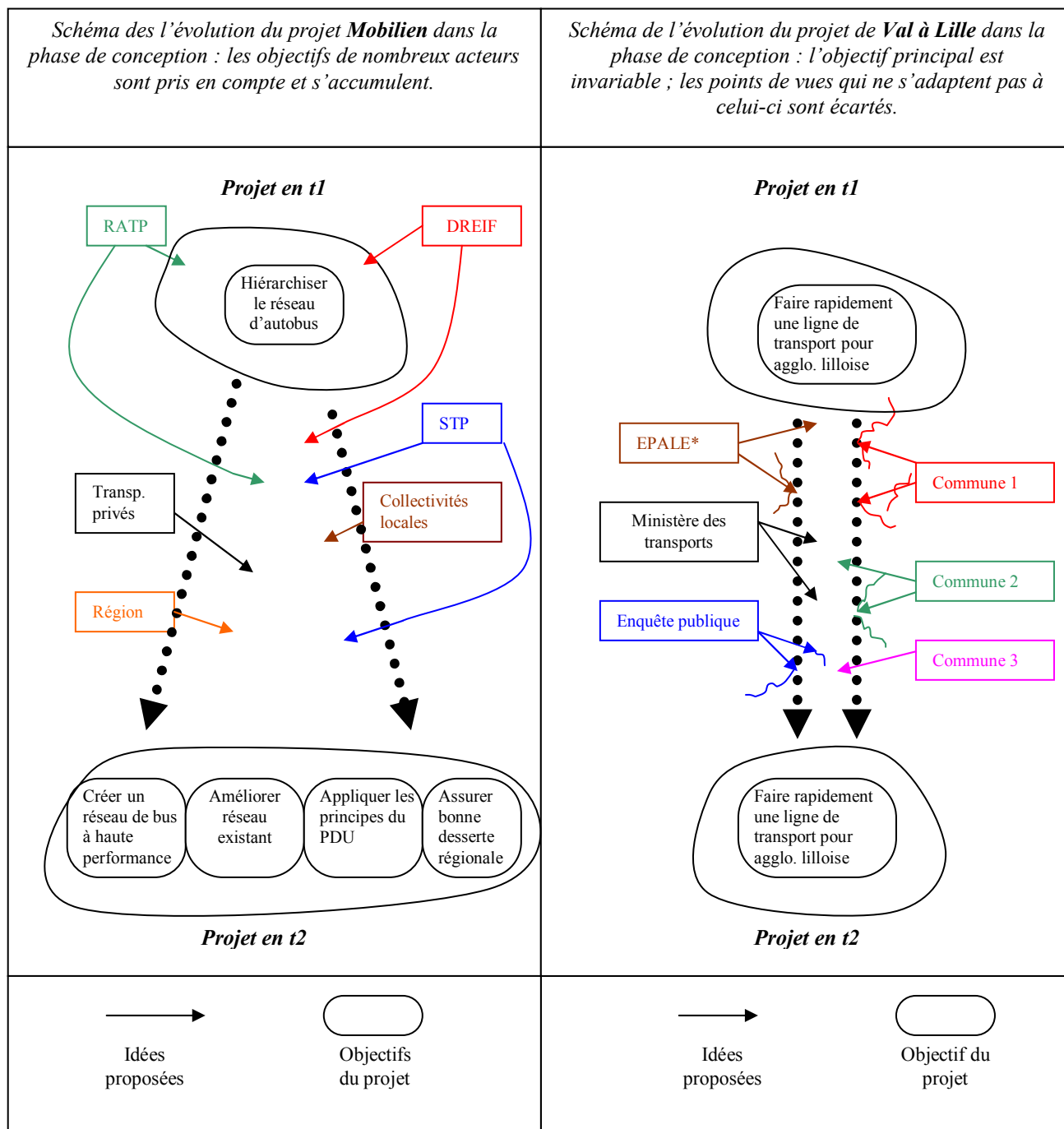
Juste avant la phase de mise en œuvre, le Mobilien apparaît donc comme une innovation territorialement peu cohérente et techniquement molle, son insertion spatiale floue, ses objectifs multiples, son rôle ambigu... Tout cela est le résultat d'une procédure de

³⁷³ LATOUR, B., 2003, "L'impossible métier de l'innovation technique", in Mustar, P. et Penan, H. (Eds.), *Encyclopédie de l'innovation*. Paris, Economica, pp 9-26.

³⁷⁴ Voir STAR, S. L. et GRIESEMER, J. R., 1989, *op. cit.* p 413. Traduction propre.

³⁷⁵ FELIX, B., 1993, *op.cit.*, p. 116.

concertation où la plupart des points de vue ont été respectés, probablement à cause de l'absence d'une vision politique du projet. Or un portage politique ferme, capable d'imposer certaines lignes directrices, nous est apparu comme un élément nécessaire pour concrétiser les innovations dans les transports urbains. Nous ne voulons pas dire par là que toute concertation est impossible. Au contraire, il a été montré que l'idée de départ doit évoluer et se préciser avec les apports de multiples acteurs et notamment des futurs usagers. Mais la concertation mise en place ne pourra pas être absolue, certaines conceptions du projet devront être sacrifiées. Quête de consensus et quête de cohérence se heurtent. L'innovation aboutie ne pourra être le fruit que d'une concertation partielle.



*EPALE : Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle Villeneuve d'Ascq

Schéma 10 - Schémas d'évolution du Mobilien et du Val, innovations à forte et faible concertation respectivement³⁷⁶.

³⁷⁶ Source : élaboration propre.

Conclusion du deuxième chapitre

La deuxième étape de l'élaboration du PDUIF a vu naître dans des groupes de concertation restreints l'innovation Mobilien. L'idée originale de la RATP de faire un réseau principal de bus a été reprise par les pilotes du PDU qui y ont agrégé plusieurs propositions des groupes thématiques. Ils ont aussi fixé, en accord avec le STP, certains objectifs pour le bus (vitesse commerciale, confort, régularité, fréquence), et ils ont notamment convaincu les signataires du contrat de plan Etat-Région de lui attribuer un budget. Contrairement aux exemples de la sociologie de l'innovation industrielle, ce n'est donc pas la mise en place d'une stratégie commerciale convaincante qui a déclenché l'innovation Mobilien, mais plutôt l'intéressement de certains décideurs politiques.

Le résultat a été un réseau de bus régional à haute qualité de service dont les axes peuvent être enrichis par de multiples aménagements en faveur des modes de déplacements non polluants. Cependant, le projet obtenu peut être qualifié de « mou » car aucun aménagement spécifique et aucune technique innovante ne sont requis pour sa mise en oeuvre. Les choix restent à décider sur chaque axe, mais tout aménagement est en fait optionnel pourvu qu'une vitesse minimale soit atteinte. La justification territoriale du maillage présente également des faiblesses puisque aucune logique (territoriale ou de réseau) ne semble prévaloir.

Ce caractère mou peut être vu comme le résultat du non choix. Les divers intérêts n'ont pas été confrontés afin de concevoir une solution nouvelle, mais ont été simplement juxtaposés. Une vision et un portage politique ferme ont fait défaut et le projet Mobilien a cumulé en son sein des objectifs divers : instaurer un réseau de surface clairement hiérarchisé, améliorer un grand nombre de lignes du réseau de bus, mieux répondre aux demandes de mobilité dans la région, servir à la mise en œuvre de plusieurs principes du PDUIF... A les regarder de près, ces objectifs entrent parfois en contradiction (le maillage couvre par exemple des territoires trop différents pour appliquer des objectifs de vitesse commerciale homogènes), mais ce problème ne semble pas avoir été abordé par les pilotes, pris par un temps de négociation court, et nécessitant avant tout le consensus entre certains acteurs pour faire aboutir le projet. Le projet final « flirte » dangereusement avec l'incohérence. La concrétisation d'une

innovation dans les transports urbains semble nécessiter un portage politique ferme quitte à sacrifier le consensus.

La multifinalité du Mobilien ainsi que son caractère ambigu et flou peuvent être également appréhendés comme des conditions nécessaires à l'accord entre différents acteurs. Dans des univers complexes où les décisions ne sont pas prises de façon linéaire et rationnelle, mais par des processus d'échanges itératifs entre des personnes qui mobilisent des systèmes de référence différents, il paraît nécessaire que les objets acquièrent un caractère polysémique et malléable afin que chacun puisse les adapter à sa guise. Le Mobilien n'échappe pas à cette règle. L'avantage est que, sur chaque axe, de nombreux choix restent possibles lors de la mise en œuvre. Le projet pourra s'adapter aux réalités locales mais un travail de « traduction » reste à faire.

Le PDUIF est approuvé par arrêté interpréfectoral le 15 décembre 2000. Un long parcours de négociations aura été nécessaire pour y aboutir. Le réseau Mobilien est devenu son projet phare et il est prévu qu'il soit mis en œuvre dans les comités d'axe et les comités de pôle de la Région pendant la période 2001-2005. De quelle façon cette innovation « molle » est-elle « traduite » à échelle locale ? Comment y résout-on les questions qui restent en suspens (ordre de priorité des actions prônées par le PDUIF, financement des surcoûts d'exploitation des lignes Mobilien) ? Si le principe de la concertation entre tous les acteurs est certes maintenu, il ne sera plus possible de rester dans l'ambiguïté. Des choix tranchants seront nécessaires et le pouvoir de décision penchera sensiblement du côté des collectivités locales.

Chapitre 3 – Mise en œuvre du Mobilien dans les comités d'axe : dégradation de l'innovation molle face au manque de ressources.

Lorsque le PDU d'Ile-de-France est arrêté, en décembre 2000, Chantal Duchêne et Marc Papinutti, qui avaient dirigé la démarche, quittent le bateau pour de nouvelles fonctions (Marc Papinutti part à la direction des transports terrestres du ministère de l'Équipement, Chantal Duchêne au Gart). Une nouvelle équipe est constituée à la Direction des Infrastructures de Transports de la DREIF nommée *Structure de mise en œuvre du PDUIF-Mobilien*. Elle a pour mission d'assurer l'encadrement de la mise en œuvre du plan. Elle publie notamment des guides méthodologiques à usage des comités de concertation qui commencent à se constituer, elle assure des formations pour les acteurs et elle met en place un site Internet ambitieux qui a pour rôle essentiel de servir de support au travail des pilotes des comités, ingénieurs des DDE et des CG qui prendront les rênes de la mise en œuvre.

La nouvelle équipe à la DREIF assure donc le suivi, mais pas le pilotage de la mise en œuvre du PDU qui dépend, elle, des organes de concertation locaux : les comités d'axe, les comités de pôle et les comités locaux (à l'échelle des intercommunalités). Nous analyserons dans ce chapitre en détail l'histoire d'un comité d'axe. Cela paraît spécialement utile pour comprendre comment les acteurs locaux s'emparent d'une innovation « molle » et polysémique, comment la concertation locale la « traduit » et réadapte jusqu'à sa forme finale. Car, si le réseau Mobilien a été défini en amont, les aménagements sur chacune des lignes restent à décider localement. Le comité d'axe choisi a été celui de la ligne 304, en proche banlieue parisienne. C'est une ligne intéressante parce qu'elle traverse des espaces urbains hétérogènes, parce que les communes concernées sont dirigées par des partis politiques différents, parce qu'elle dessert plusieurs équipements et pôles de transport importants à différentes échelles et parce qu'elle transporte un nombre élevé de voyageurs (environ 37000 voyageurs/jour en moyenne les jours ouvrables³⁷⁷), ce qui en fait une des lignes de bus les plus fréquentées de la banlieue parisienne.

Notre observation exhaustive et très détaillée des réunions de concertation du comité 304 vise à mieux comprendre ce qui se joue exactement dans les échanges : qui défend quoi ? En

³⁷⁷ Si on considère les samedis et jours fériés la moyenne annuelle descend jusqu'à 31000 voyageurs/jour, d'après les chiffres figurant dans le diagnostic de la ligne présenté par la RATP en janvier 2002. Aujourd'hui le nombre d'usagers aurait augmenté à près de 45000 voyageurs/jour (les jours ouvrables), d'après les données annoncées sur le site Internet de la RATP lors de l'inauguration du service nocturne de la ligne, en novembre 2005.

mobilisant quels arguments ? Avec quel type d'attitude ? Et en quoi tout cela contribue au modelage du projet ? Des données, en somme, qui ne transparaissent pas forcément des comptes-rendus de réunion. Nous compléterons cette analyse avec des observations ponctuelles d'autres comités de la Région et avec les entretiens menés auprès d'une dizaine de pilotes d'axes (pilotant au total plus de soixante comités) et de nombreux autres acteurs jouant un rôle important tout au long de la concertation (représentants de la RATP, du Stif, du Conseil Régional, des associations et des élus). Nous espérons ainsi obtenir une vision globale de la mise en œuvre du Mobilien dans les environnements urbains³⁷⁸.

³⁷⁸ Notre étude porte exclusivement sur les lignes urbaines qui constituent la majorité des lignes Mobilien (96 lignes Mobilien sur 150 sont des lignes urbaines). Les autres sont des lignes dites « de pôle à pôle ». Mais leur mise en œuvre étant très peu avancée, leur prise en compte n'a été possible que de façon très ponctuelle (en août 2005, quatre ans après le début officiel de la mise en œuvre du Mobilien, uniquement 8 comités d'axe de pôle à pôle s'étaient formés, sur les 56 prévus -d'après le tableau de suivi du Stif, voir annexes).

3.1 – Le comité d'axe 304, des débuts au diagnostic : une démarche nouvelle, des objectifs flous (Décembre 2001 - Décembre 2002)

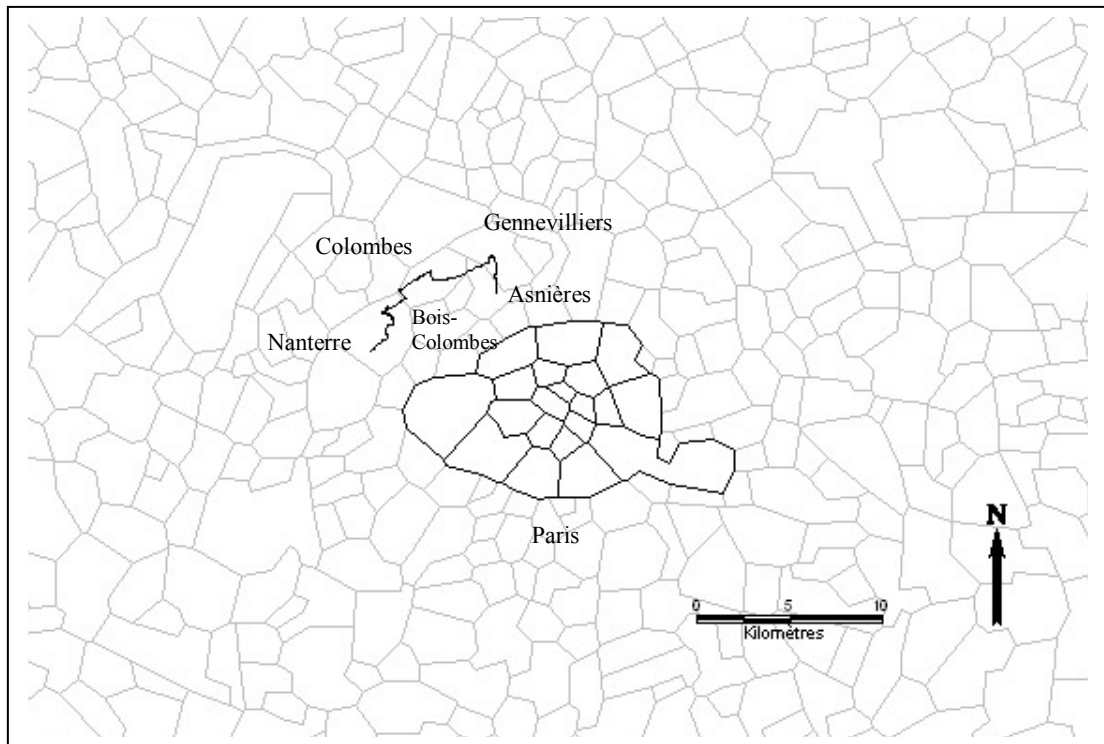
2001					2002					2003					2004				

3.1.1 - Origine du comité et organisation de la démarche

La ligne d'autobus numéro 304 de la RATP est une des 150 lignes qui constituent le réseau principal de bus de la région Ile-de-France. Le PDUIF stipule qu'un *comité d'axe* doit être créé pour chacune de ces lignes afin de « *définir les priorités à traiter dans le cadre de la recherche de solutions conformes aux orientations du PDU pour l'ensemble de l'axe* ». Cela doit être formalisé dans un projet « *à réaliser au plus tard en 2005, qui intègre l'ensemble des usagers de l'espace public (transports collectifs, deux roues, piétons, voiture) et ce dans les 18 mois qui suivent la mise en place du comité d'axe (...)* »³⁷⁹. Ce comité doit être piloté par le maître d'ouvrage de la voirie empruntée par le bus (la DDE s'il s'agit d'une route nationale, le Conseil Général dans le cas d'une route départementale) et doit être constitué des communes traversées et desservies par le bus, de l'Etat, du Département, de la Région, du Stif, des transporteurs, des représentants du monde économique et des associations d'usagers.

La ligne 304 fait un parcours d'environ 14 kilomètres entièrement dans le département des Hauts-de-Seine entre la station de métro Gabriel Péri à Asnières et la Place de la Boule à Nanterre en passant par Gennevilliers, Bois-Colombes et Colombes.

³⁷⁹ DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France*. Paris, La Documentation Française, 235 p.



Carte 3 – Localisation géographique de la ligne 304 en proche banlieue parisienne³⁸⁰

Le bus emprunte surtout des voies départementales ; c'est donc le Conseil Général des Hauts-de-Seine qui est chargé de piloter le comité d'axe. Pour ce faire, il a restructuré l'ancienne Direction de la Voirie et des Transports, créant une division exclusive pour la mise en œuvre du PDU au sein d'une nouvelle Direction des Infrastructures de Transports (DIT). Michel Miolane, adjoint du directeur de la DIT, et Brigitte Baroud, chef de la *Division mise en œuvre du PDU*, pilotent l'ensemble des réunions, avec l'appui d'une équipe de quatre autres personnes (jeunes ingénieurs et techniciens). Les membres de l'équipe travaillent presque à temps complet à la mise en œuvre du PDU.

³⁸⁰ Source : élaboration propre.

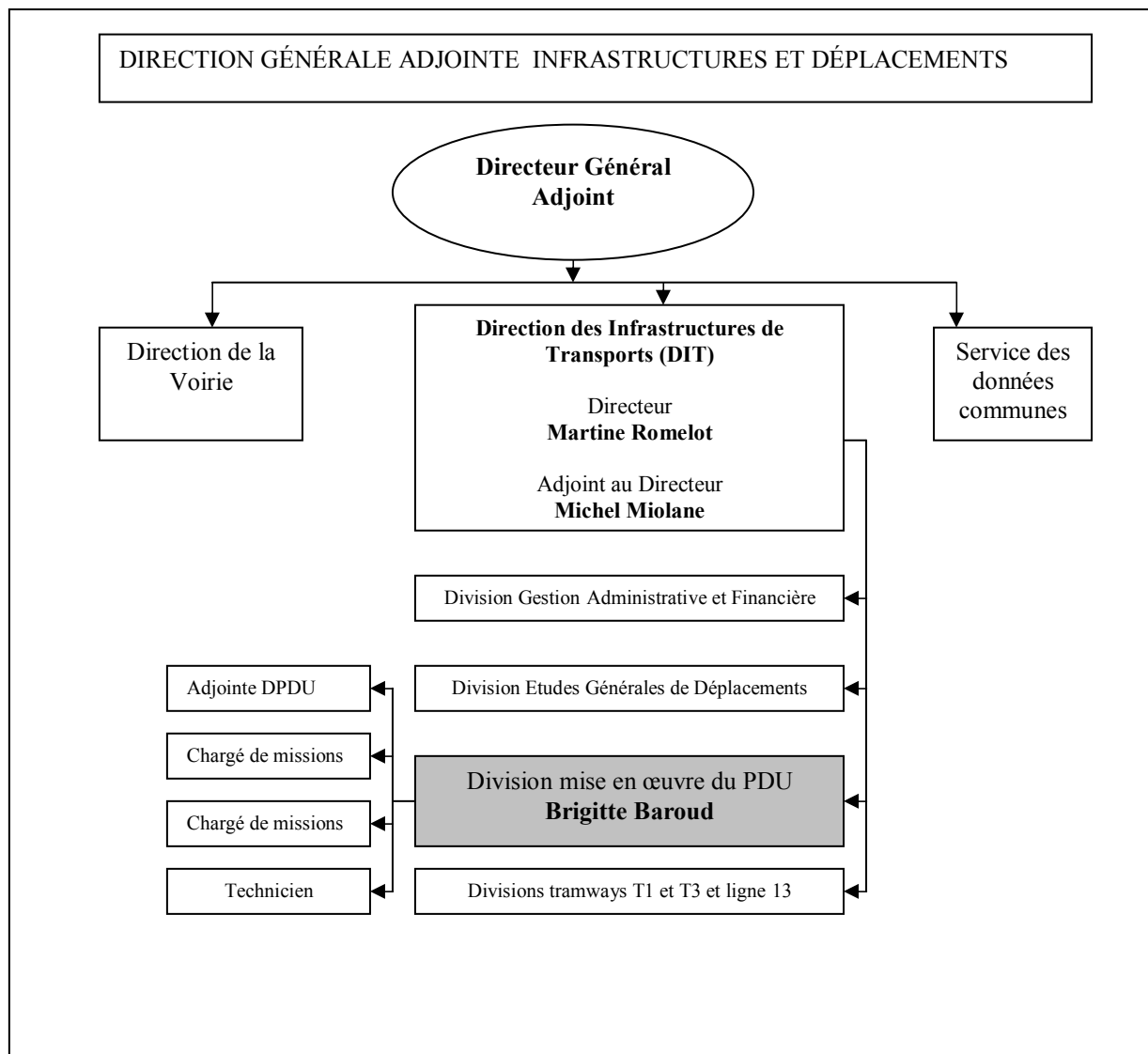


Schéma 11 - Organigramme du pôle Infrastructures et Déplacements du CG des Hauts-de-Seine³⁸¹

³⁸¹ Source : élaboration propre.

Ce dispositif est une originalité du Conseil Général des Hauts-de-Seine. Il a été impulsé notamment par Martine Romelot (responsable de la Direction des Infrastructures de Transports), très impliquée dans le PDU, qui a profité d'une réorganisation générale des services au sein du Conseil Général. Aux yeux de certains pilotes à la DREIF, la création d'une division spécifique pour la mise en œuvre du PDU est une des raisons qui fait que les Hauts-de-Seine soit, au départ, le département à avancer le plus rapidement dans la mise en œuvre des comités d'axe³⁸².

L'équipe de pilotage dispose donc de 18 mois pour valider, en concertation avec l'ensemble des partenaires, un contrat d'axe, document qui décline les propositions du PDUIF à échelle locale. L'ensemble des acteurs concernés par les déplacements à l'échelle de l'axe est associé aux discussions afin de garantir que « *tous les points de vue sont écoutés* »³⁸³. Les pilotes du comité d'axe 304 contactent ainsi, fin 2001, tous ceux qui, d'après le guide d'axe, doivent constituer le comité :

- les communes traversées et desservies par la ligne de bus (élus et techniciens),
- le transporteur ; pour la ligne 304 il s'agit de la RATP,
- le Stif, en tant qu'autorité organisatrice des transports,
- la Région,
- l'État (représenté par la DDE),
- des représentants du monde économique (Chambre de Commerce et de l'Industrie)
- les associations locales d'usagers représentées au niveau régional. Les associations choisies sont celles qui avaient déjà participé à l'élaboration du PDUIF, c'est à dire des associations ayant une représentation régionale ou départementale. On souhaite ainsi garantir qu'elles seront familiarisées avec l'esprit PDU et qu'elles défendront des intérêts globaux et pas strictement locaux³⁸⁴. Pour la ligne 304, les associations sont les suivantes : Association des Paralysés de France (APF), Fédération Nationale des Usagers du Transport (Fnaut) et le collectif Environnement 92).

L'investissement des uns et des autres sera variable tout au long de la démarche et ne correspondra pas toujours aux attentes de départ (voir encadré).

³⁸² D'après entretien avec Véronique Haché, ancienne chef de la structure *Mise en Oeuvre du PDUIF-Mobilier* à la DREIF.

³⁸³ DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, p.13

³⁸⁴ L'invitation aux réunions de l'ensemble des associations de riverains risquait aux yeux des pilotes de rendre la procédure beaucoup plus longue et lourde à gérer.

Les acteurs du comité d'axe de la ligne 304

L'équipe de pilotage du CG92 : Elle est formée de six personnes. Michel Miolane, ingénieur TPE (20 ans d'expérience dans des collectivités locales), adjoint au directeur des infrastructures de transport des Hauts-de-Seine pilotera l'ensemble des réunions aux côtés de Brigitte Baroud (ingénieur, 20 ans d'expérience dans les services techniques du CG), chef de la division mise en oeuvre du PDU. L'organisation des rendez-vous et les développements techniques seront assurés par l'adjointe à Brigitte Baroud, jeune urbaniste qui assistera à l'ensemble de réunions et rédigera les comptes rendus, et par trois ingénieurs et techniciens chargés de missions plus expérimentés, qui ne seront pas toujours présents lors des comités.

La RATP : Elle sera toujours représentée par Daniel Di Manno, cadre responsable de la mise en oeuvre du projet Mobilien dans le bassin nord des Hauts-de-Seine, avec 26 années d'expérience à la RATP. Il sera parfois accompagné d'un deuxième technicien de la même agence territoriale de la RATP, surtout vers la fin de la démarche. Ils afficheront notamment la volonté d'obtenir une plus grande régularité des autobus et se battront pour des aménagements de couloir bus dans les points noirs de la circulation.

Colombes : Commune toujours représentée par ses services techniques, et très souvent par Véronique Vignon, maire adjoint aux transports (RPR). Occasionnellement, Nicole Goueta, maire de la commune (RPR) sera présente. L'équipe municipale est au pouvoir depuis les élections de 2001 et ne connaissait pas le PDU en arrivant. Certaines des propositions du bureau d'études seront perçues comme fortement contraignantes pour la vie économique locale.

Nanterre : Commune toujours représentée par ses services techniques, et très souvent par Marie-Laure Meyer, maire adjoint aux transports (PS). L'équipe municipale avait voté pour le PDU lors de son élaboration. Elle réclamera souvent des aménagements volontaristes en faveur des TC.

Asnières/Gennevilliers/Bois-Colombes : Ces trois communes seront exclusivement représentées par leurs services techniques. Leurs prises de position montreront généralement une certaine réticence vis-à-vis des propositions des pilotes et du bureau d'études.

Stif : Le représentant de l'autorité organisatrice des transports changera trois fois du début à la fin du comité, si bien qu'aucun des trois n'arrivera à connaître en détail le terrain. Toutefois, ils joueront un rôle important en tant que garants du PDU et rappelleront souvent l'objectif de gain de vitesse commerciale pour les lignes Mobilien. Leur rôle deviendra clé dès la phase de discussion sur les financements.

Conseil Régional : Absent au début de la démarche, il ne sera représenté qu'à partir de la dixième réunion, après la nomination de Natalie Granes en tant que chargée de mission des axes du PDU. Son rôle sera important dans la dernière phase, similaire à celui du représentant du Stif.

DDE : Le représentant de la DDE, s'il est bien présent, jouera un rôle mineur lors des discussions, intervenant peu et montrant un faible intérêt pour les principes du PDU.

Associations (Fnaut/Environnement 92/APF) : Représentées toujours par les mêmes personnes, elles connaissent bien le terrain et participeront activement aux discussions. Leur rôle est variable : le représentant de la Fnaut interviendra souvent en faveur des TC et des cyclistes ; celui de Environnement 92, ayant une double casquette (il est conseiller municipal, mais assiste aux réunions en tant qu'associatif), tiendra un discours ambigu, défendant parfois la place de la voiture. L'APF est généralement moins présente, mais ses intérêts sont bien portés par les pilotes. En général les associations avouent être un peu débordées par le grand nombre de documents et de réunions auxquels elles se voient confrontées.

CCIP : Ses représentants défendent les places de livraison et en général les activités commerciales de proximité. Ils interviendront peu au cours des débats et seront presque invisibles lors de la phase finale.

Bureaux d'études : Thalès était, déjà avant le PDU, le bureau d'études titulaire d'un contrat avec le CG pour "assistance technique pour études de réalisation d'infrastructures routières et transports en commun". C'est ainsi qu'il est tout naturellement engagé dans les études du comité. Son rôle sera purement technique. Il travaillera étroitement avec l'équipe de pilotage du CG. Un deuxième bureau sera engagé en fin de procédure pour une étude spécifique sur la régulation des feux rouges.

Encadré 2 – Présentation des acteurs du comité d'axe 304 et leurs tendances.

Un deuxième aspect à décider avant le démarrage des réunions est la modalité de celles-ci. Plusieurs comités d'axe avaient été lancés dans la Région sous la formule prônée par la DREIF de créer des comités de pilotage (où tous les acteurs sont invités) et des comités techniques (qui comptent uniquement avec les techniciens des différentes institutions). L'idée était de débattre d'abord entre techniciens sur les aménagements possibles et de les exposer ensuite aux élus et associations pour prendre ensemble la décision finale. Mais la séparation risque de paraître peu transparente aux yeux de ceux qui ne sont invités qu'au comité de pilotage (associations notamment) qui peuvent se demander si les vraies décisions n'ont pas déjà été prises ailleurs. Ainsi, dans les Hauts-de-Seine, l'équipe de pilotage, soucieuse de transparence, choisit pour l'ensemble de ses axes de concevoir un seul comité de *pilotage et technique*.



Image 3 - Photo d'une réunion du comité de *pilotage et technique* de la ligne 304³⁸⁵

Le calendrier prévu est le suivant :

- Fin juin 2002 : finalisation et présentation du diagnostic
- Décembre 2002 : définition de la charte d'objectifs
- Février 2003 : validation du projet d'aménagement
- Mars 2003 : signature du contrat d'axe

³⁸⁵ Source propre.

Sachant que le PDUIF contient près de 200 propositions qui ne sont pas toujours compatibles entre elles, la première étape de ce calendrier consiste en principe à bien définir les réalités de l'axe, ses dysfonctionnements et besoins spécifiques. C'est l'objectif de la phase de diagnostic.

3.1.2 - Les deux premières réunions : un projet tourné vers l'amélioration du bus ?

9 janvier 2002 : première réunion du comité d'axe. A l'ordre du jour : présentation des participants, exposé sur les objectifs du plan de déplacements urbains et sur le rôle du comité d'axe, plan de travail et présentation du diagnostic de la ligne 304 réalisé par la RATP. Ce dernier point va soulever les premières divergences au sein du comité.

Le diagnostic de la RATP est présenté comme un document pouvant servir de base aux travaux du comité. Il contient un grand nombre d'informations sur la ligne : distances inter-arrêts, nombre de feux tricolores, nombre de montants et descendants par arrêt, modes de rabattement par arrêt, principaux points durs de circulation, enquête de satisfaction de la clientèle et chronométrages précis. Les points durs répertoriés correspondent pour la plupart à des zones de stationnement illicite. Il est intéressant de noter aussi que près du 80% du temps passé par les bus à vitesse nulle est dû aux feux rouges (entre 72% et 79% du temps à vitesse nulle), la cause embouteillages ne représentant qu'entre 11% et 16% de ce temps.

Les différents acteurs ne contestent pas le contenu du document mais émettent des remarques et des suggestions d'ordre général qui montrent qu'ils le trouvent insuffisant parce qu'il est trop exclusivement centré sur le bus. Plusieurs intervenants signalent par exemple qu'ils disposent d'études qui pourraient être réutilisées par le comité : étude sur le projet de tramway T1 à Colombes, données sur le stationnement dans le cadre d'une étude interne de plan local à Asnières, études de circulation, stationnement, transport de marchandises et desserte des quartiers périphériques à Nanterre... Les contributions seront d'ailleurs nombreuses en vue de la deuxième réunion du comité, le 28 mars 2002 : Asnières apporte un diagnostic préalable à son plan de déplacements local, Gennevilliers fait une demande de mise en place de navettes ou de moyens supplémentaires, Colombes spécifie les études à prévoir sur des localisations

très précises³⁸⁶, Nanterre fournit diverses études de déplacements³⁸⁷, la DDE remet des informations sur des aménagements en cours de finition³⁸⁸, les différents services du Conseil Général apportent des compléments au diagnostic³⁸⁹ et les associations APF et Fnaut formulent plusieurs demandes de caractère général³⁹⁰. Lorsque les études n'existent pas, certains acteurs les réclament, notamment en ce qui concerne les circulations douces et les livraisons.

Quant à l'amélioration de la circulation des bus, si elle est nécessaire, pour la plupart des membres du comité, elle passe tout d'abord par un renforcement de l'offre : les communes de Gennevilliers et de Colombes et les associations Fnaut et Environnement 92 attirent l'attention sur le besoin d'améliorer l'offre du service, notamment en horaire nocturne. La commune de Gennevilliers signale d'ailleurs l'urgence d'une telle mesure, qui devrait s'appliquer sans attendre la signature d'un contrat d'axe. Les réponses du Conseil Général, du Stif et de la RATP ne coïncident pas sur ce point : les pilotes du comité répondent que l'augmentation de l'offre est un des objectifs de la démarche ; le représentant du Stif nuance cette affirmation : « *Il est essentiel que les répercussions en termes d'exploitation soient évaluées précisément dans le cadre de l'étude. Un bilan en gain de vitesse commerciale devra être tiré avec l'aide de la RATP.* »³⁹¹ ; pour le représentant de la RATP par contre : « *les taux de charge sont étonnamment peu élevés (...) les moyens mis en œuvre semblent donc adaptés et c'est bien l'irrégularité des bus qui crée un sentiment de saturation* »³⁹². En ce qui concerne le service nocturne, le Stif rappelle que l'amélioration de l'offre est un des objectifs à atteindre et que les études du comité devraient permettre d'en évaluer les coûts.

Dès le début de la démarche donc, deux types de désaccords transparaissent sur la façon d'aborder la question de l'offre de service et sur les objectifs du projet d'axe. Les divergences entre la RATP et le Stif au sujet de l'offre de service soulèvent un problème de fond qui dépasse le cadre du PDUIF : les modalités de financement des transports collectifs en Ile-de-

³⁸⁶ Analyse du pôle commercial dans la section boulevard Edgar Quinet / rue Paul Bert, sécurisation des piétons et des cyclistes dans la section Place du souvenir / Mairie de Colombes, etc.

³⁸⁷ Qui incluent l'étude de faisabilité d'un « réseau vert ».

³⁸⁸ Sur la RN192 et dans la rue Jean Jaurès.

³⁸⁹ Concernant notamment la mise aux normes UFR et une statistique d'accidents impliquant les transports en commun.

³⁹⁰ Continuité des cheminements et matériel roulant adapté pour les personnes à mobilité réduite, priorité aux TC, propositions pour améliorer la desserte de certains quartiers, etc.

³⁹¹ *Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°2 du 28 mars 2002, Compte rendu de réunion, 25 avril 2002, Conseil Général des Hauts de Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).*

³⁹² *Ibid.*

France. Nous y reviendrons car la question réapparaîtra de façon plus explicite lors des réunions qui suivent. Pour l'instant elle est plutôt sous-jacente. Le deuxième désaccord concerne les objectifs du comité. Face au diagnostic de la RATP exclusivement centré sur l'amélioration de la circulation des bus et présenté comme base du travail, les différents partenaires se sont empressés de rappeler les autres problématiques du PDU (circulations douces, piétons, stationnement, aménagements, etc.) pour les faire figurer dans le diagnostic final. D'une façon générale, ils réclament une meilleure prise en compte de l'environnement de la ligne.

Le problème réside dans l'ambiguïté des objectifs prioritaires du comité d'axe : il s'agit d'après le guide publié par la DREIF³⁹³ de décliner les orientations du PDU, c'est-à-dire de prendre en compte les conditions de circulation générale, les circulations douces et des personnes à mobilité réduite et la requalification urbaine. Mais d'un autre côté les seuls aménagements entièrement payés par les trois financeurs (État, Région et Stif) sont ceux consacrés à l'amélioration du bus et les seuls objectifs chiffrés concernent également les bus. Pour certains acteurs (RATP et Stif notamment), l'objectif est alors clair : donner la priorité aux bus. Cela explique par exemple l'avis du représentant de la RATP au comité d'axe, qui après l'élaboration du diagnostic juge que cette phase a pris trop de temps³⁹⁴. Pour lui, en effet, le premier document présenté permettait déjà de répondre aux objectifs d'améliorer la circulation des bus. Pour les représentants des communes et des associations, cela ne suffisait bien évidemment pas.

3.1.3 - Troisième et quatrième réunion : émergence des ambiguïtés du Mobilien

Entre le local et le régional, quelle vocation pour le Mobilien ?

Au début de la troisième réunion, le 25 juin 2002, le bureau d'études distribue une version du cahier des charges provisoire, tous les avis n'étant pas parvenus à temps pour pouvoir rédiger la version définitive. Le document présente un rappel des objectifs du PDU, un calendrier détaillé pour les différentes étapes du comité, un diagnostic sommaire (extrait du document diffusé par la RATP lors de la première réunion), une liste de tous les documents remis par les

³⁹³ DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, 121 p.

différents acteurs et une présentation des différents thèmes qui seront abordés dans le projet d'axe : fonctionnement urbain, fonctionnement de la ligne de bus, stationnement et deux roues non motorisés.

L'objectif de la réunion est de recueillir les réactions des différents acteurs sur le diagnostic présenté par le bureau d'études, afin de produire un document définitif qui puisse être validé lors de la réunion suivante du comité d'axe. Une question se pose alors qui met en évidence une des ambiguïtés du réseau Mobilien : à quelle échelle doit-il s'adapter ? Le représentant d'Environnement 92 souhaite que les points d'arrêts soient multipliés notamment pour faciliter certaines correspondances. Celui du Stif se montre en désaccord : il affirme que l'inter-distance entre les points d'arrêt est idéalement comprise entre 300 et 400 ou 450 mètres pour une ligne Mobilien, alors qu'elle est comprise entre 150 et 250 mètres pour une ligne de bus classique. « *Il s'agit de tenir compte non seulement des usagers du point d'arrêt mais également des usagers déjà présents dans le bus qui se trouvent pénalisés dans leur trajet par des pertes de temps dues à un manque d'optimisation dans l'implantation des stations* »³⁹⁵, souligne-t-il.

Le problème de fond est, comme nous l'avons signalé dans le chapitre précédent, que la vocation du Mobilien n'a pas été bien définie : le nouveau bus doit-il conserver son rôle de desserte locale ou doit-on promouvoir le gain de temps, en supprimant des arrêts, voire des parties entières du parcours ? Quelle est l'échelle de desserte qui doit être privilégiée ? La question ne pointe que timidement lors de cette première phase du comité, mais elle reviendra avec force par la suite.

Une question récurrente : l'amélioration de l'offre, objectif prioritaire ?

La question de l'offre de service, évoquée dans la deuxième réunion, réapparaît lors de cette troisième rencontre du comité d'axe. Le représentant de la Fnaut signale que les établissements scolaires posent des problèmes de surcharge de la ligne 304 à certaines heures. Le Stif répond que l'impression de surcharge peut provenir en réalité d'une fréquence

³⁹⁴ D'après entretien avec Daniel Di Manno (RATP) responsable de la mise en œuvre du Mobilien pour le bassin sud des Hauts-de-Seine à la RATP

³⁹⁵ *Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°3 du 25 juin 2002, Compte rendu de réunion, 1er août 2002, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en œuvre du PDU (document non publié).*

irrégulière des autobus, non pas d'un manque d'offre, et qu'il faudrait étudier cela en détail à l'aide des données de la RATP.

Le Stif revient donc sur son premier positionnement. Rappelons que lors de la deuxième réunion, il avait accepté le besoin de renforcer l'offre tout en précisant que ce renforcement devrait être analysé en fonction du gain de vitesse du bus. Autrement dit, si le bus gagne assez de vitesse, la rotation peut augmenter et le renforcement n'est pas nécessaire. Le représentant de la RATP avait alors soutenu que l'offre était suffisante et qu'il y avait uniquement un problème de régularité, c'est-à-dire que les bus ne doivent pas forcément rouler plus vite pour augmenter la rotation, mais juste garantir la régularité du service. Le Stif accepte maintenant que cette thèse puisse être vraie et laisse la question en flottement dans l'attente d'études détaillées.

Ce retournement de position du Stif signifie une révision *a minima* du projet initial : il n'est désormais pas forcément nécessaire de renforcer l'offre sur la ligne Mobilien. Nous reviendrons plus loin sur le quid du renforcement de l'offre. Restons pour l'instant sur l'idée que la question n'a pas eu de réponse convaincante pour les communes et les associations qui la remettront sur la table dans les réunions postérieures. Elle apparaîtra aussi dans les remarques envoyées par les différents partenaires pour validation du diagnostic.

3.1.4 - Le diagnostic comme agrégation de thèmes

Début août 2002, deux mois avant la quatrième réunion du comité d'axe prévue pour le 10 octobre, la *Division Mise en Oeuvre du PDU* envoie la version provisoire du diagnostic à l'ensemble des partenaires. Il s'agit d'un document très riche en informations : 113 pages en format A3 avec du texte, des tableaux, des photos et de nombreuses cartes. Plusieurs thèmes sont traités.

Description urbaine de l'axe

Cette première partie du diagnostic décrit la morphologie urbaine de l'axe, les paysages, le partage des espaces et l'occupation des sols, en s'appuyant sur des plans détaillés, des coupes et des photos. Il en ressort que les environnements urbains traversés par la ligne 304 sont très

hétérogènes, du type « cœur de village » au type « environnement autoroutier », les différentes séquences étant très lisibles puisqu'elles se trouvent généralement encadrées par des carrefours. La largeur des voies empruntées est très variable, entre 9,30 mètres de façade à façade à l'endroit le plus contraint (rue Jean Jaurès à Gennevilliers) et 46,8 mètres à l'endroit le plus large (avenue Général de Gaulle à Colombes). Mais la largeur est faible dans la plupart des tronçons du parcours (entre 12 et 14 mètres généralement) ce qui obligera à faire des choix d'aménagement entre les différents modes de déplacement. La description inclut aussi un bref commentaire sur les projets d'aménagement de voirie et les opérations d'urbanisme prévues, ainsi que la population et le nombre d'emplois desservis par la ligne.

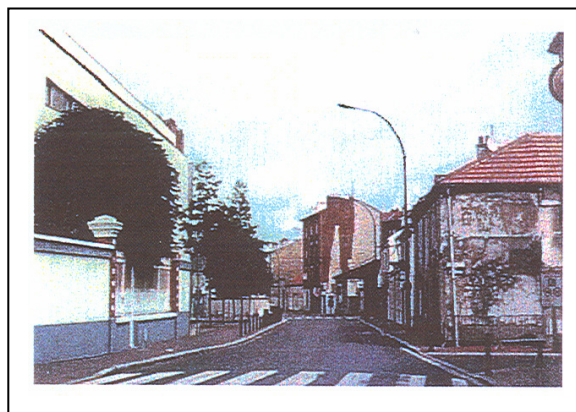


Image 4 - Photos illustrant l'hétérogénéité des espaces traversés : Av. Gabriel Péri et rue Jean Jaurès à Gennevilliers³⁹⁶

Les projets de transports collectifs

Plusieurs projets de transports en commun peuvent interférer à moyen ou long terme sur le fonctionnement de la ligne 304 : le prolongement de la ligne 13 du métro, le prolongement des lignes de tramway T1 et T2, la réorganisation du pôle d'échanges de Colombes, autour de la gare et le réaménagement de la gare de Nanterre Université. Il est signalé que le comité d'axe devra prendre en compte tous ces projets, notamment ceux qui sont prévus à moyen terme.

³⁹⁶ Source : *Comité d'axe de la ligne 304. Diagnostic*. Document remis aux membres du comité (Document non publié), Juillet 2002, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU, 113 p.

Diagnostic fonctionnel de la ligne

Des données sur l'amplitude et la fréquence théorique des bus 304 sont fournies. Il est signalé que l'offre est « attractive » mais que la régularité n'est pas appropriée en raison des contraintes de circulation et des conditions dégradées de l'exploitation. Le diagnostic épouse ainsi les thèses du Stif et de la RATP, contrairement aux avis de certaines associations qui avaient signalé une offre insuffisante.

Le document donne aussi les chiffres de fréquentation (environ 37000 voyages/jour les jours ouvrables³⁹⁷) par motif de déplacement et les nombres de montants et descendants par arrêt. La ligne 304 apparaît comme une ligne essentiellement utilisée pour des déplacements domicile-travail et sur des trajets relativement courts (en moyenne 2,7 km, sur une longueur totale de 14 km). La charge de la ligne est très variable en fonction des tronçons.

Quant à la distance entre arrêts, elle est en moyenne de 322 mètres. Le diagnostic pointe les cas particuliers du Luth, à Genevilliers et de l'avenue du Bournard à Colombes, où les distances sont les plus petites (autour de 200 mètres) et la question d'une redistribution des arrêts se pose.

Finalement, toutes les données sur les conditions d'exploitation de la ligne fournies par le diagnostic de la RATP sont reprises : une vitesse commerciale moyenne de 13,5km/h deux sens confondus, des temps passés à vitesse nulle qui oscillent entre 15 et 19% du temps total de parcours, les feux rouges représentant la première cause d'arrêt (entre 72 et 79% du temps arrêté). Des tableaux détaillent par tronçons la vitesse du bus comparée à un véhicule flottant. Le sens de Nanterre vers Asnières est d'après tous ces paramètres le plus pénalisé.

Fonctionnement de l'axe au sein du réseau routier

Un chapitre est consacré à la description des voies empruntées par le bus 304, par rapport au réseau routier. Plusieurs de ces voies sont jugées structurantes pour le département des Hauts-

³⁹⁷ Les chiffres exacts donnés par la RATP sont de 37000 voyageurs/jour en moyenne les jours ouvrables, 23000 voyageurs/jour en moyenne le samedi et 15000 voyageurs/jours en moyenne le dimanche. Le total dans l'année 2000 a été de 11450000 voyages, ce qui fait une moyenne journalière d'environ 31000 voyageurs/jour. Voir RATP, *Le réseau bus principal. Ligne 304. Diagnostic*. Décembre 2001, Document remis aux membres du comité d'axe, non numéroté.

de-Seine : « *leurs configurations de type rocade principalement et radiale dans une moindre mesure font des sections traversées des axes structurants qui permettent les relations intercommunales au sein du département* »³⁹⁸. Les données de trafic sont ensuite analysées par tronçon en fonction des capacités théoriques d'écoulement de chaque voie. Globalement les sections empruntées ne présentent pas de dysfonctionnements majeurs en terme d'écoulement de trafic et les problèmes d'engorgements ponctuels proviennent de facteurs externes comme le stationnement illicite. Finalement, les principaux points noirs d'accidents sur les voies empruntées par le bus sont répertoriés avec l'analyse de la cause supposée des accidents.

Stationnement

Le diagnostic donne aussi une description détaillée de l'offre et des besoins de stationnement avec le détail de tous les points noirs dus au stationnement illicite (sur les zones de livraison, sur les trottoirs et sur les couloirs bus). Environ 275 places de stationnement illicite sont recensées sur la totalité du parcours. Les sections qui cumulent la plupart des stationnements illicites sont celles où il y a des commerces ou des marchés.

Personnes à mobilité réduite et circulations douces

Un recensement des points d'arrêts et de leurs conditions d'accessibilité est fait sur l'ensemble de l'axe. L'accessibilité est analysée pour chacun des arrêts en fonction de sa position par rapport à la voirie, de la hauteur des quais et de la localisation du mobilier d'attente. Sur l'ensemble de la ligne, peu d'arrêts répondent à l'ensemble des critères (65 arrêts sont jugés non conformes sur un total de 87).

Finalement, les projets concernant les circulations douces sont aussi répertoriés. Ils comprennent un réseau régional, un réseau intercommunal et un réseau de desserte locale. Le parcours de la ligne 304 coïncide à différents endroits avec les trois réseaux. Mais uniquement sur deux bouts d'itinéraire les travaux ont été réalisés ou sont en cours : sur le Boulevard des Provinces Françaises et sur l'Avenue de la République, les deux à Nanterre.

³⁹⁸ *Comité d'axe de la ligne 304. Diagnostic*. Document remis aux membres du comité (Document non publié), Juillet 2002, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU, 113 p.

3.1.5 - Quatrième réunion et validation du diagnostic : des demandes pour enrichir la charte d'objectifs

Au début de la quatrième réunion du comité d'axe, le 10 octobre 2002, le bureau d'études fait une synthèse du diagnostic et de la charte d'objectifs. Celle-ci présente les buts à atteindre sur l'axe en termes de vitesse commerciale des bus, de régularité, fréquence et amplitude de desserte, en termes d'accessibilité des personnes à mobilité réduite, d'aménagements en faveur des deux roues, de traitement urbain et paysager et de stationnement. Pour chaque section est donnée une description sommaire des principes d'aménagement pressentis.

Les réactions des participants se centrent exclusivement sur la charte d'objectifs et, comme pour le diagnostic, elles réclament la prise en compte de thèmes qui ont été un peu laissés de côté : la Fnaut et le Stif critiquent que les objectifs présentés soient trop peu ambitieux en ce qui concerne les aménagements pour les bus ; pour le représentant de la Fnaut, il faut aussi aborder les problèmes des piétons, des cyclistes et des taxis ce qui n'a pas été assez fait ; certaines communes insistent sur le besoin de prendre en compte les projets communaux en cours (Nanterre et Colombes) ; la RATP rappelle les principaux points durs et estime qu'il ne faut pas travailler *a minima* mais profiter des emprises disponibles pour préfigurer le futur tramway T1 ; Environnement 92 demande une meilleure information des usagers aux points d'arrêt et propose la création d'un nouvel arrêt à un point précis du parcours (cela se heurte à l'opposition de la RATP et du CG) et l'APF souhaite que le stationnement soit envisagé dans sa globalité (livraisons, stationnement des personnes handicapées, dépose-minute, etc.) et que la suppression de toute place de stationnement soit bien évaluée avant d'être validée.

D'autres observations concernant le diagnostic et la charte d'objectifs sont émises dans les jours qui suivent cette quatrième réunion par les villes de Gennevilliers et de Colombes, par la RATP, l'association APF, la CCIP et la Fnaut. Le reste des acteurs du comité (Stif, DDE, Ville de Nanterre, Ville de Bois-Colombes, Ville de Asnières) n'émet pas d'avis.

Ainsi, avec l'ensemble des remarques recueillies, le diagnostic de l'axe est validé début décembre 2002. Le retard de six mois par rapport à la date initialement prévue est dû au fait que le diagnostic réalisé par la RATP, qui devait servir de base de travail, est vite apparu comme trop incomplet aux yeux des autres acteurs. Les premières réunions du comité ont donc été consacrées à l'enrichissement du diagnostic avec tout un ensemble d'autres thèmes. Le diagnostic de l'axe 304 aborde finalement l'ensemble des problématiques du PDU. Mais la

concertation dans l'obtention de ce document a moins été un processus de recherche d'accords et de prise de décisions qu'une phase d'agrégation de thèmes à prendre en compte. Les choix importants restent à faire, notamment en ce qui concerne les aménagements prioritaires. Et pourtant, ces premières réunions du comité ont joué un rôle important dans le sort du Mobilien. Nous essayerons ci de suite de le mettre en lumière.

3.2 - Analyse de la première étape du comité : cumul d'informations et prise de conscience de certaines contraintes

3.2.1 – Enrichissement du projet

Mise en évidence de la diversité des usages de l'espace

La ligne 304 circule dans des environnements urbains restreints où l'espace disponible est une ressource rare. Ce manque est une donnée que tous les membres du comité connaissent bien, avant le début des discussions. Cependant, c'est lors des premières réunions de concertation que la diversité des utilisations de l'espace public apparaît dans toute son ampleur. Voici des usages que les représentants des communes et des associations ont rappelé lors de la première réunion du comité : desserte des pôles de commerces, livraisons, transport de marchandises, circulations douces, dépose-minute, circulation automobile, stationnement, stationnement pour personnes handicapées, circulation du bus, échangeurs, accès aux équipements, accès aux autobus -notamment accessibles aux personnes à mobilité réduite, ou déplacements sur les trottoirs entre autres.

Nous pouvons classer tous ces usages selon les deux grandes catégories avancées par Ildefons Cerdà : usages de mobilité et usages de séjour³⁹⁹. Les usages de séjour sont ceux qui utilisent l'espace en l'occupant de façon statique pendant un certain temps. Sur les trottoirs : les bancs, les arrêts de transports publics, les terrasses de café, les entrées et sorties des bâtiments (notamment d'équipements comme les écoles ou les hôpitaux) sont souvent des espaces de séjour. Sur la voirie : les places de stationnement, de livraisons ou d'arrêt des transports publics sont des espaces de séjour. Les usages de mobilité sont, à l'opposé, ceux qui utilisent l'espace pour permettre les déplacements, sur la chaussée comme sur le trottoir. Nombre de ces espaces peuvent changer d'usage en fonction de l'heure ou du jour (des espaces de circulation qui peuvent devenir des espaces de livraisons ou de stationnement le soir ou les jours fériés par exemple). Généralement, la distinction entre les espaces de séjour et les

³⁹⁹ Ildefons Cerdà (1815-1876), ingénieur espagnol, est considéré comme un des précurseurs de l'urbanisme. L'essentiel de son œuvre est repris dans SORIA Y PUIG, A., 1996, *Cerdà : las cinco bases de la teoría general de la urbanización*. Barcelona, Ed. Electa, 447 p.

espaces de mobilité est beaucoup plus claire sur les chaussées que sur les trottoirs car la circulation motorisée est beaucoup plus rapide et rigide, et exige donc des règles d'utilisation plus strictes (un piéton peut généralement s'arrêter au milieu d'un trottoir et l'utiliser pendant un certain temps comme espace de séjour sans que cela pose trop de problème alors que cela devient plus problématique pour les voitures sur la chaussée). Ainsi, d'après Cerdà, pour faciliter les déplacements, il est indispensable de distinguer dans l'emprise de la voirie, les deux types d'espaces ; et là où il y a mobilité, il convient de séparer les différents modes dans des voies différentes : *« si on ne distingue pas où doit s'effectuer chaque type de mouvement, on tombe dans une confusion anarchique et dangereuse »*⁴⁰⁰.

Dans un contexte comme celui de la ligne 304 où les usages, de mobilité comme de séjour, sont très variés, la distribution de l'espace posera logiquement des problèmes. Mais le comité n'en est pas encore à ce stade, les conflits surgiront plus tard. Pour l'instant, des acteurs très divers donnent leur vision de ce qui ne marche pas dans la distribution actuelle de la voirie et le projet s'enrichit de cette façon d'un regard multi angulaire.

Mise en commun des multiples données disponibles

Nous avons montré que les représentants des communes et des associations proposent aux pilotes et au bureau d'études leurs données diverses et variées afin de compléter le diagnostic. D'une façon générale, le comité permet au projet de s'enrichir de tout un ensemble d'informations complémentaires à celles que les seuls pilotes ont pu obtenir dans leurs services : comptages (notamment nécessaires pour les réaménagements de carrefours), enquêtes origine/destination, études de stationnement et de livraisons, enquêtes d'usages, plans détaillés récents à une échelle d'avant-projet sommaire (1/500^{ème})⁴⁰¹ et projets de voirie actuellement en cours.

Le deuxième avantage de cette mise en commun de l'information est qu'elle permet de se rendre compte de ce dont on ne dispose pas. Ainsi des études complémentaires peuvent parfois être lancées : études de trafic, levés topographiques pour la réalisation de plans plus détaillés (1/200^{ème}), campagne de chronométrages des bus complémentaires. Le problème est,

⁴⁰⁰ SORIA Y PUIG, A., 1996, *Cerdà : las cinco bases de la teoría general de la urbanización*. Barcelona, Ed. Electa, p. 182. Traduction propre.

⁴⁰¹ Les fonds de plan dont disposent les pilotes ne sont pas toujours actualisés avec les aménagements récents.

bien sûr, que l'argent pour ce genre d'études complémentaires ne sera pas toujours au rendez-vous.

3.2.2 - Des obstacles au développement du projet : une procédure nouvelle encore balbutiante

Des financements manquants

*« On a un problème : on manque de comptages qui soient à jour, mais on ne peut pas se payer des études complémentaires. Le guide d'axes spécifie un budget de 100000 francs pour ces études mais ce n'est pas suffisant »*⁴⁰², signale un des pilotes d'axes de la Région. Si le comité est donc un lieu d'enrichissement du projet par la mise en commun des informations disponibles, il est aussi l'endroit où certains partenaires comprennent que leurs ambitions doivent être revues à la baisse : le budget d'études est restreint. Le guide d'axes prévoit effectivement que 100000 Fr. (15,3 K€) seront subventionnés à hauteur de 75% par les trois financeurs du PDU *« pour les données complémentaires demandées dans le comité d'axe (chronométrages, enquêtes origine-destination, comptages, études de stationnement) »*⁴⁰³. Mais cela n'est, dans la plupart des cas, pas suffisant : *« là où on peut peut-être faire une critique sur l'aspect financements, c'est sur les études et sur l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Là on peut se dire que peut-être on a sous-estimé les coûts d'études qu'allait représenter pour un maître d'ouvrage la définition du programme jusqu'au contrat, et au-delà aussi pour préparer les travaux »*⁴⁰⁴. Les chronométrages de bus sont un autre exemple d'enquête revue à la baisse, faute de financements (voir encadré 3)

D'autre part, dans le fonctionnement du comité, les frais d'organisation, de reprographie et d'envoi de documents ne sont pas négligeables ; or ce sont les Conseils Généraux qui doivent les prendre en charge. Le fonctionnement de certains comités est parfois rendu difficile à cause de cela : les comités des lignes 172/323 dans le Val-de-Marne et 399/9101 dans l'Essonne, par exemple, ne distribuent les documents que lors de la réunion du comité de telle sorte que la plupart de participants n'ont pas eu l'occasion de les étudier à l'avance.

⁴⁰² D'après entretien avec Gilles Besnard, pilote de la ligne 399.

⁴⁰³ DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, p. 18.

⁴⁰⁴ D'après entretien avec Hervé Abderrahman, responsable projet Mobilien au Stif.

Un manque de chronométrages des bus suffisamment précis

La RATP dispose pour toutes ses lignes de chronométrages faits sur des périodes de 6 semaines avec un système de bornes qui enregistrent de façon continue le passage des bus. On obtient ainsi une estimation précise de la vitesse moyenne de chaque bus entre chaque borne, pour les différentes périodes de la journée. Les bornes ne sont cependant pas nombreuses le long d'une ligne (environ 4 bornes sur tout le parcours).

Pour les lignes Mobilien, il est nécessaire d'avoir des chronométrages beaucoup plus précis, car il faut estimer les gains de temps à certains points particuliers (là où on prévoit un aménagement). Il faut donc des mesures de temps de parcours entre chaque arrêt. Dans le cas de plusieurs lignes du réseau Mobilien (dont la ligne 304) des chronométrages supplémentaires ont été faits entre chaque arrêt par des entreprises privées. Sur la ligne 304, le problème est que ces mesures ont été faites seulement sur deux jours. Or, en deux jours, la variabilité peut être importante, et la moyenne de ces deux mesures peut ne pas être représentative de la réalité. En même temps, réaliser plus de mesures pour avoir plus de fiabilité coûte cher.

Le projet sera réalisé sans ce complément d'information et la RATP se déclarera par la suite incapable de donner des estimations précises du gain de vitesse pour chaque aménagement envisagé.

Encadré 3 – Un exemple d'étude revue à la baisse : les chronométrages de bus

Une innovation invisible dans les discours de pilotage

D'autre part, à un niveau plus conceptuel, dans cette première étape du comité, le Mobilien perd une grande partie de son originalité parce qu'il n'est pas présenté comme un projet global et innovant. D'un côté, le réseau dans son ensemble n'est jamais évoqué. En se focalisant sur un axe, les pilotes oublient la dimension régionale du projet. Centrés sur la ligne 304, les acteurs du comité sont confrontés dès la première réunion au projet d'amélioration d'une ligne de bus, sans que le fonctionnement de cette ligne ne soit jamais pensé par rapport aux interactions avec les autres lignes. De cette façon, une des principales originalités du Mobilien, la hiérarchisation du réseau régional, reste cachée. D'un autre côté, le terme même de « Mobilien » est rarement cité lors de ces réunions. D'après les comptes rendus, seul le représentant du Stif l'utilise de temps en temps. Or, si personne ne la nomme, l'innovation n'existe plus.

Au démarrage, l'objectif du comité est donc plus l'amélioration des déplacements sur la longueur du parcours d'une ligne de bus, que la mise en œuvre d'un projet d'innovation. Nous avons vu qu'à la fin de la phase d'élaboration du PDUIF, le Mobilien embrassait deux conceptions différentes : un projet d'axes innovants et structurants pour la Région d'un côté et un projet permettant de mettre en œuvre le PDUIF d'un autre côté. C'est la deuxième conception qui semble avoir pris le devant. Le Mobilien n'existe plus à ce stade en tant que projet structurant pour la Région ; une de ses principales originalités s'est ainsi vue effacée.

L'absence des représentants du Conseil Régional et le faible engagement de ceux de l'État lors de ces premières réunions peut expliquer en partie cette perte. Le comité, procédure encore balbutiante, ne réussit pas à rassembler la totalité des partenaires invités.

L'absence de certains acteurs

Dans un souci de transparence, l'équipe de pilotage du 304 a mis en place un comité à la fois de pilotage et technique où tous les partenaires sont invités aux réunions. Dans d'autres comités de la Région, la formule du comité unique est adoptée après les premières réunions vu que la plupart des élus n'assistent pas aux rencontres et que le comité de pilotage ne permet pas de valider les choix du comité technique (c'est le cas du CG de l'Essonne, par exemple).

D'une façon générale, nous avons pu observer un désintérêt des représentants politiques pour la procédure du comité d'axe, en tout cas dans la phase de démarrage et diagnostic, de telle sorte que les réunions sont essentiellement des rencontres entre techniciens et associations.

	Comité n°1 09/01/2002	Comité n°2 28/03/2002	Comité n°3 25/06/2002	Comité n°4 10/10/2002	Comité n°5 30/01/2003	Comité n°6 04/04/2003
Nanterre	1	0	0	0	1	1
Colombes	1	1	0	1	0	1
Asnières	0	0	0	0	0	0
Gennevilliers	0	0	0	0	0	0
Bois-Col.	0	0	0	0	0	0
Département	0	0	0	0	0	0
Région	0	0	0	0	0	0
Etat	0	0	0	0	0	0

Tableau 14 - Nombre de représentants politiques des différentes institutions présents aux 6 premières réunions du C.A. 304⁴⁰⁵

Les élus communaux qui sont présents (Colombes et Nanterre) sont là davantage mus par la curiosité que par un réel enthousiasme pour mettre en œuvre le Mobilien, projet que d'une façon générale ils ne connaissent pas bien lorsque la démarche commence⁴⁰⁶. Ils ne le

⁴⁰⁵ Source : élaboration propre à partir des comptes rendus de réunion.

⁴⁰⁶ A titre d'illustration, sur un échantillon de 10 entretiens d'élus (6 communes de banlieue et 4 maires d'arrondissement à Paris), le nom *Mobilien* n'est évoqué que très rarement dans les réponses. Seulement l'élus adjoint du 14^{ème} arrondissement y fait allusion à maintes reprises. Le reste d'élus soient ils ne l'utilisent pas du

conçoivent pas comme une innovation mais comme un simple renouvellement du bus. Et l'aspect réseau est complètement absent de leur discours : dans le meilleur des cas ce qui les intéresse c'est la ligne, et très souvent uniquement le tronçon qui les concerne.

La faible implication des élus constituera par la suite un obstacle à l'avancement du projet ; nous y reviendrons. Signalons pour l'instant que, si un projet innovant dans le domaine des transports doit impliquer les décideurs politiques (comme nous avons montré dans le chapitre 2), le désintérêt des élus locaux semble handicaper le projet Mobilien dès le démarrage de sa mise en œuvre. Les causes du désintérêt des élus locaux peuvent être multiples : choix peu approprié des axes Mobilien, manque d'attrance pour un projet de bus, problèmes de communication... Nous les aborderons en détail dans le chapitre 4.

D'un autre côté, nous pouvons remarquer l'absence de certaines associations aux réunions du comité : associations de cyclistes, associations locales d'usagers des transports et associations de riverains.

Pour les cyclistes, parfois d'autres membres du comité défendent des aménagements en leur faveur. Dans le cas de la ligne 399, c'est le bureau d'études qui défend les aménagements cyclables, car dans l'équipe il y a une paysagiste spécialisée dans ce type d'aménagements. Dans le comité de la ligne 304, c'est le représentant de la Fnaut qui prend à plusieurs reprises la parole pour défendre les intérêts des cyclistes, car il utilise souvent le vélo : une bordurette qui peut être dangereuse pour les cyclistes dans l'avenue de la Redoute à Asnières, une bande cyclable sur trottoir qui n'est pas satisfaisante dans l'avenue Joliot-Curie à Nanterre, etc. Il manque cependant la « parole légitimée » de quelqu'un appartenant à une association de cyclistes, pour trancher des discussions parfois longues. Même lorsqu'elles sont présentes, la question de la légitimité des associations est récurrente. Les pilotes des comités signalent qu'il est difficile de trouver cette « parole légitimée » du moment où même les associations de cyclistes ne sont pas d'accord entre elles sur les meilleurs aménagements en faveur du vélo.

Pour les usagers de transports, on retrouve systématiquement les représentants à échelle locale des associations nationales. Leur discours peut alors être plus convenu et généraliste, moins

tout, soit uniquement en réponse à une question où le terme était employé explicitement. Comme anecdote, un des élus interrogés nous a répondu deux fois de suite sur le « mobilier » de l'axe, alors qu'on le questionnait sur le Mobilien.

collé à la réalité locale, que s'il s'agissait d'une association locale (c'est ce que certains ont pu observer pour la ligne 113⁴⁰⁷).

Le cas de associations de riverains est différent. Elles n'ont pas été invitées aux débats des comités parce que l'on souhaitait des associations d'échelle régionale ou départementale, capables de défendre les intérêts « généraux » du PDU et de ne pas se centrer sur des problématiques exclusivement locales. Cela a posé problème dans le cas de la ligne 171 : une fois le contrat d'axe et les travaux démarrés, les riverains ont commencé à se plaindre et ont obtenu une centaine de signatures opposées aux travaux. Mais il y a eu dans ce cas visiblement un défaut de communication de la part des élus locaux (d'autant plus que l'enquête publique n'est pas obligatoire puisque les axes ne « débordent » en général pas de l'emprise de la voirie), plus qu'un problème d'implication dans la démarche du comité.

3.2.3 – Apprentissage et craintes des acteurs

Se familiariser à l'esprit du PDU et à son approche systémique et concertée

Au démarrage du comité d'axe de la ligne 304, l'ensemble des partenaires ne connaît pas bien le document PDU. Ils en ont entendu parler mais rares sont ceux qui l'ont lu. La première réunion du comité est l'occasion pour les pilotes de la démarche et pour le Stif (le seul des trois financeurs qui est à ce stade présent) de rappeler les objectifs du plan de déplacements et le rôle du comité d'axe. Pour certains partenaires, il s'agit de la première fois qu'ils travaillent sur ce sujet et la séance leur permet de cerner les principes du PDU : *« Je pense que déjà il y a une particularité sur la ville de Colombes, c'est que c'est une nouvelle équipe municipale qui est en place depuis 2001 (...) moi je ne connaissais pas ce qu'était le PDU avant d'être à la municipalité en 2001. Ça a été pour moi l'occasion de découvrir ce qu'était que le PDU et les conséquences que ça pouvait avoir sur la ville »*⁴⁰⁸. Pour d'autres il s'agit en tout cas d'un bon rappel des principes de la loi sur l'air.

Mais si les principes du plan de déplacements sont présentés lors de la première réunion, la philosophie du document, elle, s'apprend au fil des rencontres. Les pilotes du Conseil Général et les représentants du Stif la rappellent à maintes reprises. Dans un autre comité d'axe que nous avons pu suivre, le 399, c'est un ingénieur de la DDE, Yves Lemaire, qui martèle sans

⁴⁰⁷ D'après entretien avec Lionel Bertrand du bureau d'études Setec.

cesse les principes du PDU. D'après lui, le document propose de mener certaines actions nouvelles et selon des modalités nouvelles, ce qui n'est pas toujours intégré dans les pratiques professionnelles des partenaires : *« On essaye de les former [les techniciens des DDE] mais pour eux c'est nouveau, ils ne savent pas par quel bout le prendre. Et puis ils n'avaient pas forcément envie non plus au départ. Parce qu'on leur mettait ça en plus, alors qu'en fait la réduction d'effectifs est constante... on leur demande ça, la politique de la ville, on leur demande les plans de prévention des risques, tout un tas de choses nouvelles qu'il faut faire... et on n'a pas enlevé pour autant les anciennes, donc c'est en fait un peu en rébellion contre toutes ces choses nouvelles, donc ils n'étaient pas non plus très motivés au départ »*⁴⁰⁹.

Certains techniciens et élus des communes et des départements se voient confrontés pour la première fois à une approche globale des déplacements et à une démarche de concertation. Nous verrons que plus tard, lors de l'étape de propositions d'actions, certains acteurs tiennent encore des propos qui prouvent une faible connaissance du PDU. D'après les pilotes d'axes interrogés, l'apprentissage a lieu, mais en douceur. En tout cas c'est au sein du comité d'axe qu'il se produit.

Apparition de craintes chez divers acteurs du comité

Nous avons vu que lors de la première réunion, les représentants des communes se montrent plutôt favorables à la démarche, tout en rappelant des points fondamentaux à ne pas négliger et en apportant de nombreux documents complémentaires. Cependant, certaines craintes transparaissent qui deviennent plus évidentes à partir de la deuxième réunion.

Tout d'abord une crainte que le projet d'axe vienne empiéter sur les projets locaux récemment réalisés ou déjà prévus.

*« Colombes [souhaite] la prise en compte des études déjà réalisées dans le cadre de TI [projet de tramway] »*⁴¹⁰

« Asnières : dispose de données récoltées dans le cadre d'une étude interne de plan local de déplacements (...) La phase de diagnostic étant achevée, des réunions de travail, auxquelles le Conseil Général est invité à participer, vont être lancées. Asnières s'interroge sur l'intégration de ces éléments aux travaux du comité d'axe. (...) »

⁴⁰⁸ D'après entretien avec Véronique Vignon, maire adjoint de Colombes.

⁴⁰⁹ D'après entretien avec Yves Lemaire, DDE 91

⁴¹⁰ Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°1 du 9 janvier 2002, Compte rendu de réunion, 23 janvier 2002, Conseil Général des Hauts de Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Fnaut : demande dans quelle mesure seront pris en compte le schéma directeur des circulations douces (...) [et] les travaux du comité de pôle Gare de Colombes. (...)

Nanterre : s'interroge sur la prise en compte des projets actuellement en pré-étude (réseau vert, Seine Arche, Nanterre-Université) dans les aménagements qui seront proposés par le comité d'axe »⁴¹¹.

Le deuxième type de crainte concerne l'offre de service. Pour les représentants communaux comme pour les associations, il s'agit du principal point à régler. Sur l'ensemble des réunions du comité, ils le rappellent à plusieurs reprises : les représentants de Gennevilliers et Nanterre le signalent lors de la première réunion, ceux de la Fnaut, Colombes et Gennevilliers (à nouveau) lors de la deuxième réunion, celui de l'association Environnement 92 lors de la quatrième rencontre. Nous avons vu que les réponses du Stif et de la RATP ne sont jamais claires. Nous reviendrons en détail un peu plus loin sur l'enjeu de cette question lorsque nous analyserons le moment où le conflit explose. Pour l'instant celui-ci n'est que latent. Le comité d'axe est le lieu où les partenaires prennent conscience que ce point est flou et où ils exposent leur inquiétude.

Un troisième type de crainte qui commence à prendre forme lors de ces premières réunions du comité concerne la finesse de la desserte. Elle est mise en évidence par les échanges entre le représentant du Stif et celui de Environnement 92 pendant la troisième réunion. Elle renvoie à une des ambiguïtés du projet Mobilien qui n'a jamais été résolue : projet régional ou local ?

Finalement une quatrième crainte tracasse visiblement les communes, que le projet ne devienne uniquement un projet de bus. Face au diagnostic de l'axe réalisé par la RATP et centré exclusivement sur le bus, l'ensemble des acteurs s'empresse de donner des compléments concernant le stationnement, les activités, les livraisons, les vélos, les piétons... Dès la première réunion, les représentants des communes se sont retrouvés en fait dans une position de « faire face » à la RATP, au lieu de se situer « à côté d'elle » pour construire un diagnostic ensemble. Le projet Mobilien, formé d'une agrégation d'idées, se voit en fait tiraillé entre ceux qui souhaitent privilégier « le cœur », c'est-à-dire le bus (RATP et Stif) et ceux qui souhaitaient se centrer sur les idées « agrégées » qui les intéressaient davantage (communes, associations). Les pilotes du Conseil Général se situent un peu entre les deux : attachant de l'importance à l'objectif prioritaire des axes Mobilien (vitesse commerciale des bus) tout en souhaitant donner satisfaction à l'ensemble des partenaires.

⁴¹¹ Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°2 du 28 mars 2002, Compte rendu de réunion, 25 avril 2002, Conseil Général des Hauts de Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Les craintes des pilotes se traduisent lors des réunions par une ambiance qui, sans être conflictuelle, dégage un certain parfum de méfiance. Le maire adjoint de Nanterre explique ainsi ses motivations au début du comité : *« La première chose c'est que à partir du moment où il y a concertation, quand vous n'êtes pas là, vous êtes toujours perdant. C'est à mon avis le piège de la démarche par concertation. C'est que vous devez être présent, sinon vous n'avez aucun moyen de peser sur quoi que ce soit puisque'on vous reprochera toujours de n'avoir pas été là »*⁴¹². Si cette méfiance était plus ou moins latente chez certains partenaires, elle ne se montre vraiment qu'au fur et à mesure du déroulement des réunions, face à l'évidence du manque de ressources (spatiales et budgétaires) et face aux points flous du projet (échelle de desserte et offre de service). Elle augmentera de façon significative dans la phase de propositions d'actions.

Au terme de l'étape que nous venons d'analyser, un diagnostic riche en informations est finalement validé. Il contient l'ensemble des problématiques de façon juxtaposée, sans aucune hiérarchisation, même si le mode bus y occupe une place prépondérante. Au cours de cette période, les débats ont commencé à mettre en évidence aux yeux des acteurs locaux le manque de certaines ressources ainsi que quelques points ambigus du projet comme l'offre de service ou la finesse de la desserte, qui ont fait émerger certaines craintes. D'autre part, Mobilien est rarement évoqué en tant que projet nouveau et structurant pour la région. Ainsi, l'innovation polysémique issue de la phase d'élaboration du PDUIF semble affaiblie lorsque le moment arrive de choisir dans l'éventail de sens possibles et de bien concrétiser et mettre en avant ses aspects les plus innovants.

⁴¹² D'après entretien avec Marie-Laure Meyer, maire adjoint de Nanterre

3.3 - Le comité d'axe 304, des propositions d'actions à la validation du contrat : l'abandon progressif des idées innovantes (décembre 2002 - décembre 2004)

2001				2002				2003				2004			

3.3.1 - Les premières propositions d'aménagement : un conflit pressenti entre flux et territoire

La deuxième phase de l'élaboration du projet d'axe démarre en décembre 2002, avec la réflexion sur les principes de traitement de l'axe. Au Conseil Général des Hauts-de-Seine, la division *Mise en œuvre du PDU* organise des réunions techniques restreintes pour émettre différents scénarios d'aménagement en vue de la réunion suivante du comité.

La première de ces rencontres réunit l'équipe de pilotage du Conseil Général avec le bureau d'études. Les sections du parcours de la ligne 304 sont passées en revue une à une, les propositions du bureau d'études sont débattues. Celles-ci visent essentiellement à augmenter la vitesse commerciale des bus : propositions de suppression d'arrêts, de réalisation de couloirs de bus, de changement d'itinéraire pour éviter certains carrefours. Les autres options d'aménagement comme l'élargissement des trottoirs ou les pistes cyclables sont envisagées généralement en deuxième lieu, quand la réalisation d'un couloir bus s'avère difficile par manque d'espace. Mais les choix ne sont pas faits à ce stade et la réunion sert surtout à cadrer le travail du bureau d'études et à lui transmettre des informations et des documents dont il a besoin pour la suite (cartographie récente, comptages de trafic, etc.). Les pilotes laissent la plupart des propositions d'aménagement ouvertes à la discussion en comité. Toutefois, ils en écartent quelques-unes, montrant par là ce qui leur paraît non réalisable dans le cadre d'un projet d'axe : changement d'itinéraires des bus ou expropriations par exemple.

La deuxième de ces rencontres réunit les mêmes personnes avec le représentant de la RATP. Les analyses section par section sont à cette occasion beaucoup plus longues⁴¹³. La RATP

⁴¹³ Cette deuxième réunion a une durée de 4 heures et 10 minutes contre 2 heures et 45 minutes pour la première réunion.

s'oppose à certains des principes proposés par le bureau d'études, notamment à la suppression d'arrêts. Pour l'opérateur des transports, chacune de ces suppressions doit être analysée en détail, pas uniquement en fonction de la population desservie, comme l'a fait le bureau d'études, mais en fonction du nombre de montants et descendants. La RATP craint que la suppression d'un arrêt entraîne un transfert de voyageurs trop important vers les arrêts les plus proches et une éventuelle perte de clients ; elle estime aussi que les déplacements d'arrêts sont à vérifier sur le site. Les craintes de la Régie viennent s'ajouter à celles des pilotes de l'axe qui pensent que toute suppression d'arrêt risque de rencontrer une forte opposition des communes, si bien que ces propositions perdent du poids.

La crainte vis-à-vis de la réaction des communes est par ailleurs omniprésente lors de la discussion. Face au manque d'espace disponible, tout aménagement en faveur du bus suppose la plupart des fois une suppression de stationnements, ce qui, aux yeux des pilotes, est potentiellement conflictuel. Ainsi, même lorsque le scénario le plus ambitieux est maintenu, les acteurs discutent longuement sur des solutions alternatives et, ce faisant, les ambitions du Mobilien sont progressivement abaissées : pour certaines sections, le « scénario-minimum » consistera par exemple à créer des places de stationnement là où celui-ci se fait de façon illégale. Sur certaines sections toutefois, les pilotes ou la RATP ne sont pas disposés à rabaisser leurs exigences. C'est le cas par exemple dans l'avenue Jean-Jaurès à Gennevilliers où, malgré une emprise étroite et l'opposition initiale de la RATP, Brigitte Baroud insiste et finit par convaincre de la nécessité d'élargir des trottoirs trop étroits. Le représentant de la RATP se montre également inflexible sur certains points du parcours, ceux qu'il considère comme étant des points durs (identifiés dans le diagnostic de la Régie)⁴¹⁴.

Il faut signaler que lors de cette deuxième réunion préparatoire au comité, les acteurs se consacrent autant au contenu des propositions qu'à la façon dont elles devront être présentées en comité et à l'organisation du débat qui aura lieu ; il est décidé par exemple que lors du comité du 30 janvier 2003, le bureau d'études annonce d'abord les propositions pour l'ensemble de l'axe et demande que les réactions des participants se fassent à la fin pour ne pas être interrompu constamment et pouvoir accélérer les débats. Une des questions importantes consiste à savoir s'il faut présenter les gains de vitesse estimés pour le bus. Elle est longuement débattue lors de la réunion. Le bureau d'études et Brigitte Baroud souhaitent présenter les différents aménagements avec le gain de temps estimé pour chacun d'eux :

« *Cela peut être un outil de choix d'aménagement* » signale Brigitte Baroud. Mais le représentant de la RATP ne veut pas donner d'estimations de gains. Il fournit tout d'abord une explication technique : la RATP dispose de chronométrages faits avec un système de bornes d'enregistrement automatique ; mais ces mesures sont insuffisantes (voir encadré dans le Ch. 3.2.2), elles peuvent ne pas être représentatives de la réalité. Daniel Di Manno ajoute : « *j'ai peur que le Stif prenne au pied de la lettre les chiffres* »⁴¹⁵. Pour la RATP, l'enjeu est donc de ne pas s'engager auprès du Stif sur des gains de vitesse car, au fond, on ne sait pas encore comment seront financés les surcoûts d'exploitation du Mobilien, question latente qui traîne depuis l'élaboration du PDU. Les acteurs finissent par se mettre d'accord sur une forme de présentation où l'on annonce les gains de temps relatifs d'une proposition par rapport à l'autre (avec des signes positifs ou négatifs).

ANALYSE MULTICRITERES RUE EDGAR QUINET							
	Site propre bus	Piste cyclable	Impact sur le stationnement (places supprimées)	Impact sur les conditions de circulation	Autre impact	Coûts d'investissement	Gains de temps
Scénario 1	NON	OUI	30 places supprimées			236 944 €	-
Scénario 2	Latéral Nanterre => AG 1	NON	37 places supprimées			283 443 €	++
Scénario 3	Latéral mixte (bus + vélos) Nanterre => AG 1	OUI	81 places supprimées (ensemble de l'offre)			581 716 €	++

Tableau 15 - Forme finalement retenue pour la présentation des scénarios⁴¹⁶

Lors de ces réunions préparatoires donc, plusieurs propositions d'aménagement sont ébauchées, pour être postérieurement débattues en comité. Les choix restent à faire mais les

⁴¹⁴ D'après entretien avec Daniel Di Manno, responsable de la mise en œuvre du Mobilien pour le bassin sud des Hauts-de-Seine à la RATP.

⁴¹⁵ Daniel Di Manno lors de la réunion préparatoire du 21 janvier 2003

⁴¹⁶ Source : *Comité d'axe de la ligne 304. Projet d'axe*. Document remis aux membres du comité, 29 janvier 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine; Division mise en oeuvre du PDU - Bureau d'études Thalès.

principaux soucis des pilotes de la démarche transparaissent clairement : donner la priorité aux bus, parce que le gain de vitesse commerciale est une condition *sine qua non* du financement des travaux ; parallèlement, anticiper dans la mesure du possible les oppositions des communes et envisager des solutions alternatives qui puissent être plus facilement acceptées. Or, certaines de ces alternatives sont peu ambitieuses et ne correspondent plus aux caractéristiques innovantes du projet Mobilien. Toutefois, à certains endroits, les pilotes ou la RATP défendent des aménagements minimums même s'ils risquent d'être contestés et ils envisagent alors les meilleurs arguments pour convaincre. L'argument du gain de temps qui pourrait être très convaincant est cependant écarté car la RATP dit ne pas être en mesure d'apporter des estimations fiables.

La crainte exprimée par les pilotes de se heurter à une opposition des communes traduit la difficulté à introduire une ligne de bus à vitesse élevée dans des environnements urbains restreints ayant de nombreuses activités de proximité. C'est, d'une façon plus théorique, le conflit entre flux et territoires qui se dessine en filigrane. Comment concilier la vitesse de circulation de la nouvelle ligne avec les stationnements, les livraisons, les traversées pour piétons, les « circulations douces » ? Voici un des problèmes auxquels le comité va devoir se confronter.

Voyons comment se déroulent les réunions suivantes du comité d'axe, après tous ces préparatifs.

3.3.2 - Les réunions cinq et six du comité d'axe : le manque de portage politique du PDU face au blocage des communes

Le pouvoir de blocage des communes

Lors des réunions cinq et six du comité d'axe (le 30 janvier et le 4 avril 2003), les diverses propositions d'aménagement sont débattues. Tel que les pilotes de la démarche l'avaient prévu, les communes adoptent toutes des attitudes fortement réticentes face aux éventuelles suppressions de places de stationnement. La raison invoquée est l'effet pervers que de telles actions auraient sur la vie locale et notamment sur les commerces. Les oppositions sont plus ou moins fermes en fonction de la section dont il est question : ainsi les représentants de Colombes refusent tout aménagement qui supprime des stationnements dans l'avenue de

l'Agent Sarre, mais acceptent d'envisager des suppressions pour une des sections de la rue Edgar Quinet (tout en reportant le choix final aux résultats d'une étude qui est alors en cours)⁴¹⁷. Mais de façon générale, dans des espaces urbains contraints, la présence de stationnements signifie le refus des communes des scénarios d'aménagement les plus ambitieux (couloirs bus, ou couloir bus plus vélos).

Comme il avait été prévu, à certains endroits la suppression de stationnements est défendue avec véhémence par les pilotes du Conseil Général ou par le représentant de la RATP. C'est le cas par exemple dans la rue Gabriel Péri (Colombes), à l'approche du carrefour des Quatre Chemins. Plusieurs arguments sont mobilisés pour convaincre la commune : il s'agit pour la RATP d'un point noir qu'il faut absolument résoudre et le Conseil Général insiste sur l'importance d'un couloir bus dans cette section car la queue de véhicules est très importante et il évoque l'exemple parisien de couloirs bus avec livraison en encoche pour répondre aux soucis concernant les livraisons. Face à l'attitude ferme de RATP et CG, la commune finit par abandonner sa position initiale et accepte d'analyser en détail la question.

Souvent, lorsque le stationnement est interdit, il se fait tout de même de façon illégale et les aménagements en faveur du bus peuvent être tout aussi difficiles à défendre : c'est le cas par exemple dans l'avenue de la Redoute à Asnières, à cause d'un marché avec ses livraisons, ou dans l'avenue Gabriel Péri à Gennevilliers à cause de l'usage de la voirie par les autocars d'entreprises privées. Dans chaque cas, les arguments avancés par les communes mettent en avant l'idée de « l'effet pervers » (les aménagements proposés vont détériorer le fonctionnement actuel) ou de « l'inanité » (le couloir bus ne sert à rien car de toutes façons il ne sera pas respecté). Les arguments présentés par les communes sont faiblement contestés car ils s'appuient sur une connaissance du terrain plus fine que celle des autres partenaires. Les représentants de la DDE, du Stif, de la Chambre de Commerce et même les associatifs, s'ils interviennent, ne peuvent souvent qu'émettre des avis d'ordre général.

Le manque de portage de « l'esprit PDU »

Les arguments de certains représentants des communes montrent bien qu'ils ne partagent pas « l'esprit » du PDUIF, ou en tout cas que son objectif principal, la réduction du trafic

⁴¹⁷ *Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°6 du 4 avril 2003, Compte rendu de réunion, 11 juin 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).*

automobile, n'est pas pour eux prioritaire. Les pilotes du comité se trouvent alors dans une situation difficile à piloter la déclinaison d'un plan qu'ils n'ont pas conçu à l'échelle des communes qui ne se montrent pas très enthousiastes. Or, mis à part l'objectif d'amélioration de la vitesse commerciale des bus, le document PDUIF ne fournit pas d'indications suffisamment précises pour permettre aux techniciens de trancher sur les aménagements qu'il faut faire, sur les priorités à défendre. Un exemple : quelle politique adopter face aux problèmes de stationnement ? Le PDUIF et le Guide d'axes restent flous sur ce sujet. Il est affiché clairement le souhait d'améliorer le respect de la réglementation (par des mesures préventives et répressives). Mais est-ce qu'il faut aussi jouer sur l'offre de stationnement dans les centres villes pour inciter les automobilistes à prendre les TC ? Cela n'est pas clair. Le PDUIF prône l'étude détaillée de l'offre et de la demande de stationnement, afin de « *maîtriser l'offre existante et à venir* »⁴¹⁸. Cette « maîtrise » suggère la limitation de l'offre. Le guide d'axes par contre estime que la comparaison de l'offre et la demande doit permettre d'optimiser l'utilisation de l'offre existante et « *en dernier lieu créer une offre supplémentaire* »⁴¹⁹. La question est donc livrée à des interprétations diverses qui se voient confrontées au sein du comité d'axe. Généralement, comme nous l'avons vu, les communes s'opposent à réduire l'offre ; la suppression de stationnement n'est acceptée que lorsqu'il existe à proximité des places de remplacement.

Les pilotes du comité se trouvent donc à porter la mise en œuvre d'un document dont ils ne sont pas responsables et qui impose des choix politiques qu'ils ne se sentent pas légitimes d'assumer en tant que techniciens (nous y reviendrons en détail plus loin). Les difficultés qu'ils rencontrent dans la défense de certains aménagements sont d'autant plus grandes que les trois principaux financeurs du PDUIF, qui devraient être à même de porter le message du document, ne sont pas présents à ce stade (ou très peu). L'État est présent à partir de la deuxième réunion à travers un représentant de la DDE, mais il n'intervient pas souvent et lorsqu'il le fait, il semble mobiliser une culture plutôt routière, éloignée de « l'esprit » PDU. Il signale par exemple que : « *Il faut travailler avec les communes pour trouver éventuellement des terrains réservés au stationnement* » et que « [si on fait des aménagements dissuasifs pour éviter les stationnements] *il faut parallèlement proposer des solutions complémentaires pour que les gens puissent toujours venir acheter leur pain en voiture* »⁴²⁰. Le représentant du Stif défend bien l'esprit du PDUIF, mais outre sa

⁴¹⁸ DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France.*, op. cit. p 52.

⁴¹⁹ DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes.*, op. cit. p 31.

⁴²⁰ Interventions du représentant de la DDE lors de la réunion du 30 janvier 2003.

connaissance limitée du terrain, il n'est pas toujours là et il n'est pas toujours le même⁴²¹. Quant au Conseil Régional, ses représentants sont absents lors de ces comités.

Etonnante peut paraître aussi l'absence des élus locaux : aucun maire n'est présent à ces premières réunions. Seuls deux maires adjoints sont là, ceux de Colombes et de Nanterre, et de façon intermittente. Ainsi, le comité de pilotage/technique devient essentiellement un comité technique ouvert aux associations. Or la présence des élus semble indispensable pour prendre des décisions fortes au détriment de l'automobile. Justement, lors de ces premières réunions, le seul acteur à rappeler en comité que l'objectif du PDU est quand même de réduire la circulation automobile est un élu, le maire adjoint de Nanterre⁴²², pour défendre des aménagements en faveur du bus dans l'avenue Joliot Curie. Mais la dimension politique est généralement évacuée des débats et pour certains il paraît difficile dans ces conditions de défendre l'essence du PDUIF : *«Globalement, il me semble que les documents orientent trop les décisions vers des petites mesures (aménagement de carrefours, feux) et posent peu la question d'un autre partage de la voirie, il faut oser mettre les élus devant les vrais choix politiques qui se posent à eux par rapport à l'avenir de nos villes comme celui de la planète »* signale le représentant de la Fnaut au terme de la phase de diagnostic⁴²³.

Le manque de portage politique traduit donc un certain désintérêt des élus pour le PDU et pour le Mobilien. Or, le projet n'ayant pas été complètement bouclé à l'amont, un portage politique à l'aval semble nécessaire pour bien définir une ligne directrice, faute de quoi il risque de voguer sans cap.

⁴²¹ Hervé Abderrahman, représentant du Stif aux trois premières réunions du comité, est remplacé par Sébastien Legrand aux deux suivantes.

⁴²² Mme Meyer lors de la réunion du comité d'axe 304, le 4 avril 2003.

⁴²³ Voir Recensement des avis émis sur le diagnostic, dans *Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°4 du 10 octobre 2002*, Compte rendu de réunion, 3 décembre 2002, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

3.3.3 - Des réunions techniques restreintes : faciliter les prises de décisions.

A partir de la réunion du comité du 4 avril 2003, voyant que sur certains points du parcours le consensus sur les aménagements à réaliser n'est pas facile, les pilotes de la démarche organisent des réunions restreintes. Plusieurs rencontres auront lieu pendant le mois de mai entre l'équipe de pilotage de l'axe et les services techniques des villes de Colombes, Nanterre, Asnières et Gennevilliers.

Dans le cas d'Asnières et de Gennevilliers, le bureau d'études avait présenté au comité plusieurs scénarios pour l'avenue Gabriel Péri et pour l'avenue de la Redoute, qui n'avaient pas convaincu les communes concernées et aucune solution n'avait pu être dégagée. Ainsi, lors du comité du 4 avril, il avait été décidé de réaliser une réunion restreinte (Conseil Général - Ville d'Asnières – Ville de Gennevilliers) pour résoudre ces questions. La réunion a lieu le 23 mai à la Direction Territoriale Nord du Conseil Général. Les représentants des communes adoptent à cette occasion une attitude ferme, ouvertement opposée aux aménagements en faveur du bus ou des vélos. Les arguments restent les mêmes que lors du comité : il ne faut pas perturber les activités économiques et tout ce qui touche aux stationnements risque d'avoir des effets négatifs. Dans le cas de l'avenue Gabriel Péri, le principal problème soulevé par le diagnostic est que des autocars privés se garent sur le couloir bus. Les techniciens de ces communes signalent qu'ils accepteraient éventuellement de séparer physiquement le couloir d'autobus si le projet d'axe s'inscrivait dans le long terme avec des expropriations pour élargir l'avenue jusqu'aux normes prévues au Plan d'Occupation des Sols (POS).



Image 5 - Photo de l'av Gabriel Péri entre Asnières et Gennevilliers⁴²⁴

En premier plan à droite une parcelle qui ne respecte pas l'alignement du POS, en arrière plan à gauche, un autocar garé sur la voie du bus

Les pilotes du Conseil Général insistent sur le caractère « à court terme » du PDU mais les techniciens d'Asnières et Gennevilliers préfèrent alors ne rien faire, ils tiennent des discours beaucoup moins nuancés que lors des comités et la réunion finit sans aucune concession de la part des communes. Bien évidemment, toutes les réunions restreintes ne se déroulent pas de la même façon : certaines communes ont des priorités plus tournées vers les transports en commun ou les circulations douces, certains techniciens sont plus ouverts aux discussions que d'autres, dans certains cas la RATP défendra avec véhémence certains aménagements minimums... Le déroulement de la réunion du 23 mai s'explique en partie par la passivité de la RATP, les sections dont il est question n'étant pas spécialement problématiques pour la circulation du bus, et par le fait que les « poids lourds » de l'équipe de pilotage du Conseil Général, Michel Miolane et Brigitte Baroud, ne sont pas présents.

Un type particulier de réunion restreinte est la visite de terrain qui permet que de nouveaux scénarios d'aménagements soient conçus, par la confrontation des membres du comité avec le fonctionnement réel de l'espace urbain (voir : Encadré 4).

⁴²⁴ Source propre.

Exemple d'une visite de terrain à Colombes

Après le comité d'axe du 4 avril 2003, deux visites de terrain sont organisées : une à la cité du Luth (Gennevilliers) pour évaluer la possibilité de regrouper le parcours du bus (aller/retour) sur une même rue ; la deuxième à Colombes, pour étudier le repositionnement de certains arrêts de bus et la sécurité des traversées de piétons. Les techniciens de chaque mairie concernée, de la RATP et de l'équipe de pilotage du Conseil Général sont mobilisés. Le plus intéressant de ces visites du terrain est qu'elles permettent d'appréhender de nombreux aspects du contexte urbain qui passent inaperçus sur les plans, les photos ou les illustrations du bureau d'études.

Lors de la visite à Colombes par exemple, les techniciens prennent conscience de certains problèmes qu'ils n'avaient pas envisagés : des problèmes de livraison, de plantations, de mobilier urbain, de parcours des piétons, de visibilité des voitures... A un endroit les techniciens se demandent pourquoi l'accidentologie impliquant les piétons est élevée : faudrait-il changer le positionnement de l'arrêt de bus ? Sécuriser la traversée par des feux rouges ? Ou installer une nouvelle chaussée pour faire ralentir les voitures ? Alors, une personne en fauteuil roulant qui passe dans la rue s'approche du groupe de techniciens et leur fait voir le problème : le stationnement des voitures gêne la visibilité des personnes à mobilité réduite et des enfants. Le comité décidera, suite à cette observation, de supprimer les places de stationnement.

Stationnement gênant la visibilité du piéton devant la mairie de Colombes →



Encadré 4 – Les avantages des visites de terrain⁴²⁵

Il faut signaler pour conclure que les décisions « en négatif » (blocage) se prennent de façon beaucoup plus rapide que les décisions « en positif » (pour de nouveaux aménagements). Lors d'une visite de terrain à Colombes, les techniciens de la mairie décident assez vite d'écarter les propositions d'aménagement qui s'avèrent trop compliquées (comme le repositionnement d'un arrêt de bus). En revanche, lorsque de nouveaux aménagements sont envisageables (suppression de certains stationnements devant la mairie pour rendre plus visibles les traversées des piétons, repositionnement de l'arrêt Eglise de Colombes, élargissement de certains trottoirs, aménagement d'une piste cyclable bidirectionnelle dans une portion de la rue Edgar Quinet), des décisions définitives ne sont pas prises : elles requièrent toujours des études plus détaillées et la validation du maire. La peur de s'engager rapidement sur des

⁴²⁵ Photo : source propre.

aménagements forts est illustrée par les rectificatifs au compte rendu de la sixième réunion : « *Colombes demande que son avis sur la section 7 page 3 soit rectifié de la façon suivante : remplacer “Colombes est favorable au scénario 2 ” par “la ville comprend les impératifs du PDU et n’est pas défavorable au scénario 2 ”* »⁴²⁶.

3.3.4 - De la septième à la huitième réunion : des conflits entre le court et le long terme, entre le local et le régional.

Le retour de Nanterre sur sa pétition pour l’avenue Joliot-Curie : des aménagements pour préfigurer l’avenir

Au début de la septième réunion du comité d'axe, le 20 juin 2003, les représentants de la ville de Nanterre remettent sur la table une requête qu'ils avaient déjà formulée lors du comité d'axe précédent mais qui avait rencontré l'opposition du Conseil Général : l'aménagement d'un couloir bus dans l'avenue Joliot-Curie. Maintenant, ils appuient leur demande sur le fait qu'un tramway est prévu dans ce même axe : « *Le comité d'axe devrait par conséquent être l'occasion de réduire le trafic automobile et de mener à bien une politique volontariste en faveur des transports en commun, en préfigurant l'arrivée du tramway* »⁴²⁷. Le bureau d'études et l'équipe de pilotage n'ont pas prévu de scénario avec un couloir bus sur cette section, principalement parce qu'il n'y a pas à cet endroit de problèmes majeurs de circulation du bus, ce qui est rappelé à maintes reprises par le représentant de la RATP. La Direction de la Voirie du Conseil Général craint de plus qu'une réduction du nombre de voies dédiées à la circulation générale cause une forte diffusion du trafic vers les voies communales. Les pilotes proposent de maintenir le scénario initial, c'est-à-dire aménager uniquement des bandes cyclables sur les trottoirs, tout en accompagnant le projet d'une estimation financière d'une solution à plus long terme avec site propre.

Mais l'élue de Nanterre ne souhaite pas céder sur cette question. Après le comité du 20 juin, une nouvelle réunion restreinte est organisée le 19 septembre où le problème est à nouveau débattu. Il reviendra encore lors de la suivante réunion du comité, le 7 octobre : « *On devrait*

⁴²⁶ Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°7 du 20 juin 2003, Compte rendu de réunion, 15 septembre 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié). Le scénario 2 prévoyait un couloir bus protégé par bordure infranchissable vers Gennevilliers.

⁴²⁷ Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°7 du 20 juin 2003, Compte rendu de réunion, 15 septembre 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

faire des aménagements en préfiguration du tramway (...) Avec les aménagements que l'on a décidé combien de temps on gagne sur le bus ? (...) On doit pouvoir dire à nos habitants combien on gagne sur Nanterre. Eux ils n'ont souvent pas de voiture... »⁴²⁸.

Une question sous-jacente à ce désaccord est celle de la vocation du projet d'axe Mobilien : entre la résolution des points noirs ou la préfiguration de l'avenir, que choisir ? Faut-il faire le maximum d'aménagements possibles dans l'esprit PDU, ou faut-il se concentrer sur les sections à problèmes ? Disposant d'un budget par kilomètre restreint, les pilotes ont tendance à privilégier les actions sur les points noirs ; la commune de Nanterre souhaiterait de son côté que le projet d'axe serve à requalifier l'avenue Joliot-Curie en boulevard urbain, même si ce n'est pas une des sections les plus problématiques. Plus qu'aux limitations budgétaires, les ambitions de Nanterre se heurtent en fait à la crainte du Conseil Général par rapport aux problèmes de congestion. La commune propose alors d'élargir l'avenue aux emprises prévues au POS, en obtenant ainsi l'espace nécessaire pour le couloir bus sans sacrifier l'automobile. Mais une telle action ne peut être menée dans le court terme. Le même problème avait été soulevé lors d'une discussion avec les communes d'Asnières et de Gennevilliers.

Le désaccord mis en lumière par la pétition de Nanterre repose en fait sur une double indétermination des principes d'action du comité qui traîne depuis le début: 1) doit-on réduire la place de l'automobile pour encourager l'utilisation des TC? 2) Est-ce que le Mobilien peut concilier l'intérêt local et l'intérêt régional et comment ? Le comité d'axe de la ligne 304 semble ne pas vouloir trop toucher à la place de la voiture. Les actions sont donc forcément ponctuelles et centrées sur les endroits où l'autobus perd le plus de temps. Cela privilégie l'échelle départementale de la ligne (gagner du temps sur l'ensemble du parcours) au détriment de l'échelle communale. De plus, en se limitant aux actions ponctuelles, le projet perd une certaine unité axiale qui était à la base de son originalité.

Retour sur les aménagements proposés à Asnières et Gennevilliers : le comité d'axe, cadre légitime pour défendre certains principes

Tout comme la commune de Nanterre ne cède pas facilement aux propositions du Conseil Général, celui-ci ne cédera pas facilement au blocage des communes d'Asnières et de Gennevilliers. Rappelons que lors de la première série de réunions restreintes, les

⁴²⁸ Mme. Meyer, lors de la réunion du comité du 7 octobre 2003.

représentants de ces communes avaient été fermes dans leur opposition à la plupart des scénarios proposés. Les pilotes du Conseil Général ressortent pourtant les différentes propositions à la septième réunion du comité le 20 juin 2003. Pour la cité du Luth comme pour l'avenue Gabriel Péri, le débat est remis sur la table. La stratégie du Conseil Général est d'essayer de trouver des alliés dans le comité : *« Il faut à nouveau présenter les différentes possibilités. Après, le Stif, la Région, les associations... je pense qu'elles nous soutiendront »*, signale un des membres de l'équipe de pilotage pendant la réunion de préparation du comité d'axe. Erreur de prévision : ni le représentant de la Fnaut, ni celui du Stif n'assistent à la septième réunion du comité et le soutien attendu n'arrive pas de telle sorte qu'aucun des scénarios proposés n'est choisi. Il est toutefois décidé de réaliser une nouvelle réunion de travail avec les communes concernées pour faire un choix définitif. La réunion a lieu presque deux mois plus tard, le 16 septembre. A cette occasion, l'équipe de pilotage du Conseil Général s'y rend au complet et le technicien de la commune de Gennevilliers se montre plus conciliant (celui de Asnières est absent) et finit par accepter un nouveau scénario pour la section 1 de Gabriel Péri. Il s'agit d'une solution hybride entre une des propositions initiales du bureau d'études et les souhaits de la commune : on fait une piste cyclable (du côté où il n'y en a pas) tout en maintenant les places de stationnement en encoche (par groupes de deux places pour éviter le stationnement de cars) et on ajoute un séparateur physique central.

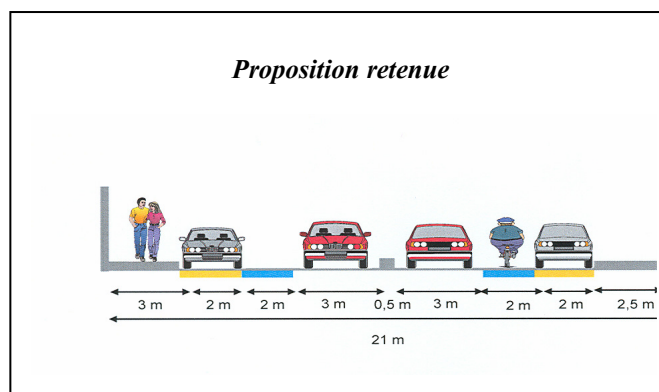


Schéma 12 - Coupe de la solution retenue pour la section 1 de la rue Gabriel Péri entre Asnières et Gennevilliers⁴²⁹

⁴²⁹ Source de la solution retenue : *Comité d'axe de la ligne 304. Projet d'axe*, Document remis aux membres du comité, 7 Octobre 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine; Division mise en oeuvre du PDU - Bureau d'études Thalès (document non publié).

Sur la section concernant Asnières, devant le marché, l'accord est plus long à obtenir, notamment parce que le représentant de cette commune n'assiste pas à la réunion du 16 septembre. C'est dans le cadre du comité du 7 octobre que la décision finale sera prise : la création d'un terre-plein central, c'est-à-dire le scénario le moins ambitieux⁴³⁰.

Le maire de Colombes revient sur certains points d'accord : défendre l'économie locale

Pendant la huitième réunion du comité d'axe, le 7 octobre 2003, les représentants de Colombes souhaitent revenir sur un point où il y avait un début d'accord, la réalisation d'un couloir bus dans la rue Edgar Quinet. Ils aimeraient réduire la longueur de ce couloir bus *« afin de ne pas pénaliser trop fortement le stationnement dans un secteur où l'offre privée est très faible »*⁴³¹. Le bureau d'études ne comprend pas que l'on revienne sur un point où en principe il y avait accord. La RATP et la Fnaut réagissent aussi vivement : *« un couloir bus plus court serait tout à fait insuffisant »*. Les représentants de Colombes se défendent : *« mais nous, on a une vie de quartier qu'il faut défendre »*, la Fnaut réplique vivement : *« la vie de quartier ce sont les gens qui viennent à pied, pas en voiture ! »*. La discussion est vive et dure quelques minutes. Puis soudainement, un évènement exceptionnel se produit, Madame Nicole Goueta, maire de Colombes arrive. C'est la première fois qu'un maire assiste à la réunion du comité d'axe. L'ambiance de la réunion devient plus formelle. Michel Miolane (CG) récapitule les enjeux des sections en débat et les différents aménagements proposés. Le représentant de la RATP rappelle les avantages d'un couloir bus continu. Tout le monde attend attentivement l'avis du maire qui s'exprime ainsi : *« Il n'y a pas que les bus malheureusement. Qu'est-ce qu'on fait des voitures ? »*. Le débat qui suit tourne autour du problème classique du stationnement. Le principal argument du maire est celui que les techniciens avaient déjà mis en avant, la difficulté à trouver des places supplémentaires. Mais le maire apporte un plus, son choix politique : *« Si on s'y prend de cette façon [suppression de stationnements], on tue le petit commerce. Une ville c'est un tout et il faut faire fonctionner la ville »*. Ainsi, Michel Miolane propose de calculer le nombre exact de stationnements qui se perdent et de reporter la décision à une réunion ultérieure.

⁴³⁰ Le scénario choisi est le moins conflictuel mais n'est pas pour autant consensuel puisque la Chambre de Commerce exprime son inquiétude des répercussions d'un tel aménagement sur les stationnements des commerçants.

⁴³¹ Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°8 du 7 octobre 2003, Compte rendu de réunion, 30 décembre 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

D'un point de vue théorique, cette étape de l'élaboration du projet d'axe a mis en évidence trois sortes d'oppositions, habituelles dans les projets de transports urbains : entre le flux (vitesse du bus) et les activités de proximité des espaces traversés (livraisons, stationnements), entre le court terme (améliorer l'existant) et le long terme (élargissement des emprises de voirie), entre le projet local (aménagements prioritaires pour la commune) et le projet régional (aménagement prioritaires pour le fonctionnement global de la ligne). Il s'agit de questions de fond qui reviennent pour chacun des aménagements en discussion. D'autre part, il est apparu que dans les réunions restreintes, les échanges sont plus francs et directs, les décisions plus faciles à prendre. Les comités de pilotage permettent par contre plus aisément de défendre certains des principes du PDU grâce à la présence du Stif et des associations.

3.3.5 - Neuvième réunion et suites : la lente progression vers la validation du projet d'axe

Lorsque la fin de l'année 2003 arrive, des désaccords subsistent encore sur la façon de traiter les sections problématiques. Les solutions innovantes et originales permettant de satisfaire l'ensemble des acteurs ne sont pas au rendez-vous. Cependant, par la multiplication des réunions restreintes et des discussions en comité, les uns ou les autres finissent par céder et, petit à petit, le projet d'axe prend corps.

A la réunion n°9 du comité, le 20 janvier 2004, les points en suspens sont présentés. Les sections à Nanterre et Asnières-Genevilliers ont disparu de l'ordre du jour ; on considère qu'il y a désormais accord. Les pilotes souhaitent maintenant avancer plus vite pour finir le projet avant l'été 2004, comme le souligne Michel Miolane au début de la réunion. Mais les accords ne sont toujours pas faciles à obtenir. Tout d'abord, le représentant de la commune de Bois-Colombes, commune qui s'était montrée jusqu'alors très passive, réclame de revoir en détail un des aménagements proposés rue de l'Agent Sarre (à l'arrivée du carrefour des quatre routes). Les pilotes signalent qu'il aurait fallu se prononcer avant, mais des réunions pour traiter ces points sont tout de même annoncées. Ensuite, les techniciens de Asnières et Genevilliers reviennent sur l'aménagement proposé rue Gabriel Péri. Le terre plein central pour lequel ils étaient d'accord peut poser problème : *« Ces travaux vont subir des protestations locales, il faut le savoir (...) Est-ce qu'on ne devrait pas proposer un débat ailleurs ? (...) Il y a toute une économie qui y est associée [au départ des autocars face aux agences de voyages]. Tous ces commerçants, les pharmacies, les épiciers, etcetera, ils vont se*

plaindre »⁴³². Des études détaillées sur le type de terre plein sont proposées. A Colombes finalement, de nombreux points de désaccord demeurent après l'intervention du maire de la commune lors du précédent comité : les positionnements de certains arrêts doivent être revus sur le site, et surtout la suppression d'une partie du couloir bus prévu dans la rue Edgar Quinet doit être envisagée. La RATP conteste fortement ce choix : « *On ne va plus être dans les objectifs du PDU. Je vois que plus ça avance et moins on a de couloir bus. Et si ça continue comme ça je vois qu'à la prochaine réunion on nous enlèvera encore un bout !* » s'exclame son représentant. Le problème est identique dans une autre rue, Gabriel Péri, où il y a un des points noirs pour la circulation des bus. Le Stif soutient la RATP lors de ces discussions. Mais l'élue de Colombes ne peut pas décider de certains aménagements sans consulter le maire : « *Le maire m'a dit : "je ne veux pas de couloir bus, du tout !" (...) Je vous propose une réunion avec le maire et que ce soit vous, la RATP, qui veniez présenter ce truc.* »

La rencontre avec le maire a lieu deux mois plus tard. Les représentants de la RATP seront présents tout comme ceux de la Région et du Stif, mobilisés par les pilotes du comité. La réunion démarre avec l'opposition ferme du maire aux aménagements proposés : « *est-ce que l'on doit tuer nos villes pour faire des voies de bus ?* ». Mais, petit à petit, l'ambiance se détend et avec le soutien du Stif et de la RATP, les pilotes du comité parviennent à certains compromis (notamment le maintien d'une partie du couloir bus projeté que la commune voulait supprimer). Sur certaines sections, le consensus n'est pas atteint, par exemple pour la rue du Bournard. Là, le conflit traduit clairement l'opposition entre la logique du transporteur et la logique du territoire traversé : le maire et ses services techniques défendent des aménagements paysagers et urbains (comme la réalisation d'une plateforme pour piétons face à la mairie) pour améliorer « la vie locale » ; le Conseil Général, le Stif et la RATP défendent de leur côté des aménagements pour réaligner les éléments de la voie afin de faciliter la circulation des bus et de préfigurer l'arrivée du tramway. Lors de la réunion, Michel Miolane résume bien l'enjeu : « *Si dans la rue du Bournard vous voulez avant tout préserver la vie locale, alors la vocation de la voie n'est peut-être plus départementale mais communale...* ».

Malgré les sections où un accord n'a pu être obtenu, au terme de la réunion les pilotes se montrent satisfaits parce que « *au moins on voit la fin* ». Les choix d'aménagements sur Colombes sont bouclés. Quelques jours auparavant, une réunion restreinte avait permis de conclure également sur Nanterre et la dixième réunion du comité d'axe, prévue pour le 23

⁴³² Technicien de la mairie de Asnières lors du comité d'axe du 20 janvier 2004.

mars 2004, s'annonce comme celle qui va enfin permettre de valider le projet. Ce sera effectivement le cas, mais non sans efforts de la part des pilotes.

3.3.6 - Dixième réunion : validation du projet d'axe malgré le besoin d'expertises sectorielles et l'ambiguïté du financement

La validation du projet d'axe se fait lors de la réunion n°10 du comité d'axe, le 23 mars 2004. Mais loin de permettre le bouclage rapide du projet, le débat dure trois heures et demie et met sur la table un grand nombre d'aspects qui restent à régler.

Les représentants de Nanterre réclament tout d'abord des études complémentaires pour les circulations douces sous le pont de Rouen. Michel Miolane ne souhaite pas s'engager sur une nouvelle étude qui retarderait la validation du contrat par la multiplication de nouvelles réunions. Mais la pétition de Nanterre compte cette fois-ci avec le soutien de la représentante du Conseil Régional, incorporée récemment au comité⁴³³ et de l'association Environnement 92, si bien que les pilotes finissent par s'engager à travailler « *sur l'esquisse d'un projet d'aménagement à minima et de surface* »⁴³⁴.

Ensuite, le bureau d'études commandité par le Conseil Général pour l'analyse des carrefours à feux présente son travail. La présentation ne laisse pas indifférents les partenaires du comité. Les techniciens de Bois-Colombes réclament tout de suite des aménagements géométriques sur le carrefour des 4 routes. Michel Miolane signale que sur ce point plusieurs scénarios ont déjà été débattus en comité et écartés d'après l'avis des deux autres communes concernées (Colombes et Asnières). Il s'agit de la section à côté du marché d'Asnières où du stationnement se réalise illicitement. Plusieurs réunions avaient été nécessaires pour trouver une solution consensuelle (la mise en place d'un séparateur central), mais les représentants de Bois-Colombes insistent : « *Si l'étude des carrefours s'était fait en même temps que les débats sur les aménagements géométriques, la discussion aurait été plus riche* ». Ainsi, une nouvelle réunion est programmée avec les communes et les représentants de la DDE.

⁴³³ Natalie Granes, chargée de mission au Conseil Régional, assiste aux réunions du comité 304 à partir de la réunion n°10.

⁴³⁴ Ce propos et tous ceux qui suivent dans ce sous-chapitre ont été recueillis lors de la réunion n°10 du comité d'axe de la ligne 304.

Un autre point à préciser est le temps de traversée aux feux accordé aux piétons et aux cyclistes. Le représentant de la Fnaut met la question sur le tapis et dévoile la complexité de l'affaire : si les vélos empruntent les voies de bus il faudra prévoir, carrefour par carrefour, des temps de dégagement suffisants ; si ce n'est pas le cas, des sas de rapprochement des vélos devraient être prévus dans certains carrefours mais cela implique un recul de la ligne de feu des autres véhicules et une révision de tout le cycle de feux... Le problème reste à analyser en détail.

Finalement une incertitude d'une importance capitale pour les communes plane toujours : est-ce que l'offre de bus sera renforcée en soirée et le cas échéant quand ? La réponse que le représentant du Stif donne initialement n'est pas très engagée : *« S'il y a des gains de productivité, ils pourront être réinjectés »*. La réplique de la RATP n'est pas excessivement rassurante : *« En principe, ces gains seront réinjectés dans les heures de pointe. Cela dit, si on gagne beaucoup, on pourra réinjecter le soir »*. Les réactions ne se font pas attendre : *« N'y a-t-il pas d'autres financements prévus ? (...) La demande de renforcement nocturne, les dossiers, les propositions, avaient été faits avec la RATP et remis à la Région bien avant le début du comité d'axe (...) Après, on nous a dit d'attendre la validation du contrat d'axe. Et maintenant on a l'impression que le PDU et le contrat d'axe n'ont servi que comme prétexte pour nous faire attendre ! »*, s'exclame le représentant de Nanterre. Les représentants de Colombes et Bois-Colombes expriment leur mécontentement avec autant de véhémence, de même que ceux des associations Fnaut et Environnement 92. Ce dernier attendait que la mise en œuvre des aménagements s'accompagnerait immédiatement de mesures concrètes des transporteurs : *« Je suis très déçu. Moi, j'avais déjà annoncé cela »* signale-t-il.

Le problème, nous l'avons vu à plusieurs reprises, est celui du désaccord entre la RATP et le Stif sur la façon de payer les surcoûts d'exploitation du Mobilien. Il provient de la phase d'élaboration du PDUIF et il est présent de façon plus ou moins explicite lors de toutes les réunions du comité d'axe. Le pilote du comité se trouve à défendre un projet dont une des conditions nécessaires pour son succès, l'amélioration de l'offre de service, ne dépend pas de lui. Face à ça, la solution lors de la dixième réunion du comité d'axe est une fois de plus la fuite en avant : le projet d'axe est validé (à l'exception de certains points à revoir avec la mairie de Bois-Colombes) et divers points du contrat d'axe sont avancés, même si le financement des surcoûts reste à résoudre.

Le projet d'axe s'est donc précisé petit à petit, par les touches que les uns et les autres ont apportées au cours des réunions officielles et surtout dans les réunions restreintes. Mais contrairement à la phase d'élaboration du PDU, où la concertation s'était traduite par une agrégation d'idées, ici le processus a signifié une dégradation progressive du projet, le résultat étant nettement moins innovateur que prévu.

A partir du mois d'avril 2004, le tableau de financements va occuper l'essentiel des négociations. L'objectif est d'amender et valider le contrat lors des deux dernières réunions prévues pour le comité d'axe, le 1^{er} juin et le 2 juillet.

3.3.7 – L'élaboration du contrat d'axe : les compléments au projet et la validation du tableau de financements (Avril – Décembre 2004)

Les réunions avec les financeurs : des prises de décisions lentes car les sections sont revues en détail

Deux réunions sont organisées par l'équipe de pilotage avec les principaux financeurs du PDUIF : État, Région et Stif. La première se tient le 14 avril 2004 à la préfecture de département ; la deuxième un mois plus tard, le 18 mai au même endroit. Les deux réunions sont organisées de la même façon et répondent à peu près aux mêmes enjeux. Mais, lors de la première réunion, le représentant du Stif est absent (l'information n'ayant pas bien circulé) ce qui confère aux décisions prises un caractère provisoire, en attente de son avis lors de la réunion suivante.

Le premier enjeu de ces réunions consiste pour les pilotes à obtenir les précisions nécessaires à la rédaction du contrat d'axe : comment faire les dossiers, comment prévoir le phasage du financement des différents travaux, comment présenter certains des aménagements proposés... La représentante du Conseil Régional et le représentant du Stif acquièrent alors un rôle prépondérant qu'ils n'ont pas joué jusqu'ici au sein du comité d'axe (pas le représentant de la DDE qui reste très passif, méconnaissant visiblement la procédure à suivre). Ayant participé à la rédaction d'autres contrats d'axe, le Stif et la Région se positionnent en experts dont le rôle est d'expliquer « comment il faut faire ». Ces explications sont, tout d'abord, de caractère général. Ensuite le contrat d'axe est analysé en détail, page à page. Les pilotes sont alors amenés à revenir en détail sur les caractéristiques de certaines sections du parcours car

aucun des financeurs ne connaît avec précision le terrain dont il est question⁴³⁵ et les aménagements proposés ne sont pas toujours faciles à comprendre. Cela ralentit énormément la procédure.

Si les représentants du Conseil Régional et du Stif souhaitent bien comprendre le détail de chaque aménagement, c'est notamment parce qu'il est question de savoir ce qu'ils financeront à 50% ou à 100%. Le guide d'axes stipule que l'État, la Région et le Stif financent à 100% « *les aménagements de voirie, des points d'arrêts, de régulation et de systèmes embarqués* », et à 50% les aménagements complémentaires : « *partage de la voirie : circulations douces, stationnement...* ». En fait, la formulation du guide d'axes laisse des doutes sur ce qui peut être considéré ou pas comme un aménagement complémentaire. Les pilotes du Conseil Général vont se servir de ces lacunes pour essayer d'obtenir le maximum de financements des trois financeurs. « *Est-ce que vous financez les aménagements pour le stationnement lorsque c'est fait pour améliorer la circulation des bus ?* » demandent-ils lors de la réunion du 14 avril. La représentante du Conseil Régional hésite. « *Il faudra voir section par section* », finit-elle par répondre.

Les pilotes du Conseil Général luttent donc pour que le maximum d'aménagements soient pris en charge totalement par les trois financeurs. Derrière ce souhait se trouve un enjeu majeur qui est d'éviter un blocage de dernière minute de la part des communes. Cette angoisse est latente lors des réunions avec les financeurs et transparaît de temps à autre : « *ça fait un peu peur de penser que les communes pourraient refuser de payer les 50% des aménagements. Par exemple avenue de l'Europe [aménagements de zone 30 à Colombes] ...* » signale par exemple M. Miolane.

Dans ces discussions, on consacre beaucoup de temps aux formulations car elles peuvent tout changer. Par exemple, pour un même aménagement, si la formulation est « *réduction de la largeur de la voirie* », l'aménagement est interprété comme une requalification urbaine et serait donc un aménagement complémentaire financé à 50%, tandis que la formulation « *élargissement des trottoirs pour mettre aux normes des personnes à mobilité réduite* » permettrait de prendre en compte l'aménagement dans le volet « aménagements principaux », et serait donc financé à 100%.

⁴³⁵ La représentante du Conseil Régional n'a été présente au comité qu'à partir de la dixième réunion et le Stif a envoyé depuis le début trois représentants différents, ce qui fait qu'aucun des trois ne connaît en détail l'ensemble du projet.

Dans la plupart des cas, le Stif et le Conseil Régional font preuve de bonne volonté et aident les pilotes à reformuler les propositions d'aménagement pour qu'elles puissent être prises en compte à 100%. Toutefois, sur certains points, ils ne fléchissent pas, tout en faisant appel à la philosophie du PDU : « *La philosophie du PDU n'est pas de financer partout des aménagements pour piétons, mais oui près des arrêts de bus* », signale le représentant du Stif. « *Est-ce que les aménagements pour sécuriser les traversées de piétons ne sont pas plutôt de la requalification urbaine ?* » questionne la représentante de la Région.

Il s'agit logiquement d'un problème de financements insuffisants. Les aménagements pour sécuriser les traversées des piétons coïncident bien avec l'esprit du PDU, contrairement à ce que suggère le représentant du Stif. Dans le chapitre « La rue pour tous » du plan de déplacements, une des premières actions proposées consiste à « *améliorer la sécurité et le confort des piétons lors des traversées de chaussées au niveau des carrefours et en section courante, en réduisant les largeurs de chaussées à traverser et en évitant les grands carrefours giratoires en milieu urbain* »⁴³⁶. Il s'agit bien d'une « prescription du PDU » qui doit être appliquée par les communes. Mais le financement prévu pour la mise en œuvre du Mobilien n'inclut pas ce genre d'aménagement. Nous pourrions dire qu'en fait la philosophie du contrat d'axe, qui est celle défendue par le Stif et la Région, diffère de celle du PDU.

Les débats sont donc longs et au terme de la deuxième réunion il reste encore quelques points d'interrogation. Pour la plupart des sections néanmoins, la distribution des financements a été décidée.

⁴³⁶ DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France*. Paris, La Documentation Française, p. 136.

Localisation sur les plans					
Commune	Section	N° d'aménagement	Aménagement	Estimation (en Euros HT)	MOA
Asnières	1	1.1	260 m de piste cyclable et îlot central Rue Gabriel Péri (Sud)	211 396	Conseil Général
Asnières	1	1.2	Suppression arrêt Gabriel Péri - Henri Barbusse	4 135	Conseil Général
Asnières	4	4.1	Terre-plein central du marché d'Asnières Avenue de la Redoute et places de stationnement pour éviter le stationnement en double, voire triple files	223 211	Conseil Général
Asnières	4	4.2	Arrêt Abbé Lemire - Comblement 1 sens	9 061	Conseil Général
Asnières	4	4.3	Arrêt Freycinet - Comblement 2 sens et Déplacement abri 1 sens	17 445	Conseil Général
Asnières	4	4.4	Arrêt Quatre Routes - Comblement et déplacement abris	18 527	Conseil Général
Gennevilliers	1	1.3	260 m de piste cyclable et élargissement des trottoirs Rue Gabriel Péri (Sud)	225 298	Conseil Général
Gennevilliers	1	1.4	Déplacement arrêt Basly	6 592	Conseil Général
Gennevilliers	2	2.1	Rue Jean Jaurès : élargissement de trottoir pour permettre les cheminements PMR et réorganisation du stationnement. Amélioration de la sécurité.	457 778	Conseil Général
Gennevilliers	2	2.2	Rue Jean Jaurès : continuité du cheminement pour le PMR	91 675	Conseil Général
Gennevilliers	2	2.3	Aménagement arrêt Camélinat - Jaurès : comblement et élargissement trottoir	8 415	Conseil Général
Gennevilliers	3	3.1	Réaménagement des points d'arrêt Cité du Luth	97 423	Gennevilliers
Gennevilliers	4	4.5	Arrêt Léo Lagrange - Piscine - Comblement et déplacement d'abri	20 155	Conseil Général
Bois-Colombes	5	5.1	Elargissement de trottoirs et stationnement Rue de l'Agent Sarre	216 585	Conseil Général
Colombes	5	5.2-1	TPC au carrefour des 4 routes	32 439	Conseil Général
Colombes	5	5.2-2	Elargissement de trottoirs et stationnement rue de l'Agent Sarre	862 275	Conseil Général
Colombes	5	5.3	Création Arrêt de bus Gramme	11 948	Conseil Général
Colombes	5	5.4	Déplacement arrêts Beauséjour	6 592	Conseil Général
Colombes	5	5.5	Provision maximale pour aménagement de voirie au droit du pôle Gare de Colombes	370 800	Conseil Général
Colombes	6	6.1	Protection des traversées piétonnes (alignement traversées, suppression d'arbres et de stationnement gênant) rue du Bournard - rue Gabriel Péri	125 190	Conseil Général
Colombes	6	6.2	Arrêts Mairie de Colombes et Eglise de Colombes - Déplacement abris	19 776	Conseil Général
Colombes	7	7.1	160 m de couloir bus boulevard Edgar Quinet et réduction de la voirie	483 038	Conseil Général
Colombes	7	7.2-1	Aménagement placette rue Paul bert	293 662	Conseil Général
Colombes	7	7.2-2	Pistes cyclables bidirectionnelles	198 775	Conseil Général
Colombes	7	7.2-3	Elargissement trottoir et stationnement	260 281	Conseil Général
Colombes	7	7.3	Arrêt Les Renouillers	13 322	Conseil Général
Colombes	8	8.1	Couloir bus de 90 m sur l'avenue de l'Europe et emprise de la chaussée réduite (entre rue de la Tour d'Auvergne et la rue Paul Bert)	68 793	Colombes
Colombes	8	8.2	Arrêt Audra - Déplacement de bordures	14 679	Conseil Général
Colombes	8	8.3	Déplacement Abris de bus Tour d'Auvergne Avenue de l'Europe	5 871	Colombes
Colombes	8	8.4	Déplacement Abri Europe Avenue de l'Europe	3 296	Colombes
Colombes	8	8.5	Aménagement Zone 30 Avenue de l'Europe	287 195	Colombes
Colombes	8	8.6	Ilôts de protection bus et de séparation des flux rue des Renouillers	63 592	Colombes
Colombes	8	8.7	Arrêt Hôpital de Colombes à supprimer	3 708	Colombes
Colombes	8	8.8	Réduction de la largeur de chaussée Rue Salvador Allende	274 935	Colombes
Colombes	8	8.9	Déplacement Abris de bus Zone industrielle Rue Salvador Allende	5 871	Colombes
Colombes	10	10.1	Deux couloirs bus Rue Gabriel Péri (50 m et 130 m)	301 245	Conseil Général
Colombes	10	10.2	Pistes cyclables bidirectionnelles Rue Gabriel Péri (150 m et 110 m)	180 519	Conseil Général
Colombes	10	10.3	Arrêt Quatre Chemins - Aragon - Déplacement abri	3 296	Conseil Général
Nanterre	11	11.1	Couloir bus de 530 m sur la RN 314 direction AG I - Elargissement de la voie avec reprise du talus RN314	719 585	Etat (TTC)
Nanterre	11	11.2	Pistes cyclables Pont de Rouen	85 727	Etat (TTC)
Nanterre	12	12.1	Couloir bus de 230 m sur la RN 314 direction Nanterre	102 542	Etat (TTC)
Nanterre	12	12.2	Plateau piétonnier Boulevard des Provinces Françaises, sécurité des traversées piétons	24 526	Conseil Général
Nanterre	13	13.1	Insertion de pistes cyclables bidirectionnelles Bd Soufflot (45 m)	76 014	Conseil Général
Nanterre	13	13.2	Arrêt Préfecture des Hauts de Seine - Comblement	9 810	Conseil Général
Nanterre	13	13.3	Arrêt Palais des Sports - Comblement	15 889	Conseil Général
Nanterre	13	13.4	Déplacement Abri Lycée Mairie de Nanterre Avenue Joliot Curie	3 296	Conseil Général
Nanterre	13	13.5	Pistes cyclables sur trottoir Avenue Joliot Curie (1400 m)	683 589	Conseil Général
Coût total des aménagements de voirie (MOE-MOA, frais de communication et d'évaluation compris)				7 219 772	
Somme à valoir pour aléas et divers (10%)				721 977	
Priorisation bus				358 700	
Financement Etudes (HT)*				153 000	
Etudes de carrefours (HT)				54 880	
TOTAL AXE 304				8 508 329	
Coût moyen au kilomètre				607 738	
Pour mémoire : coût subventionnable à 100%				609 796	
* pour mémoire déjà subventionnés				Mise aux normes UFR (HT)*	108 555

Tableau 16 - Bilan des aménagements du projet d'axe de la ligne 304 extrait du tableau de financements⁴³⁷

⁴³⁷ Source : Tableau de financements distribué lors de la deuxième réunion entre les pilotes de l'axe 304 et les financeurs.

Les deux dernières réunions du comité d'axe : bouclage du contrat d'axe mais report des discussions sur certains thèmes qui demeurent conflictuels.

La onzième réunion du comité d'axe, le 1^{er} juin 2004, permet de valider les derniers points en suspens du projet d'axe. Nanterre donne son accord sur la bande cyclable sur trottoir dans le boulevard Soufflot et il est décidé que l'aménagement pour les vélos sous le pont de Rouen sera traité dans le cadre d'un groupe de travail qui va être créé pour le désenclavement du quartier Petit Nanterre ; l'étude sera financée au titre du contrat d'axe de la ligne 304.

Mais l'essentiel de la réunion est consacré au projet d'amélioration de la gestion des feux. Le bureau chargé de cette étude fait une présentation des grandes lignes proposées pour améliorer les traversées des carrefours et permettre notamment d'augmenter la vitesse commerciale du bus 304. Le comité s'arrête longuement sur le cas du carrefour des Quatre Routes car la commune de Bois-Colombes est réticente à accorder la priorité au bus à cet endroit. La thèse mobilisée est celle de « l'effet pervers » : en donnant la priorité aux bus, la réserve de capacité du carrefour est diminuée, ce qui détériorerait les mouvements transversaux et dégraderait globalement la situation actuelle. Michel Miolane défend au contraire la priorité au bus et pointe une question fondamentale : *« ce qu'il faut savoir c'est si on est disposé à sacrifier un peu la capacité actuelle du carrefour pour favoriser la circulation du bus »*. Certains membres du comité proposent de revenir sur le choix des aménagements géométriques et notamment sur le positionnement de l'arrêt du bus. Le projet risque à ce moment de reculer et Michel Miolane est ferme : *« le positionnement des arrêts a déjà été validé lors des séances précédentes »*. Ce qui finit par convaincre les représentants de la commune est la proposition de mettre en place le système de priorité aux feux de façon provisoire, à l'épreuve, pour vérifier le fonctionnement réel du carrefour et en quelle mesure cela gêne la circulation transversale.

Un autre point de débat est le temps de dégagement prévu pour permettre la traversée des cyclistes. La question avait déjà été évoquée par le représentant de la Fnaut lors du précédent comité. Ici il réagit vivement aux propos du bureau d'études qui défend la prise en compte de l'ensemble des modes : *« On ne doit pas forcément toujours défendre les voitures ! Il faut mettre la technique au service du PDU ! »*. Son insistance finit par faire fléchir les membres du comité et il est décidé que la création de sas pour les vélos sera examinée avec les communes lors des études détaillées.

Par contre, le tableau de financements n'est pas discuté à cette occasion. Les pilotes ne le présentent pour l'instant que de façon schématique tout en annonçant que le document n'est que provisoire et que la version définitive sera envoyée plus tard par e-mail aux membres du comité. Les représentants de Colombes et de Nanterre ne manquent pas cependant d'exprimer leur inquiétude. Ils voudraient savoir ce qu'ils devront financer et voudraient disposer du document avant la réunion de juillet pour le faire valider en conseil municipal. Finalement, la question de l'offre de service en soirée est remise sur la table par un des associatifs, mais en absence d'un représentant du Stif, la réponse est à nouveau reportée.

Le 2 juillet 2004, deux ans et demi après son démarrage, le comité d'axe de la ligne 304 arrive à sa dernière réunion. Les gains escomptés liés aux aménagements et aux mesures d'optimisation des feux sont présentés à cette occasion. Ils sont d'environ 17 à 18% en moyenne pour la vitesse commerciale. Le résultat potentiel *« est considéré par les membres du comité comme tout à fait acceptable »*⁴³⁸.

Un premier tableau de financements est aussi distribué aux participants et le Conseil Général annonce qu'il transmettra les estimations détaillées aux différents maîtres d'ouvrage. Les détails ne sont donc pas abordés lors de cette réunion et chaque maître d'ouvrage disposera jusqu'à la fin du mois de juillet pour valider ou amender le tableau.

Finalement, la question de l'amélioration de l'offre de transport en soirée est à nouveau évoquée par le représentant de Nanterre. La réponse du Stif peut paraître étonnante. Voici un extrait du compte rendu de la séance : *« Le Stif précise que cette demande est ancienne et déconnectée du comité d'axe. Le Stif a saisi la RATP pour l'évaluation financière du renforcement de l'offre en soirée de cette ligne. Cette estimation est parvenue au Stif le 24/05/04, qui doit maintenant instruire cette demande. Il appartiendra au conseil d'administration du Stif de présenter ce dossier à un prochain ordre du jour. En tout état de cause, cette demande sera instruite indépendamment du contrat d'axe et du bilan qui sera établi par le comité de suivi après la réalisation des travaux sur la ligne. »*⁴³⁹

⁴³⁸ Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°12 du 2 juillet 2004, Compte rendu de réunion, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

⁴³⁹ Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°12 du 2 juillet 2004, Compte rendu de réunion, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Autrement dit, le Stif ne s'engage pas à injecter des financements complémentaires, le label Mobilien n'étant pas, en soi, contraignant. Et il tient à le mettre en avant : s'il y a renforcement la nuit c'est parce qu'il s'agit d'une demande ancienne et déconnectée du comité d'axe. La position de l'autorité des transports peut paraître étonnante après la longue période de débats. Mais au fond la philosophie du Stif reste invariable par rapport au début : les gains de productivité devraient être suffisants pour financer les surcoûts et la création d'une ligne Mobilien n'entraîne donc pas automatiquement des financements complémentaires de la part du Stif. Le Conseil Général ne peut qu'insister sur le besoin de renforcer l'offre, *« mesure à même d'asseoir la crédibilité de la démarche PDU vis-à-vis des communes et des usagers »*. La représentante du Conseil Régional n'est pas loin de cette position : *« si on a réussi à mobiliser l'ensemble des partenaires c'est grâce à cette promesse de qualité de service »*, avait-elle signalé lors d'une des réunions entre financeurs. La solution de compromis consiste à faire que le comité de suivi joue le rôle *« d'établir régulièrement des bilans et de proposer le renforcement des moyens »*. Le Stif tient tout de même à préciser que *« le comité de suivi devra être dynamique et réactif pour défendre les réaffectations de moyens »*. Rien n'est donc plus incertain que les moyens supplémentaires qui seront affectés. En tout cas, de nouvelles négociations seront nécessaires.

Des derniers délais pour valider le tableau de financements

Après la réunion de juillet, il ne reste fondamentalement qu'à valider le tableau de financements. Les financeurs ont laissé certains points en suspens et les communes doivent exprimer leurs accords sur les aménagements dont ils sont maîtres d'ouvrage. Les négociations se font à partir de ce moment de façon informelle par échanges de e-mails et « en coulisses », lorsque les pilotes et les représentants du Conseil Régional, du Stif et des communes se retrouvent dans le cadre d'autres comités du département. Seuls les aménagements sur Colombes requièrent une réunion spécifique avec les élus de cette commune pour trouver un accord. Le maire accepte de financer les aménagements de zone 30 de l'avenue de l'Europe. En revanche, il refuse de financer les interventions sur trottoir de la rue Salvador Allende. Ces aménagements seront finalement revus à la baisse pour pouvoir être pris en compte entièrement par les trois financeurs principaux.

Avec ces modifications, le contrat d'axe est définitivement validé. Un délai supplémentaire est par contre prévu pour le bouclage du tableau de financements. La raison provient cette fois-ci de l'extérieur du comité d'axe. En effet, le contrat de pôle de la gare de Colombes est

en train de se réaliser en même temps et étant donné que le comité d'axe 304 n'a pas atteint son plafond de financement, que la ligne de bus passe par le pôle en question, que certains des principaux acteurs (Conseil Général, Stif, Mairie de Colombes et Conseil Régional) sont présents au sein des deux comités, et que les travaux prévus au titre du contrat de pôle dépassent le budget disponible, il est décidé qu'une partie des ces travaux soit financée dans le cadre du contrat d'axe. Ainsi, avant de valider le tableau de financements définitif, les pilotes du Conseil Général attendront encore quelques mois que le contrat de pôle de la gare de Colombes soit validé (décembre 2004).

Le contrat d'axe, avec les plans d'aménagements relativement détaillés (échelle 1/500) et le tableau de financement, se valide donc de façon progressive au cours de ces derniers mois (de juillet à décembre 2004), souvent par des échanges informels : envoi de courriers, coups de fils et conversations entre les acteurs concernés lors de rencontres plus ou moins fortuites. En tout cas, il n'y a pas une cérémonie officielle de validation du document. Il n'y a pas non plus de signatures. D'après un des membres de l'équipe de suivi de la mise en œuvre du PDUIF à la DREIF, *« les communes ne veulent pas signer pour ne pas s'engager »*. En fait, rien ne garantit que les communes s'engageront dans la phase de mise en œuvre, malgré les longues négociations menées. Le bureau d'études de la ligne 304 soumet la question lors d'une des réunions avec les financeurs : *« comment inciter les communes à passer à la phase opérationnelle ? »*. *« Cela n'est pas prévu, c'est un risque qu'il faudra courir »* répond la représentante du Conseil Régional, mais elle précise que plusieurs leviers incitatifs sont possibles. Notamment, la transformation du comité d'axe en comité de suivi devrait permettre d'assurer que les maîtres d'ouvrage respectent leurs engagements.

En résumé, la dernière phase de négociations du projet d'axe met en évidence le manque de ressources financières et son influence néfaste sur le sort du projet innovant. Les aménagements pris en compte à 100% par les trois financeurs principaux ne concernent que l'amélioration de la circulation des autobus, et c'est l'esprit du PDU qui en souffre puisque les communes ne s'engagent généralement pas sur des aménagements complémentaires. C'est ainsi une des originalités du Mobilien qui est touchée. Le sort de l'innovation semble d'autant plus compromis que le financement est également manquant pour couvrir les surcoûts d'exploitation.

Après deux ans et demi de débats au sein du comité d'axe, le projet finalement validé est, sous de multiples aspects, moins séduisant que ce qui avait été prévu : des aménagements pour les bus, les pistes cyclables et les piétons non continus, un traitement paysager et urbanistique quasiment absent, une offre de service non garantie, un visuel pour le matériel roulant non décidé... Nous avons décrit le processus qui a conduit à cette situation. Nous l'analyserons maintenant en détail afin de comprendre quels ont été les facteurs déterminants de la dégradation d'une idée de départ potentiellement innovante et attractive, et quel a été notamment le rôle précis joué par la concertation.

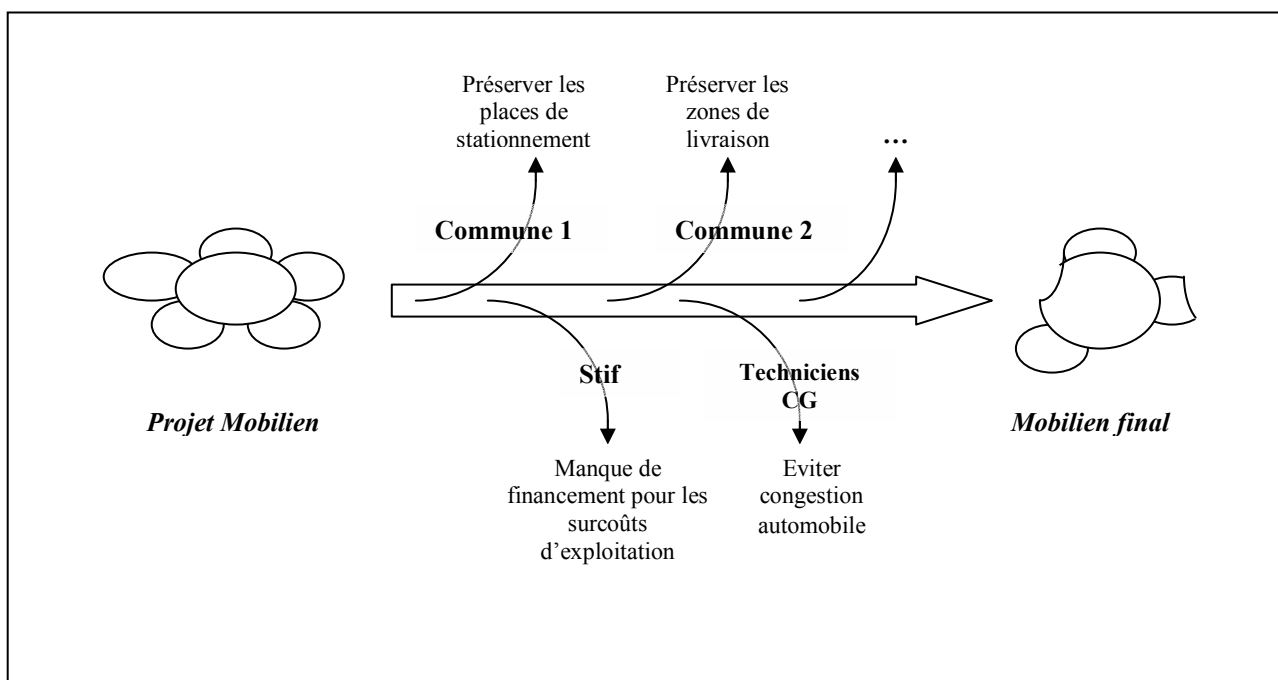


Schéma 13 - Dégradation du projet Mobilien lors de la concertation dans les comités d'axe⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ Source : élaboration propre.

	Couloir bus		Largeur de trottoir > 2,5 m.		Pystes cyclables	
Section	Avant	Après le CA	Avant	Après le CA	Avant	Après le CA
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						
13						

	Pas du tout
	Sur une partie de la section
	Sur toute la section

Tableau 17 - Comparaison de l'existence de couloirs bus, pistes cyclables et trottoirs larges avant et après le contrat d'axe de la ligne 304⁴⁴¹

⁴⁴¹ Source : élaboration propre. Le contrat d'axe prévoit bien sûr d'autres types d'aménagements : séparateurs centraux, stationnements, traversées, déplacements d'arrêts... Voir l'ensemble des aménagements prévus dans l'extrait du tableau de financement (tableau 16 p. 236).

3.4 - Analyse de la deuxième étape du comité : dégradation du projet par les conflits d'intérêts

Un agent de la RATP détaché au Conseil Régional affirme en entretien : « *La démarche PDU fait couler les projets à cause de la concertation* »⁴⁴². La description que nous avons offerte jusqu'ici semble corroborer cette affirmation. Le projet de Mobilien, tout innovant qu'il était au départ, ne s'est-il pas défait à cause de tous ces renoncements qui ont été nécessaires pour atteindre le consensus ? Une analyse approfondie du processus montrera que la réalité est plus complexe et amènera à nuancer cette affirmation. Le projet se dégrade⁴⁴³ au cours de la concertation, certes, mais c'est tout d'abord à cause de ses multiples faiblesses intrinsèques.

3.4.1 – Conflits d'intérêts dans l'utilisation de l'espace urbain

L'évolution du projet d'axe que nous avons détaillé montre qu'un des principaux obstacles à la mise en œuvre du Mobilien est le manque d'espace. Si les voies empruntées par le bus étaient très larges, ou si elles étaient situées en pleine campagne, tout serait plus facile. Mais la ligne 304, et c'est le cas pour la plupart des lignes Mobilien mises en œuvre⁴⁴⁴, circule dans des environnements urbains restreints. Les différents usages potentiels de cet espace entrent alors en concurrence et des conflits d'intérêts surgissent. Nous pouvons les classer selon deux grandes catégories qui renvoient en fait aux ambiguïtés du projet initial et plus largement à des conflits de valeurs.

⁴⁴² D'après entretien avec un chargé de mission au Conseil Régional, réalisé par Carte Blanche Conseil en août 2002 pour le projet de recherche européen Guidemaps, piloté par la DREIF.

⁴⁴³ Nous avons choisi ce terme pour signifier à la fois une perte de certaines valeurs et qualités de façon progressive, et un affaiblissement de l'idée de départ. D'après le Petit Robert (édition 1996) la « dégradation » peut signifier *une détérioration graduelle (d'une situation politique, économique ou sociale)* ; en physique on parle de dégradation de l'énergie comme d'une *transformation de celle-ci en des formes de moins en moins utilisables* et en peinture il s'agit d'un *affaiblissement graduel, continu (de la lumière, des couleurs)*.

⁴⁴⁴ Comme nous avons signalé en introduction de ce chapitre, les comités d'axe des lignes non urbaines ne voient le jour que très lentement.

Quelle échelle de desserte ?

Lignes contre territoires ?

Une première théorie qui pourrait nous donner des pistes pour comprendre le conflit d'intérêts à l'œuvre dans les comités d'axe est celle des réseaux. Des chercheurs ont mis en évidence les logiques qui opposent les réseaux aux territoires⁴⁴⁵. Mais, il faudrait parler ici plutôt d'une opposition entre la logique d'une ligne du réseau contre les logiques municipales⁴⁴⁶ : la priorité des transporteurs et du Stif est de faire gagner le maximum de temps aux autobus alors que les communes souhaitent avant tout des aménagements qui ne nuisent pas à la « vie locale »⁴⁴⁷. Les deux objectifs entrent souvent en contradiction. Le maire adjoint de Colombes, commune traversée par la ligne 304, l'exprime ainsi : *« j'ai des doléances nombreuses de parents d'élèves qui disent : 'les bus font n'importe quoi dans les rues de la ville. Ils brûlent les feux, ils n'ont rien à faire des clignotants à proximité des écoles, s'il y a une zone 30, ils en profitent pour rattraper le temps perdu en accélérant au maximum à l'extérieur de la zone 30. Quand il y a des voitures qui viennent en face ou quand ils doivent doubler un vélo, peu importe, ils passent, voilà...' (...) C'est vrai qu'on se sent un petit peu violé sur notre territoire »*⁴⁴⁸.

Les paroles de cet élu se réfèrent en fait à deux types de problèmes concernant l'insertion de la ligne de transports en milieu urbain.

Il y a tout d'abord un problème évident du manque d'espace : le respect de la « vie locale » signifie pour les élus locaux la défense des commerces avec leurs activités de livraison et les places de stationnement. Or, le transporteur propose souvent d'éliminer ces places pour insérer le couloir de bus, surtout dans les sections étroites. C'est précisément dans ce genre de sections où l'emprise d'un couloir réservé serait trop importante par rapport à l'espace de voirie disponible, que les désaccords émergent avec le plus de force ; c'est là où la concurrence entre les activités de séjour et de mobilité de Cerdà (voir chapitre 3.2.1) est la plus farouche ; c'est là enfin où les communes, soutenues par la Chambre de Commerce et de

⁴⁴⁵ OFFNER, J.-M. et PUMAIN, D., 1996, *Réseaux et territoires. Significations croisées*. Editions de l'Aube, 281 p.

⁴⁴⁶ La dimension « réseau » est absente des débats mais la ligne de transport, dans son unicité, pose déjà certains problèmes.

⁴⁴⁷ Entendue comme tout un ensemble d'activités de proximité dont les activités commerciales et les livraisons.

⁴⁴⁸ D'après entretien avec Véronique Vignon, maire adjoint de Colombes.

l'Industrie, refusent généralement de céder de la place à l'autobus. Le manque d'espace explique aussi les conflits entre des acteurs portant les intérêts de réseaux différents. Faut-il faire une piste cyclable, un élargissement des trottoirs ou un couloir bus ? Que choisir s'il n'y a pas assez de place pour tout ? L'emprise de la voirie (*réseau-support*) étant limitée, les différents modes de déplacement (*réseaux-services*) entrent en concurrence. Les demandes des associations sont plus aisément acceptées par les communes (notamment l'accessibilité des PMR fait consensus) entre autres choses parce qu'elles sont généralement moins consommatrices d'espace que celles des transporteurs.

Il y a ensuite un problème de coexistence de vitesses différentes : la principale caractéristique du Mobilien, sa haute vitesse commerciale poserait des problèmes à la « vie locale » par des effets de coupure et d'insécurité des piétons. Ce sont par extension toutes les activités de proximité qui risquent de se voir perturbées. La distinction de Cerdà entre activités de séjour et activités de mobilité éclaire très bien ce type de conflit. Séjour et mobilité ont du mal à cohabiter, notamment lorsque la vitesse de déplacement est grande. Cela se produit surtout dans les environnements de centre ville, là où les activités de séjour sur la chaussée (livraisons et stationnement) sont spécialement importantes. Les différentiels de vitesse de circulation trop importants sont alors source de problèmes.

Desserte locale ou desserte globale ?

Les conflits observés autour de la vitesse et de l'utilisation des espaces renvoient à une des ambiguïtés dans la conception du réseau Mobilien : l'échelle de desserte. Penser le projet comme une ligne à grande vitesse signifie réfléchir à une échelle régionale ou départementale selon laquelle l'objectif est l'union rapide de deux points. Penser à échelle locale signifie prêter plus d'attention aux commerces, aux livraisons, aux traversées pour piétons, aux espaces verts... Bref, tout ce qui est contenu dans le PDU sous la rubrique « La rue pour tous ». Mais comment concilier les deux ?

Cette question est à la base des discussions sur les changements d'itinéraires et sur les suppressions d'arrêts. Dans certains comités, on propose des changements d'itinéraire pour éviter des détours qui font perdre du temps et parce que la ligne Mobilien, par sa haute fréquence et amplitude horaire, peut créer des nuisances, notamment de bruit, dans les quartiers de logements. C'est le cas par exemple pour la ligne 399 à son passage par une zone pavillonnaire dans la commune de Morangis. Dans le comité de la 304 en revanche, on a

décidé que la ligne devait conserver son caractère de desserte locale et on maintient le parcours actuel (face aux propositions du bureau d'études et de la RATP de supprimer la desserte du quartier du Luth à Gennevilliers). Cette question est un sujet de débats et controverses au même titre que la suppression de points d'arrêt. Le guide d'axes prône des distances minimales entre arrêts de 450 mètres pour les lignes Mobilien; cependant les communes se montrent souvent réticentes à toute suppression d'arrêt. Rappelons par exemple les discussions qui ont lieu lors de la réunion du 25 juin 2002 de l'axe 304 (voir chapitre 3.1.2) : la desserte fine de proximité est incompatible avec une desserte pensée à échelle régionale ou départementale. Une solution pourrait consister à remplacer la partie du parcours supprimée par un bus de quartier qui assure la desserte locale. Mais les financements pour ce service supplémentaire ne seront pas toujours au rendez-vous (dans le cas de la ligne 399 cela était possible parce qu'il existait déjà des lignes de bus pouvant couvrir cette desserte).

Au sein du comité de la ligne 304, un autre débat montre cette indéfinition du projet d'axe entre le local et le global. La commune de Nanterre a réclamé des aménagements plus volontaristes en faveur du bus sur l'avenue Joliot-Curie, là où le bureau d'études n'avait rien prévu. Il s'agit d'un tronçon du parcours où le bus ne perd pas spécialement de temps. Or, pour les élus locaux, ces aménagements sont nécessaires en prévision du futur pour bien marquer le caractère urbain du boulevard, avant qu'il ne soit complètement « envahi » par les voitures et pour préfigurer l'arrivée du tramway. Mais dans l'impossibilité budgétaire de tout faire, les pilotes ont tendance à privilégier les actions sur les points noirs. Cela non sans difficultés car les communes investies dans les comités veulent parfois en repartir avec le maximum d'investissements sur leurs territoires. Sous l'optique du projet local, il aurait été effectivement raisonnable de prévoir des aménagements dans l'avenue Joliot Curie, comme le réclamait Nanterre. Mais dans une optique de l'axe dans son ensemble et du gain de temps global, il ne s'agissait pas d'une intervention prioritaire.

La RATP, entre le souhait de régularité et l'objectif de gain de vitesse

Dans ce débat entre le local et le global, l'attitude de la RATP apparaît comme un peu contradictoire. Dans le cas de l'avenue Joliot-Curie à Nanterre, le transporteur ne réclame pas le couloir central, comme le demande la mairie, alors que l'emprise de la voirie semble *a priori* suffisante (entre 24 et 33 mètres). Daniel Di Manno explique en entretien qu'il préfère ne pas se montrer trop exigeant sur les sections qui ne posent pas trop de problèmes aux bus,

afin de se réserver pour celles qui lui intéressent le plus : « *Il est clair qu'on ne va pas arriver à convaincre les communes sur tous les points, alors on lâche les moins importants pour se concentrer sur la résolution des problèmes les plus forts* »⁴⁴⁹. Le raisonnement semble cohérent : dans un souci de gains de vitesse commerciale sur l'ensemble de la ligne, la priorité est ailleurs⁴⁵⁰. Pourtant, le même technicien refuse le couloir central dans l'avenue de la Redoute à Asnières dans l'impossibilité de situer les arrêts de bus devant le marché alors qu'il s'agit d'un endroit où l'action semble prioritaire (voir Encadré 5, p. 250). L'arrêt pourrait être situé plus loin, mais le technicien de la Régie exprime sa crainte de perdre ainsi des usagers dans un point où il y a de nombreux montants et descendants. Il défend le couloir latéral, ou rien.

Or, pour augmenter la vitesse des autobus tout en séparant correctement activités de séjour et activités de mobilité, le couloir en position axiale semble plus pertinent d'après le principe d'organisation de la voirie proposé par Cerdà : étant donné que les activités de séjour sont essentiellement rattachées aux bâtiments, il faut que les modes de déplacement soient distribués selon un gradient de vitesse de circulation décroissant du centre de la chaussée vers les façades. C'est-à-dire, les modes les plus rapides occupent le centre, les moins rapides (piétons) les trottoirs. Suivant cette logique, le couloir réservé pour une ligne de bus rapide ne peut pas être en position latérale. Pourtant, c'est ce que la RATP propose car la ligne perd de son accessibilité lorsqu'elle est au centre de la voirie. Entre le souci de desserte fine et l'objectif de vitesse commerciale, c'est le premier qui est prioritaire.

Mais où classer alors l'acteur RATP ? Opérateur de réseaux ou acteur territorial ? Ne devrait-il pas épouser la logique de l'opérateur souhaitant avant tout le gain de vitesse de ses autobus ? Nous voyons bien que l'opposition entre les flux et les espaces traversés ne suffit pas pour comprendre les jeux d'intérêts autour du Mobilien. Pourquoi le représentant de RATP ne défend-t-il pas, avant tout, le gain de vitesse ? Si l'objectif principal était de gagner de la vitesse, l'argument mis en avant par la Régie ne semblerait pas très sérieux : la perte de clients par le déplacement ou la suppression de certains arrêts devrait être évaluée par rapport

⁴⁴⁹ D'après entretien avec Daniel Di Manno, responsable de la mise en œuvre du Mobilien pour le bassin sud des Hauts-de-Seine à la RATP.

⁴⁵⁰ Le maire adjoint de Nanterre n'est bien sûr pas convaincu par cette explication : « *Je crois qu'ils perdent de vue une chose, c'est que ce n'est pas seulement un problème de temps mais aussi un problème d'affichage (...)* » Les axes du réseau principal de bus devraient afficher les transports en commun comme mode prioritaire de déplacements et pour cela le couloir en situation axiale s'impose. La mairie de Nanterre y voit aussi le moyen de préfigurer la future ligne de tramway.

au nombre de nouveaux usagers que le gain de vitesse commerciale amène au réseau⁴⁵¹. En fait, tout semble indiquer que le principal souci de la RATP n'est pas le gain de vitesse commerciale mais le gain de régularité. La passivité de son représentant dans les discussions sur la gestion des feux rouges alors que c'est précisément aux feux rouges où l'autobus perd la plupart du temps (entre 72 et 79% du temps arrêté selon le diagnostic de la ligne 304) est symptomatique. Les propositions de la RATP tout au long de la démarche visent avant tout à résoudre les points où les autobus sont pris dans des embouteillages, afin de pouvoir garantir une régularité optimale mais le gain de vitesse commerciale, si c'est un objectif, reste secondaire. Dans les réunions restreintes avec les représentants municipaux, pour convaincre de l'utilité du couloir bus, le représentant de la RATP met toujours en avant les avantages de la régularité du service, jamais ceux de la vitesse commerciale élevée ou de la plus grande fréquence. Cela entre dans la logique de la RATP de ne pas mettre en avant les gains de vitesse face au Stif, nous y reviendrons. Nous pouvons encore émettre une autre hypothèse que nous étayerons avec plus de détail dans le chapitre suivant : un gain important de vitesse commerciale pourrait induire des conséquences lourdes dans l'organisation du travail des conducteurs de bus, problème que la Régie n'est peut-être pas encore prête à affronter.

	Communes Objectif prioritaire : <u>Vie</u> <u>locale</u>	RATP Objectif prioritaire : <u>Régularité</u>	Région/ Stif Objectif prioritaire : <u>Vitesse</u> <u>commerciale</u>	Equipe CG Objectifs partagés : <u>Vitesse commerciale,</u> <u>vie locale et</u> <u>circulation générale</u>
Actions prioritaires				
Supprimer des arrêts de bus	NON	NON	OUI	OUI
Supprimer des parties du parcours	NON	NON	OUI	OUI
Couloirs réservés en position latérale	NON	OUI	OUI	Mitigé
Couloirs réservés en position centrale	Mitigé	Mitigé	OUI	Mitigé

Tableau 18 - Avis des différents acteurs du comité 304 par rapport aux aménagements envisageables dans une section à commerces⁴⁵²

Le CG, le Stif, la RATP et les communes n'ont pas des visions du projet tout à fait identiques. L'échelle de desserte prioritaire du Mobilien n'ayant pas été fixée en amont, les

⁴⁵¹ Ce gain d'usagers est admis par les mêmes représentants de la RATP lors d'une autre réunion où ils justifient ainsi que les gains de vitesse ne suffiront pas pour couvrir la nouvelle demande induite.

⁴⁵² Source : élaboration propre

interprétations qui se retrouvent au sein du comité d'axe sont parfois contradictoires. Chacun défend sa propre conception du projet et quand le consensus n'est pas atteint, le résultat est un aménagement *a minima*.

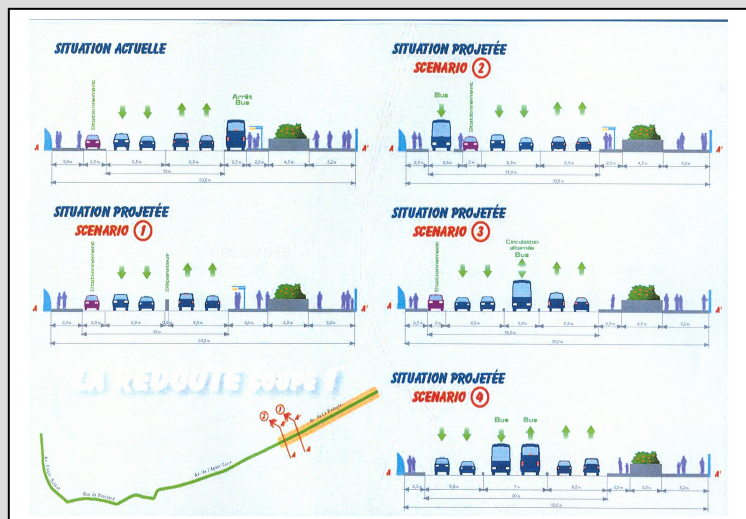
L'évolution des propositions dans l'avenue de la Redoute à Asnières



Le diagnostic élaboré par le comité d'axe de la ligne 304 signale qu'un point compliqué pour la circulation des bus se situe dans l'avenue de la Redoute, à Asnières, devant un marché. En effet, des véhicules stationnent en double file, notamment les jours de marché, ce qui gêne la circulation générale et entraîne par ailleurs des traversées dangereuses des piétons en dehors des passages protégés.

Lors de la première réunion pour imaginer des réaménagements possibles, le représentant de la RATP suggère la réalisation d'un couloir séparé pour le bus qui dissuadera les automobilistes de se garer illicitement (*« car les PV sont beaucoup plus pénalisants lorsqu'on est garés dans un couloir »*). L'équipe de pilotage du CG exprime sa préférence pour un couloir central car il interfère moins avec les activités de livraison du marché ; il propose éventuellement de le faire avec une seule voie qui puisse être empruntée dans les deux sens alternativement par un système d'écluses. Le représentant de la RATP y voit des difficultés pour situer les points d'arrêt et craint que la circulation des diverses lignes de bus soit compliquée, mais s'engage à étudier cette possibilité en détail. Il propose tout de même un autre aménagement : l'installation d'un séparateur au centre de la voie, ce qui *« empêcherait déjà les demi-tours et l'envahissement de la voie contraire et donc découragerait les gens à se garer en double file »*.

Les réunions en comité ne permettent pas d'effectuer un choix. Celui-ci se fait petit à petit dans des réunions restreintes. Tout d'abord, la RATP émet un avis défavorable aux scénarios 3 et 4 : *« Le scénario 3 n'est pas envisageable du fait du passage alterné des autobus (3 lignes concernées). Cela générerait des problèmes permanents de régularité des bus alors que les difficultés à ce niveau se constatent uniquement les jours de marché (...) Le scénario 4, bien qu'alléchant avec son site propre bidirectionnel, n'est pas souhaitable du fait de l'impossibilité de créer un point d'arrêt devant le marché qui représente un point d'attractivité de la ligne »*



La RATP défend en fait le couloir latéral (scénario 2). Or, celui-ci pose des problèmes d'accessibilité au marché. C'est le technicien de Asnières qui finit par trancher. Entre les scénarios 1 et 2, c'est le premier, le moins ambitieux (séparateur central) qui est choisi car c'est, d'après lui, le seul qui permet de *« prendre en compte les activités économiques »*.

Encadré 5 – Dégradation progressive du projet dans une section de l'axe⁴⁵³

⁴⁵³ Source des coupes : Comité d'axe de la ligne 304. *Projet d'axe*. Document remis aux membres du comité, 29 janvier 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine; Division mise en oeuvre du PDU - Bureau d'études Thalès. Photo source propre ; les remarques de la RATP concernant les scénarios d'aménagement sont contenues dans Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°6 du 4 avril 2003, Compte rendu de réunion, 11 juin 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Mais les analyses en termes de conflits d'échelle ne permettent pas de comprendre l'ensemble des obstacles rencontrés par les comités d'axe. En effet, les représentants d'institutions travaillant à la même échelle ne défendent pas toujours les mêmes types d'aménagements. Une deuxième approche consiste à se focaliser sur les priorités politiques ou les référentiels des différents acteurs.

Conflits de référentiels et conflits politiques

Les propositions des techniciens de la DDE ne coïncident pas systématiquement avec celles des techniciens du CG, bien qu'ils travaillent tous à échelle départementale. Dans les DDE, les gestionnaires des voiries ont souvent le souci de garantir sur l'axe la bonne circulation générale, automobiles inclus. Ils affichent très rarement l'objectif de réduire le trafic automobile et refusent les aménagements de site propre pour les bus lorsque la réduction de la place de la voiture dans la voirie risque d'entraîner des embouteillages. Ils se montrent également très frileux face aux propositions d'accorder aux bus la priorité au feu, à cause des difficultés de gestion des carrefours. En ce sens, leur culture est éminemment « routière », éloignée donc de l'esprit du PDU. Dans les Conseils Généraux, l'attitude est variable. Nous avons pu observer dans les Hauts-de-Seine des positions divergentes entre la direction de la voirie, à culture plus routière, et la direction des infrastructures de transport qui met en œuvre le PDU et tend à favoriser davantage les circulations douces et les TC⁴⁵⁴.

Les communes ne défendent pas non plus systématiquement le même type d'aménagement. Des stratégies très différentes sont déployées. Nous l'avons vu dans le cas du comité de la ligne 304 : l'attitude très engagée en faveur du bus de la mairie de Nanterre n'a rien à voir avec la passivité des élus de Gennevilliers par exemple. Nous trouvons des cas de figure semblables dans de nombreux comités. Dans une des réunions du comité de la ligne 164 par exemple, la commune de Neuilly-sur-Seine a refusé tout aménagement en faveur du bus ; quelques minutes plus tard la commune de Courbevoie a présenté un ambitieux projet de requalification urbaine du boulevard Verdun avec un couloir de bus axial⁴⁵⁵. En fait, il n'est

⁴⁵⁴ Lors de la réunion technique restreinte du 23 mai 2003 avec des représentants de la commune d'Asnières et de Gennevilliers, un représentant de la Direction de la Voirie du C.G., est présent. Il prend systématiquement partie pour les communes contre les aménagements proposés par la RATP et l'équipe de pilotage de l'axe (service DIT) au même CG.

⁴⁵⁵ Réunion du comité d'axe de la ligne 164, le 3 juillet 2003.

pas uniquement question de réseaux ou d'échelle territoriale mais aussi de convictions politiques ou personnelles.

Au fond, les deux référentiels que nous avons identifiés dans le chapitre 1 sont ici à nouveau présents. Priorité à l'environnement ou priorité à la vie économique locale ? Cette question repose sur une autre des ambiguïtés conceptuelles du Mobilien. Si le PDU a pour objectif la diminution du trafic de voitures, est-ce que cela signifie que le Mobilien doit être traité comme un outil de limitation de l'automobile ? Ou bien cette diminution surviendra-t-elle comme un effet secondaire de la mise en œuvre du Mobilien, par un report modal des usagers de la voiture ? La question se décline sous la forme de plusieurs sous-questions : doit-on réduire la place de l'automobile dans les axes Mobilien ? Doit-on utiliser le stationnement comme outil de limitation de l'usage automobile ? Ni le PDUIF ni le guide d'axes ne répondent à ces questions avec clarté. Généralement les communes s'opposent à la réduction de la place de la voiture craignant des problèmes de congestion. Un contre-exemple est donné par Nanterre dans le comité de la ligne 304 qui, comme nous l'avons vu, a proposé la création d'un couloir bus (Av. Joliot-Curie) car « *la réduction de place pour l'automobile est dans l'esprit du PDUIF* ». Dans ce cas, la volonté politique forte des élus de la commune se heurte cependant à l'avis des techniciens du Conseil Général, mais aussi de la commune elle-même, pour qui, avec le trafic actuel, une réduction du nombre de voies de circulation entraînerait une forte congestion sur l'axe (alors qu'il s'agit d'une voie stratégique dans le transit du Département) et sur les rues voisines. Dans la plupart des cas analysés, même si le principe de réduction du trafic automobile est théoriquement partagé par la plupart des acteurs du comité (les pilotes, la RATP, le Stif et les associations), la réduction de la place de la voiture dans la voirie reste inappliquée. Quant au stationnement, les communes sont généralement opposées à une réduction de l'offre : la suppression de certaines places n'est acceptée que lorsqu'on peut trouver à proximité des places de remplacement.

Certains élus estiment que des oppositions purement politiciennes peuvent aussi structurer les choix des comités. Le maire adjoint de Nanterre considère que sa proposition de couloir-bus séparé dans l'avenue Joliot-Curie n'a pas été soutenue par l'équipe de pilotage du CG pour cette raison⁴⁵⁶.

⁴⁵⁶ Le CG92 est à majorité UMP, tandis qu'à Nanterre l'équipe de gouvernement est une coalition PC-PS.

« Mais à d'autres endroits du trajet on a bien accepté de faire un couloir bus séparé avec bordure. On aurait pu imaginer ça dans l'avenue Joliot-Curie ?

Faites une carte des couleurs politiques.

Vous pensez que la couleur politique a joué ?

*Faites la carte et vous verrez. Vous prenez Gennevilliers, Asnières, Colombes et Nanterre. Vous regardez ce qui se passe à Gennevilliers, ce qui se passe à Asnières et Colombes et ce qui se passe à Nanterre. C'est malheureusement le cas ».*⁴⁵⁷

	Investissements prévus dans le projet d'axe financés par le Stif, la Région et l'Etat (en euros)	Longueur de la ligne par commune (en Km)	Ratio investissement/distance (Euros/Km)	Parti politique
Gennevilliers	861 495	5,655*	152 342	PC
Nanterre	1 720 980	9,70*	177 421	PC-PS
Asnières	483 774	2,175*	222 425	UMP
Bois-Colombes	108 294	0,45*	240 653	UMP
Colombes	3 316 362	9,84*	337 027	UMP

* Chiffre approximatif mesuré sur carte. Nous additionnons l'aller et le retour. Lorsque la ligne circule à la frontière entre deux communes, l'aller est comptabilisé sur une commune et le retour sur l'autre.

Tableau 19 - Investissements prévus dans le contrat d'axe de la ligne 304 par communes et couleur politique⁴⁵⁸

Le tableau 18 montre qu'effectivement les communes dirigées par la gauche ont reçu sur la ligne 304 moins d'investissements par Km que celles dirigées par l'UMP, alors que ces dernières ne présentaient pas davantage de points durs sur le parcours du bus⁴⁵⁹. Mais cela ne prouve pas l'hypothèse du maire adjoint de Nanterre. Il faudrait analyser dans quelles communes les problèmes étaient plus urgents ou plus faciles à résoudre, le positionnement des autres acteurs (Stif, Région, associations...) par rapport à chacune des propositions... Nous l'avons vu, de nombreux facteurs peuvent jouer un rôle sur les aménagements décidés. L'exemple de Paris (voir Encadré 6) prouve que des logiques politiciennes existent, mais elles ne sont pas toujours simples à cerner.

⁴⁵⁷ Extrait de l'entretien avec Marie-Laure Meyer, maire adjoint de Nanterre

⁴⁵⁸ Source : élaboration propre à partir du tableau de financements du contrat d'axe de la ligne 304 et des tracés de la ligne contenus dans RATP, *Le réseau bus principal. Ligne 304. Diagnostic*. Décembre 2001, Document remis aux membres du comité d'axe, non numéroté p.

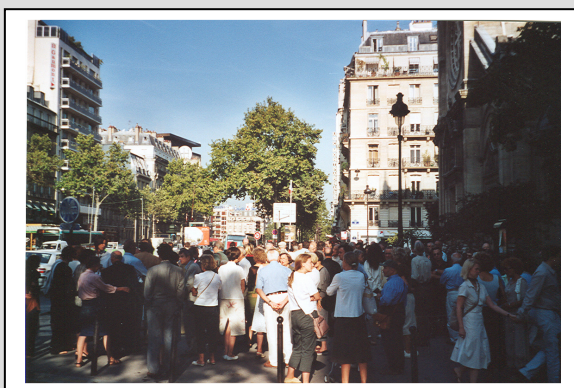
⁴⁵⁹ Dans son inventaire des principaux points durs, au tout début du comité, la RATP signalait quatre points à Nanterre, trois à Colombes, trois à Gennevilliers et un à Asnières. RATP, *Le réseau bus principal. Ligne 304. Diagnostic*. Décembre 2001, Document remis aux membres du comité d'axe, non numéroté.

Jeux politiques à Paris

A Paris, les aménagements du Mobilien font face à deux contraintes très fortes : la loi du 31 décembre 1913 sur la protection des monuments historiques et la loi du 2 mai 1930 sur la protection des sites naturels (bien que celle-ci soit moins contraignante). D'après Emmanuel Martin (Service de la Voirie de la Mairie de Paris) : « *Les maires d'arrondissement se sont emparé astucieusement de ces outils pour bloquer des projets de Mobilien* ». Cela se produit notamment dans les mairies de droite (5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 17^{ème} arrondissement). Théoriquement, les maires d'arrondissement n'ont pas le pouvoir de bloquer un projet de la mairie de Paris. Mais, à la pratique, ils peuvent mobiliser les associations de riverains (E. Martin : « *ils les informent sur le projet à leur façon, ils les chauffent, ils invitent les médias...* »). Ils peuvent aussi faire pression sur les préfets. Il faut voir aussi que l'on se trouve dans un contexte politique où les préfets de région et de Paris s'opposent souvent aux décisions de la mairie. Or, pour réaliser les aménagements de voirie, il faut l'autorisation du préfet de Région. Celui-ci se prononce après l'avis des Architectes des Bâtiments de France (ABF) qui, selon E. Martin « *ont une vision très statique de la ville : un élargissement de trottoir à un espace donné peut être refusé parce qu'il rompt l'alignement haussmannien des bordures, même si celles ci sont entièrement masquées par une file de stationnement* ». Ainsi, si la ligne passe dans un site classé, ou à proximité d'un monument classé ou inscrit la procédure peut se rallonger énormément.

Souvent, la préfecture de Police s'oppose aussi aux aménagements du Mobilien pour des raisons de sécurité et parce que sa priorité est de garantir une certaine fluidité de la circulation automobile. Or, le préfet de police ayant les compétences de sécurité publique des personnes et de la circulation sur certains axes, il faut son accord pour la réalisation de certains couloirs bus. D'après Lorenzo Sancho de Coulhac (RATP), derrière l'opposition du préfet de police, il y a souvent une logique politicienne car la préfecture a commencé à bloquer beaucoup plus à partir du changement de gouvernement de 2002.

Cependant, les oppositions politiques ne permettent pas d'expliquer à elles seules l'évolution du projet. D'une part, la préfecture de police était au début de la démarche beaucoup plus bloquante que maintenant, « *car aujourd'hui ils sont associés aux discussions depuis le début* » explique E. Martin. D'autre part, les oppositions au projet ne sont pas uniquement dues aux rivalités entre différents partis au pouvoir. C'est souvent une divergence d'intérêts entre le local et le global qui est en jeu. Ainsi au sein du même parti, il peut y avoir des réticences au projet Mobilien. C'est le cas du 18^{ème} arrondissement où le maire, Daniel Vaillant, du Parti Socialiste n'est pas favorable au projet. Pour Bertrand Delanoë cela pose problème car il ne peut pas faire passer en force le projet, par dessus un élu de son propre parti. La situation est finalement plus difficile que s'il s'agissait d'un élu de l'opposition.



Manifestation d'une centaine de riverains contre le Mobilien 91 à Montparnasse en septembre 2004.

Encadré 6 – Influence des intérêts politiques dans le modelage du projet Mobilien : le cas de Paris⁴⁶⁰

⁴⁶⁰ Photo : source propre ; les commentaires sont extraits de l'entretien avec Emmanuel Martin, de la Direction de la Voirie à la Mairie de Paris. Le projet Mobilien s'insère à Paris dans le cadre d'une politique globale de réduction du trafic automobile dans la capitale, menée par Bertrand Delanoë depuis son arrivée à la mairie en 2001. Elle comprend des aménagements de couloirs d'autobus dans de nombreuses avenues (au-delà des seuls axes Mobilien), la réalisation d'un tramway (Boulevard des Maréchaux) et des aménagements de « quartiers verts ». Cette politique est très polémique, certains secteurs de la presse dénonçant régulièrement les embouteillages et la perte de dynamisme économique de Paris, tandis que d'autres pointent plutôt les aspects positifs en termes de pollution ou de convivialité. Le sujet mériterait une recherche à part entière.

Des conflits d'intérêts dégradent donc progressivement le projet : flux contre territoires ou échelles divergentes, référentiels contradictoires, oppositions politiciennes... Le projet d'axe a dans ces circonstances beaucoup de mal à avancer et abandonne le plus souvent les propositions les plus ambitieuses.

Nous verrons maintenant que ce processus d'effritement de l'idée innovante est renforcé par le manque de ressources disponibles. Cela apparaît progressivement aux yeux des partenaires au cours des négociations ce qui constitue un obstacle à la recherche de compromis.

3.4.2 – Le manque de ressources, obstacle à la recherche de compromis

Le manque d'espace était une donnée de départ que l'ensemble des acteurs du comité connaissait avant le début des réunions de concertation. Mais le projet compte d'autres carences dont les membres du comité d'axe ne prennent conscience qu'à fur et à mesure de l'avancement des réunions, qui renforcent progressivement leur désengagement vis-à-vis du projet.

Le manque de ressources financières

Nous avons vu que dès la phase de diagnostic, les partenaires du comité, notamment les pilotes, se voient confrontés au manque d'argent pour lancer certaines études complémentaires. Pour les communes, les carences budgétaires deviennent plus évidentes lorsque démarre le débat sur les aménagements envisageables pour chaque section.

Le financement des aménagements urbains

Au début de la phase de propositions, les techniciens des communes de Asnières et Gennevilliers suggèrent que dans l'avenue Gabriel Péri (avenue limitrophe entre les deux communes), les aménagements prévoient des expropriations foncières afin de rendre à la voirie la largeur prévue dans le POS. Ils précisent que pour eux, des aménagements de couloir bus ne sont raisonnables que s'ils s'inscrivent dans un projet beaucoup plus ambitieux de réaménagement.

Technicien de Gennevilliers : « Aujourd'hui on a un problème de circulation et de sécurité routière. Il faut absolument envisager la solution à long terme en fonction du POS actuel et étudier l'alignement de façade (...) On doit faire un profil au long terme, quitte à spécifier ce qui sera fait dans une première étape. On ne peut pas se contenter de solutions provisoires (...) Il faut faire des études sur le foncier, et il suffit d'aller voir votre service foncier, ce n'est pas si compliqué. »

Technicien du CG : « Mais les élargissements d'emprise sortent du cadre du comité d'axe. A échéance du PDU on fait quoi ? »

Technicien de Asnières : « C'est quoi que vous appelez échéance PDU ? On vous demande simplement de régler le problème. Maintenant on ne sait pas donner des solutions. Il faut les chercher peut-être en dehors du PDU. Peut-être que la solution arrivera avant le PDU ! »⁴⁶¹

Des demandes similaires à celle de Asnières et Gennevilliers se retrouvent dans plusieurs comités d'axe de la région car certaines municipalités ont vu dans les projets Mobilien une opportunité pour mener à terme des projets de requalification urbaine. Ces pétitions se heurtent généralement à l'opposition des pilotes de la démarche. Dans le cas du comité de la ligne 304, l'échéance du PDU est mise en avant. « On voudrait s'inscrire dans le court terme » insiste le technicien du Conseil Général. Même remarque lors d'une réunion du comité de la ligne 164. La commune de Courbevoie présente une proposition de réaménagement ambitieuse avec un couloir bus en site axial. Le pilote du comité réagit : « Il faudra voir ce projet avec le bureau d'études en détail, pour voir ce qu'on en tire. Mais il faut rappeler que nous nous situons au court terme. Il ne faut pas penser à faire des expropriations à long terme »⁴⁶².

En fait, derrière la question des échéances, se dessine le problème du financement. Le PDUIF stipule que les aménagements pour l'amélioration du fonctionnement des bus sont financés à 100% par l'État, le Stif et la Région. Les aménagements complémentaires sont couverts à moitié par ces trois institutions et à moitié par la collectivité locale gestionnaire de la voirie, jusqu'à un montant maximal de 4MF/Km (610 000 euros/Km). Or les aménagements souhaités par les communes dépassent souvent ce montant. Deux situations se produisent alors avec fréquence : lorsque la voie est départementale, le Conseil Général refuse ce type d'aménagements trop cher ; lorsque la voirie est communale, c'est la municipalité qui finit par se désengager. C'est le cas pour la ligne 304, dans la section de la rue Salvador Allende où, vers la fin de la procédure, la commune de Colombes revoit à la baisse les interventions sur trottoir afin qu'elles soient financées entièrement par l'État, le Stif et la Région. « La requalification urbaine coûte très cher (av. de Flandre, av. d'Italie = 100 millions de

⁴⁶¹ Notes prises lors de la réunion restreinte entre les techniciens du CG, de la commune de Asnières, de la commune de Gennevilliers, de la RATP et du bureau d'études, le 23 mai 2003.

⁴⁶² Notes prises lors du comité d'axe de la ligne 164, le 3 juillet 2003.

francs/Km) ; on a fait rêver les élus en parlant de requalification urbaine, ils pensaient vraiment que de gros investissements allaient être engagés. Avec les moyens qu'on a, il faut se concentrer sur l'essentiel qui est de faire circuler les bus » résume le directeur adjoint de la Direction Départementale de l'Équipement des Hauts-de-Seine⁴⁶³.

D'un côté, le budget disponible n'est donc pas suffisant pour réaliser des expropriations, et d'un autre côté, même pour des aménagements mineurs (traversées sécurisées, élargissement de trottoirs, éclairage, plantations) l'engagement des collectivités locales est difficile à obtenir. L'ambiguïté de la formulation du PDUIF n'aide pas. Qu'est-ce exactement qu'un aménagement complémentaire ? Dans quelle mesure l'aménagement d'un carrefour, par exemple, contribue-t-il à l'amélioration de la circulation du bus ? Ainsi, de longues discussions sont systématiquement nécessaires pour établir qui est censé payer quoi.

C'est aussi, au fond, une question de priorités. Le projet Mobilien, nous l'avons vu, contient tout un ensemble d'objectifs potentiels. Pour les principaux financeurs, la requalification urbaine n'était pas à compter parmi ceux-ci. La représentante du Conseil Régional au comité d'axe 304 l'expose clairement : *« je trouve que ça ne répond pas aux objectifs initiaux de dire "on va financer ça : des élargissements de trottoirs, l'éclairage, les petits carrefours avec les traversées piétonnes pour la mise en sécurité, tout ce qu'on veut ". C'est très bien, mais du coup on se retrouve avec des trucs qui sont vides de sens au niveau du transport en commun (...) Et je trouve qu'on commence à... prendre beaucoup de libertés par rapport au thème central du PDU qui est quand même le déplacement. Ce n'est pas un plan de qualité urbaine, c'est un plan de déplacements urbains »*⁴⁶⁴. Exactement le même argument est mis en avant par le chargé du projet Mobilien pour le Stif : *« Parce que l'objectif n'a jamais été de faire de la requalification complète. De toutes façon, même si on mettait deux millions d'euros par kilomètre sur les axes... Pour faire des aménagements consensuels on n'a pas besoin de deux millions par kilomètre. Si on voulait mettre deux millions par kilomètre ça voudrait dire qu'on ne voudrait pas faire un plan de déplacements urbains, mais plutôt un plan urbain. Donc ça ne serait pas le même exercice. »*⁴⁶⁵

⁴⁶³ D'après entretien réalisé par Carte Blanche Conseil avec le directeur adjoint de la Direction Départementale de l'Équipement des Hauts-de-Seine, en juillet 2002, pour le projet de recherche européen Guidemaps, piloté par la DREIF.

⁴⁶⁴ D'après entretien avec Nathalie Granès, chargée de mission des axes Mobilien au Conseil Régional.

⁴⁶⁵ D'après entretien avec Hervé Abderrahman, chargé du projet Mobilien pour le Stif.

Or, même si le PDUIF n'affiche pas clairement sa portée urbanistique, il est incontestable que cette dimension y est bien présente. Le guide d'axes le dit sans ambiguïté : « *les voiries concernées doivent faire l'objet d'un projet de requalification urbaine* »⁴⁶⁶. Et cet objectif apparaît décliné sous la forme d'actions bien précises dont le réaménagement des carrefours et les aménagements paysagers. Que finalement il n'y ait pas d'argent pour ce type d'aménagements ôte donc de la valeur ajoutée au projet Mobilien et accélère la défection.

Le financement de l'exploitation

La deuxième carence budgétaire concerne le financement des surcoûts d'exploitation. Nous avons vu à maintes reprises que le problème est sous-jacent pendant toute la période d'élaboration du PDUIF. Nous avons montré aussi qu'il prend corps de façon plus visible lors d'une des dernières réunions du comité, le 23 mars 2004. A cette occasion, les communes et associations demandent quand elles pourront bénéficier du service élargi en soirée puis, face aux réponses peu engagées des représentants du Stif et de la RATP, ils expriment vivement leur mécontentement (voir chapitre 3.1.3). D'ailleurs, suite à cette réunion, le maire adjoint de Nanterre, Marie-Laure Meyer envoie une lettre au président du Conseil Régional Jean-Paul Huchon où elle dénonce les insuffisances du projet d'axe.

L'élargissement de l'amplitude horaire tout comme l'augmentation de la fréquence d'une ligne de bus comportent en fait des surcoûts d'exploitation. Ces surcoûts sont difficiles à connaître avec exactitude car ils font partie des données que la RATP ne rend pas publiques⁴⁶⁷, mais ils sont dus surtout au coût de conduite⁴⁶⁸, c'est-à-dire le coût des machinistes qui doivent couvrir les nouveaux horaires.

⁴⁶⁶ DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, p. 42

⁴⁶⁷ Anaïk Purenne explique dans sa thèse sur les transports urbains de la communauté de Lyon pourquoi un transporteur peut avoir intérêt à ne pas diffuser ce genre de données : pour se protéger face à la concurrence et aussi pour « *laisser l'autorité organisatrice dans l'indétermination quant aux bénéfices exacts de l'activité transport (...) afin d'éviter un "marchandage des prix" par les mandants de la collectivité* ». PURENNE, A., 2003, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la communauté urbaine de Lyon*. Thèse de doctorat en Sociologie dirigée par J-C. Thoenig, Ecole Normale Supérieure de Cachan, p. 163.

⁴⁶⁸ Jacques de Plazaola, responsable du Nouveau Service Tramway à la RATP, ébauchait dans un cours donné à l'ENPC en 2000 la décomposition des coûts d'exploitation d'une ligne de bus : la conduite représente plus du 50% ; le reste étant dû à la maintenance des véhicules, des arrêts et des équipements divers. On peut supposer que pour des lignes qui existent déjà, la maintenance des arrêts et des équipements ne varie pas beaucoup avec le renforcement du service et que l'essentiel des surcoûts d'exploitation est donc dû à la conduite. Voir PLAZAOLA, J. D., 2000, *Gestion des transports Urbains. Techniques d'exploitation et formation des coûts*. Cours ENPC, 42 p.

D'autre part, les augmentations de vitesse commerciale des lignes Mobilien comportent aussi des gains de productivité. Tout d'abord parce que le nombre de véhicules peut être réduit (puisque le même bus réalise le même parcours en moins de temps, il peut être réinjecté et remplacer un autre bus) ; ensuite parce que l'augmentation de vitesse est susceptible d'attirer de nouveaux clients.

Le point clé consiste à savoir si les surcoûts d'exploitation peuvent être couverts par les gains de productivité ou si, au contraire, des injections budgétaires supplémentaires sont nécessaires. Mais le calcul n'est pas évident à réaliser. Michel Christen, ancien chef du projet Mobilien à la RATP, donne la formule qui permet de calculer le gain de vitesse commerciale nécessaire pour pouvoir réduire le parc de véhicules sur une ligne. Tout dépend de l'intervalle entre bus : plus l'intervalle est grand et plus il est difficile de réduire le parc. Dans ces circonstances, le renforcement de l'offre en heures creuses semble compromis (voir Encadré 7).

Les normes standard des lignes Mobilien urbaines sont bien précisées dans le guide d'axes : fréquences en journée d'au moins un bus toutes les 10 minutes et amplitude jusqu'à 0h30 en soirée (voir tableau dans le chapitre 2.2.1). Ce qui n'est pas clair c'est la façon d'atteindre ces objectifs, de financer le surcoût qui y est associé.

Calcul du parc de véhicules par rapport au temps de rotation

Michel Christen donne la suivante formule pour calculer le nombre de véhicules sur une ligne de bus :

$$\text{Parc de véhicules} = E [\text{Tr}/i] + 1$$

Tr = temps de rotation
i = intervalle entre deux bus

Le temps de rotation est le temps du parcours plus le temps de battement aux extrémités. Le temps de battement est un temps de pause « *pour absorber les irrégularités et parce qu'il y a des conditions sociales, c'est à dire qu'il faut le temps aux machiniste d'aller aux toilettes, etcetera* ». Pour un trajet entre A et B, le temps de rotation est donc :

$$\text{Tr} = \text{T(AB)} + \text{T(batB)} + \text{TBA} + \text{T (bat.A)}$$

TAB = temps du parcours de A vers B
TBA = temps du parcours de B vers A
T(batB) = temps de battement en B
T(batA) = temps de battement en A

Pour gagner un véhicule, il faut que le gain dans le temps de rotation soit supérieur à un intervalle.

$$\Delta \text{Parc} \geq 1 \rightarrow E [\text{Tr}_2/i] - E [\text{Tr}_1/i] \geq 1$$

$$\rightarrow \text{Tr}_2 \geq \text{Tr}_1 + i$$

Tr1 = temps de rotation ancien
Tr2 = nouveau temps de rotation

D'autre part, il est plus facile de gagner sur les heures de pointe car i est plus petit. Or, pour Mobilien l'intervalle entre bus doit être diminué aussi en heures creuses (de 20-25 à 10 minutes) ce qui revient très cher à la RATP. A ce coût il faut ajouter celui du service en soirée et le week-end.

Encadré 7 – Gain de temps nécessaire pour économiser un bus d'après la RATP ⁴⁶⁹

Le Stif estime que les gains de temps sont suffisants pour économiser des bus qui peuvent ensuite être réinjectés ailleurs (soit pour renforcer les fréquences, soit en soirée ou le week-end) et donc des investissements supplémentaires ne sont pas nécessaires. La RATP considère au contraire que de nouveaux financements doivent être assignés car les gains de productivité ne permettront jamais de couvrir tous les surcoûts.

⁴⁶⁹ Source : élaboration propre d'après entretien avec Michel Christen, ancien chef du projet Mobilien à la RATP.

Probablement tous les deux ont en partie raison. La RATP est frileuse sur des estimations de gain de vitesse qui pourraient valoir comme engagement auprès du Stif ; son intérêt est de minimiser ces estimations afin de garder une certaine marge de manœuvre et de pouvoir *a posteriori* réinjecter les gains là où elle a besoin. D'après certains acteurs de la mise en œuvre, au sein de la RATP, un obstacle vient se greffer, c'est celui des conditions de travail des conducteurs de bus : pour faire circuler les bus avec plus de fréquence, il va falloir qu'ils réalisent plus de parcours pendant leur temps de travail et les temps de repos (temps de battement) vont être probablement réduits. Il est possible que devant cette perspective, les conducteurs de bus bloquent le projet, ce qui renforcerait la tendance du transporteur à minimiser les estimations des gains de vitesse pour pousser le Stif à financer l'engagement de nouveaux machinistes et de nouveaux matériels roulants (nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 4)⁴⁷⁰.

Mais il semble possible aussi que les gains de vitesse ne permettent pas à eux seuls de répondre à tous les objectifs de qualité affichés : *« De fil en aiguille on se rend compte que l'objectif de gagner 20% de vitesse commerciale c'est, sauf cas exceptionnels dans les tissus hyper denses de la proche couronne, c'est rarement faisable, et que les gains de productivité ne permettront jamais de... ne seront jamais suffisants, quand bien même on serait capables de réinjecter intégralement l'ensemble de ces gains dans l'amélioration de l'offre, ça ne serait pas, dans la plupart du temps, suffisant pour pouvoir atteindre le niveau de service tel qu'il est donné dans le Mobilien. Et là, effectivement, on est un petit peu dans une impasse »*⁴⁷¹ signale la chargée de mission Mobilien au Conseil Régional.

Or, le Stif ne dispose pas d'un budget spécifique pour le Mobilien. Yves Robin-Prévallée, directeur de la Qualité de Service au Stif, l'explique ainsi : *« Pour nous, le Stif, l'apport financier qu'on a donné ça a été pris sur les budgets que j'avais déjà tous les ans dans le cadre de l'amélioration de la qualité de service. Nous, on a un budget très particulier qui vient du produit des amendes. Et qui est consacré à l'amélioration de la qualité de service. Mais pour le Stif, si vous voulez, le tiers que l'on met pour le financement par exemple du Mobilien, il provient de ce budget. Donc c'est un habillage, ou... le mot habillage n'est pas bon... c'est une structuration à l'intérieur de mon projet de qualité de service, ce projet PDU,*

⁴⁷⁰ Les acteurs ayant suggéré cette explication ont préféré rester dans l'anonymat. Une mini-enquête que nous avons menée auprès de chauffeurs de bus et agents de maîtrise de l'exploitation confirme les réticences. Nous en rendons compte dans le chapitre 4.

⁴⁷¹ D'après entretien avec Nathalie Granes, chargée de mission Mobilien au Conseil Régional.

*mais au niveau des financements ça n'a rien changé pour moi. Je n'ai pas eu plus de financements. Je n'en ai pas eu moins. Vous comprenez ? »*⁴⁷²

Ce manque de budget provient de la phase d'élaboration du PDU, comme nous l'avons vu dans les deux premiers chapitres. Voici comment Yves Robin-Prévallée se remémore les discussions qui ont eu lieu à l'époque : *« Donc, si vous voulez, il y avait deux attitudes différentes. Il y avait Chantal Duchêne qui défendait son PDU et qui défendait l'idée, l'orientation, de mettre plus de bus, plus rapides certes, mais aussi plus de fréquence etcetera. Et puis d'un autre côté, il y avait Dobias qui lui ici est responsable du financement de l'exploitation des transports collectifs qui sait qu'il a une enveloppe qui est prise sur le versement transport et l'indemnité compensatrice de l'État, qu'elle est de tant et qu'il savait bien qu'on ne pouvait pas l'augmenter dans des proportions aussi importantes. Voilà. Donc lui, ce qu'il m'a toujours dit c'est : “ Robin, fixez des gardes fous ”, et le premier garde fou c'était de dire : “on augmente les fréquences en fonction des gains de productivité acquis. Donc mettez toujours en avant le gain de productivité, c'est essentiel. ” »*⁴⁷³

Il n'y a donc pas un budget spécifique pour financer de l'offre supplémentaire et cela se traduit, dans le comité d'axe de la ligne 304, par des réponses ambiguës de la RATP et du Stif qui ne veulent pas s'engager auprès des communes sur une date pour la mise en place du service nocturne. De cette façon, le projet perd encore un peu de son pouvoir d'attraction aux yeux des divers acteurs impliqués dans la démarche. S'ils doivent sacrifier une partie de l'espace de stationnement ou de livraisons, s'ils doivent faire des concessions en faveur du projet global, ne devraient-ils pas recevoir en échange certaines garanties sur l'offre de service ?

Le manque de ressources cognitives

Outre le manque d'espace et le manque d'argent, une troisième carence frappe la mise en œuvre du Mobilien et limite l'établissement des compromis, c'est le manque de connaissances sur le fonctionnement de l'espace urbain (des données inexistantes ou pas assez détaillées) et sur la façon de résoudre, techniquement, certains problèmes complexes (expertise défaillante).

⁴⁷² D'après entretien avec Yves Robin-Prévallée, directeur de la Qualité de Service au Stif.

⁴⁷³ *Ibid.*

Nous avons déjà signalé l'absence de données lors de l'élaboration du diagnostic. Des études complémentaires n'étaient pas toujours possibles faute d'argent, le champ des possibles se trouvait limité. La carence de ressources cognitives ne se voit pas uniquement reflétée dans la faiblesse des données disponibles mais aussi dans la façon dont on les traite. Dans certaines réunions de la ligne 304, des acteurs se plaignent de la mollesse des scénarios proposés par le bureau d'études⁴⁷⁴ et même de leur pertinence⁴⁷⁵. Dans d'autres comités, la remise en question du professionnalisme et des connaissances techniques des bureaux d'études est beaucoup plus forte. Lors de la réunion de l'axe 399, le 4 mars 2003, le maire de la commune de Athis-Mons et le représentant du Stif reprochent fortement au bureau d'études le manque d'ambition dans les aménagements proposés. Voici un extrait de l'entretien avec Yves Lemaire, ingénieur de la DDE91 participant à plusieurs comités dont le 399 :

« Est-ce que vous pouvez généraliser et dire quels sont les principaux obstacles que l'on rencontre dans la démarche des comités ?

L'ignorance, l'ignorance et l'ignorance, c'est clair. En fait, on a même des bureaux d'études qui n'ont même pas lu le PDU et qui le mettent en œuvre. Ça m'énerve ça ! (...) C'est scandaleux quand même ça. On leur dit "mais c'est dans le PDU !" "Ah, bon ? C'est où ? C'est quoi ? Ah, bon ? ". On leur montre la page alors là ils vous le prennent. Mais on ne va pas faire le boulot à leur place quand même ! »⁴⁷⁶

D'une façon générale les carences que l'on peut observer, et pas uniquement chez certains bureaux d'études mais aussi chez certains techniciens de DDE, de Conseils Généraux et de communes, sont les suivantes:

- Ignorance du document PDU. L'apprentissage de sa philosophie, si elle a lieu, est lente. Lorsque par exemple, le 30 janvier 2003, en plein comité d'axe de la ligne 304, le représentant de la DDE92 propose que pour compenser les suppressions de certains stationnements, l'on cherche des solutions complémentaires, afin que les gens puissent toujours venir acheter leur pain en voiture, il fait preuve d'une méconnaissance absolue des objectifs du plan de déplacements. Cette ignorance apparaît à maintes reprises, de façon moins explicite. Dans les débats autour des dépose-minutes devant des équipements divers par exemple. Nous avons mentionné une vive discussion entre la mairie de Nanterre et le bureau d'études dans une des réunions du comité 304 sur

⁴⁷⁴ Par exemple, le technicien de Gennevilliers s'exclame lors de la réunion restreinte du 23 mai 2003 pour décider les aménagements de l'avenue Gabriel Péri : "Mais qu'est-ce que vous nous proposez ? Vous ne proposez rien. Je veux qu'on nous propose quelque chose".

⁴⁷⁵ Le maire adjoint de Nanterre remet fortement en question l'analyse menée par le bureau d'études par rapport au dépose-minutes devant la gare de RER de Nanterre Université.

⁴⁷⁶ D'après entretien avec Yves Lemaire, ingénieur de la DDE 91.

l'aménagement de voirie devant la gare de Nanterre Université. Le bureau d'études défendait la solution du dépose-minute, qui ne semble pourtant pas très conforme à « l'esprit PDUIF » (encourager les gens à prendre les TC pour aller à la gare)⁴⁷⁷. Ce type de discussion semble assez généralisé dans les comités d'axe de la Région. Dans le comité de la ligne 399, c'est une commune (Morangis) qui souhaite un dépose-minute devant une école, ce à quoi s'oppose Yves Lemaire, ingénieur de la DDE91 : « *C'est le principe qui est contraire au PDU. Lisez le PDU. C'est écrit dedans. Je sais que ça va contre le PDU !* »⁴⁷⁸

- Absence d'une vision d'ensemble du réseau Mobilien. L'axe est la plupart des fois traité comme un élément unique, isolé du reste de réseau. Plus encore, il est fragmenté par communes, puis par sections. La cohérence d'ensemble du projet est parfois atteinte. Par exemple dans le projet d'axe 304, les aménagements pour les pistes cyclables ne sont pas continus sur tout le parcours.

- Manque d'expertise dans la gestion des carrefours avec priorité aux bus. Les membres des comités se demandent souvent comment gérer la priorité donnée aux bus (effets sur le trafic de la voie traversée, gestion du croisement de deux bus à priorité, etc.). Dans le cas de la ligne 399 par exemple, c'est devenu un argument pour ne pas donner la priorité au bus dans le carrefour où la ligne croise la RN7. Des expérimentations sont en cours actuellement, notamment dans les Hauts-de-Seine, pour tester la priorité des bus aux carrefours.

De nombreux exemples illustrent cette défaillance dans l'expertise technique. Le cas de l'analyse de la gestion des feux présentée par un bureau d'études (spécialisé sur cette question) lors de la réunion du comité d'axe 304 du 23 mars 2004 est illustratif : après une longue explication très technique et opaque, le représentant du bureau annonce que le gain de temps que l'on peut obtenir sur l'ensemble du parcours est de 144 minutes. « *Mais 144 minutes par rapport à quoi ?* » questionne un technicien municipal. Silence du bureau d'études qui consulte ses papiers. « *D'après ça, c'est 144 minutes par heure !* », s'exclame un deuxième technicien d'un ton narquois. Hilarité générale. « *Mais tout ça ne veut rien dire ! Le bus combien il peut gagner ?* » demande un troisième. Le bureau d'études ne sait pas, il

⁴⁷⁷ En défense des acteurs qui proposent des "dépose-minutes", il faut signaler que le document PDU ne se prononce pas explicitement sur la question. Il n'y a pas de doute cependant sur le fait que ce type d'aménagement n'est pas cohérent avec l'objectif, lui clairement affiché, de diminuer le trafic automobile.

continue à consulter ses papiers. C'est le Stif et la RATP qui répondent : « *entre 4 et 6 minutes par heure* ». Les représentants des communes poussent des exclamations, déçues ou moqueuses. Le pilote de l'axe remet de l'ordre en rappelant que tout ça n'est qu'un document provisoire, qu'il est à revoir et qu'il faudra notamment ajouter les gains liés aux aménagements...

Un autre exemple est celui des discussions sur la section devant le marché de l'avenue de la Redoute. La solution la plus innovante de toutes celles qui furent proposées consistait à réaliser un couloir central d'une seule voie bidirectionnelle avec un système de priorité de passage alternée. Ce fut l'équipe de pilotage du Conseil Général qui proposa cette option en expliquant que cela avait déjà été mis en œuvre ailleurs. Le bureau d'études n'avait pas imaginé cette possibilité. Le représentant de la RATP se montra ensuite frileux quant à la viabilité technique de ce scénario et mit en avant les risques de mener des expérimentations sur une section déjà compliquée en termes de trafic. La solution fut finalement écartée par la RATP car plusieurs lignes devaient emprunter le couloir ce qui rendait l'exploitation complexe. Complexe d'accord, mais était-ce possible? Des études détaillées ne furent jamais présentées.

D'une façon générale, les comités d'axe ne sont pas des lieux où surgissent des idées innovantes :

« Brigitte Baroud : pour les quatre comités d'axe là en cours, je n'ai pas l'impression qu'il y ait eu des innovations.

Michel Miolane : Moi j'ai le sentiment que l'innovation nécessite toujours d'un peu de temps, de sérénité, de recul... Et malheureusement on est dans un processus...

BB : La tête dans le guidon.

*MM : Voilà. Un processus qui met de la pression. Alors, étudier des choses un petit peu nouvelles sera peut-être intéressant mais je ne suis pas sûr qu'il faut le faire dans le cadre du comité d'axe. »*⁴⁷⁹

Cet avis est partagé par l'ensemble des pilotes d'axes interviewés.

Le comité d'axe a donc révélé aux yeux des acteurs les multiples points faibles du projet Mobilien et de la procédure mise en place, sans avoir facilité l'émergence d'idées nouvelles permettant de faire face aux diverses contraintes. Il faut bien souligner pour conclure qu'il

⁴⁷⁸ Yves Lemaire dans la réunion du comité technique de la ligne 399, le 11 février 2003.

⁴⁷⁹ Extrait d'entretien avec Brigitte Baroud et Michel Miolane, pilotes des comités d'axe du CG des Haut-de-Seine.

s'est agi d'un processus progressif. Véronique Vignon, maire adjointe de Colombes : « *Ces contraintes je les ai découvertes en cours de PDU. Quand on est dans la phase diagnostic, donc toute la première année de diagnostic du cabinet d'études, tout va bien parce que le diagnostic on le partage : on sait bien, nous aussi, ce qui ne va pas. Après, quand dans les solutions proposées à l'issu du diagnostic on nous dit, nous, communes : 'bon alors là on va vous mettre un couloir bus, vous ne pourrez plus faire stationner les clients des magasins, vous ne pourrez plus faire stationner les résidents, etc''*. Quand on nous dit : *'bon, ça c'est sur des voies départementales donc c'est pris en charge, mais ça c'est sur des voies communales, et puis les aménagements que vous demandez ne sont pas forcément vraiment dans la ligne du PDU parce que ce sont des aménagements complémentaires et il faut que vous les preniez vous en charge...'* »⁴⁸⁰.

Ainsi, lors des réunions de concertation, le dévoilement progressif du manque de ressources (financières et cognitives) a fortement limité l'établissement de compromis entre des acteurs qui avaient des valeurs et des visions du projet sensiblement différentes. Cette diversité des positionnements des uns et des autres trouve une explication dans l'ambiguïté du projet original, chacun des conflits correspondant à des façons différentes de l'appréhender. Nous avons montré dans le chapitre 2 que le flou qui entourait l'idée de Mobilien, cette « mollesse » héritée de la phase d'élaboration du PDUIF, pouvait être un atout, car elle rendait possible le travail collectif de multiples acteurs pour sa mise en œuvre dans des organes de concertation locaux. Mais logiquement, l'ambiguïté ne peut pas se pérenniser.

Or, le projet Mobilien continue à se débattre, longtemps après le début des comités d'axe, entre les différents objectifs potentiels qu'il porte. Ce genre de situations où des questions fondamentales planent sans réponse tout au long de la démarche ne s'explique que dans un contexte où personne ne prend des choix fermes. Ni les élus, ni les techniciens ne proposent pour l'axe un objectif clair qui coupe les ailes à l'ambiguïté. On aurait pu afficher par exemple l'objectif de créer une ligne de bus à haute qualité de service et à grande vitesse, tout en enlevant de l'espace à la voiture. Ou bien l'objectif d'aménager l'espace de voirie pour améliorer l'ensemble des déplacements, tout en respectant les places de stationnement et la circulation automobile. Ces différentes conceptions de l'axe Mobilien sont bien présentes

⁴⁸⁰ D'après entretien avec Véronique Vignon, maire adjoint de Colombes.

chez les membres du comité, mais personne ne tranche. Le portage politique du projet fait défaut.

Le manque de portage politique

Le manque de portage politique s'observe tout d'abord à l'échelle municipale. Nous l'avons déjà vu lors de la phase de diagnostic mais c'est pendant la discussion sur les aménagements que ce manque sera réellement nuisible à l'avancement du projet car il aura pour effet de retarder les prises de décisions. Il arrive parfois que les services techniques acceptent en comité une solution que leurs élus refusent par la suite, ce qui oblige à organiser de nouvelles réunions avec les communes et ralentit tout le processus. Par exemple, dans le cas de la ligne 304, la solution d'associer les itinéraires aller / retour par la rue Perrin dans le quartier du Luth à Genevilliers avait reçu dans un premier temps l'accord des techniciens. Dans le cas de la ligne 168 le maire ne commence à s'impliquer qu'en fin de procédure, remettant en cause des décisions déjà prises. Cela est lié, d'une façon plus large, au fait que le PDUIF ne précise pas le rôle de chacun des participants au comité de pilotage, donc les élus ne sont pas investis de mandats. Nous essayerons de donner dans le chapitre 4 quelques pistes pour mieux impliquer les élus municipaux.

Pour les précisions dont avait besoin le projet Mobilien, le manque de portage politique à échelle départementale ou régionale semble plus grave. Dans le comité d'axe de la ligne 304, les élus du Conseil Général ou de la Région ne sont jamais présents. Dans ces conditions, les techniciens deviennent les porteurs de l'esprit du PDU, de son message politique (réduire le trafic automobile en faveur des circulations douces et des TC) ; et plus spécifiquement les techniciens du Conseil Général (ceux de l'État et de la Région étant très peu présents tout au long de la procédure). Or, le rôle de « *porteurs de la philosophie du PDU* » ne leur convient pas forcément. Les pilotes du CG92 le soulignent : *« le pilote prend une responsabilité dans le PDU, c'est d'animer ce groupe de travail pour aboutir à un projet qui aille dans le sens du PDU. Mais il n'est pas en soi porteur de la philosophie du PDU. Le PDU ce sont trois acteurs : l'État, le Stif et la Région (...) Or, il y a eu un problème de relais de cette démarche PDU (...) Alors là il y a eu une montée en puissance de la Région mais l'État, je le dis clairement, il n'est pas là. Il est transparent par rapport à la philosophie du PDU. Et c'est ça qui manque. Nous on l'a fait comme pilotes, pilote qui est une collectivité publique, je répète, qui a des intérêts par rapport à la vie locale, par rapport aux élus qu'il connaît, qu'il côtoie,*

*avec qui il travaille, qui sont ses élus, qui sont parfois ses patrons. Donc on se heurte à une limite de l'exercice si on n'est pas appuyés par ces trois acteurs qui disent : “ non, ici, c'est comme ça !”, etc.»*⁴⁸¹. Ils affirment ne pas vouloir dicter ce qu'il faut ou ce qu'il ne faut pas faire, au-delà des critères purement techniques. Cette vision du rôle du pilote d'axe est discutable, nous y reviendrons dans le chapitre 4. Retenons pour l'instant qu'en absence d'élus qui portent la mise en œuvre du Mobilien, le message passe souvent par des techniciens qui ne se sentent pas toujours légitimés pour ce faire.

Mais ce que nous avons observé pour l'axe 304 n'est pas généralisé en Ile-de-France. En effet, dans des départements autres que les Hauts-de-Seine, des élus départementaux pilotent les réunions. Dans l'Essonne, dans la Seine-Saint-Denis et dans le Val de Marne, les Vice Présidents des Conseils Généraux chargés des transports président la plupart des rencontres des comités, entourés de leur équipe de techniciens. Le cas des Hauts-de-Seine est exceptionnel : *« C'est-à-dire qu'on n'a jamais vu jusqu'ici le vice-président transport du CG des Hauts-de-Seine, venir présider des réunions de comité d'axe. Ce n'est pas un problème majeur, mais c'est complètement différent des autres départements et parfois on manque d'un poids politique au niveau du pilote pour essayer d'influencer les élus locaux »*⁴⁸². Certains acteurs y voient une logique politicienne : *« On peut comprendre ou deviner pourquoi, c'est que le contexte politique des Hauts de Seine est différent... Je pense qu'ils ne se sentent pas si à l'aise pour défendre le PDU que les Conseils Généraux de gauche. Parce que le PDU d'Ile-de-France c'est un projet de la gauche »*⁴⁸³.

D'après Nathalie Granes, chargée de mission PDU au Conseil Régional, lorsqu'il y a pilotage politique, les projets avancent mieux : *« Quand les élus sont impliqués dedans, ça joue. On sent que l'élu qui s'implique il a envie de faire aboutir le projet. Alors, il n'aura pas forcément la forme qu'on voulait au départ, mais il va aboutir. Et une fois qu'il aura abouti, un petit peu au forcing etcetera, il ne bougera pas... »*. Des membres de l'équipe de pilotage de la ligne 304 ont exprimé le même avis et d'ailleurs, dans le cadre du projet d'axe de la ligne 164, devant l'impossibilité d'arriver à un accord avec la commune de Courbevoie sur une des sections, cette équipe a fait appel au président du CG des Hauts-de-Seine pour qu'il débloque la situation.

⁴⁸¹ D'après entretien avec Brigitte Baroud et Michel Miolane, pilotes du comité d'axe 304.

⁴⁸² D'après entretien avec Hervé Abderrahman, responsable du projet Mobilien au Stif.

⁴⁸³ D'après entretien avec un des acteurs de la mise en œuvre du Mobilien, technicien préférant rester dans l'anonymat.

Pourtant, là où le portage politique existe, il n'est pas toujours suffisant pour garantir des démarches plus efficaces. Dans le comité de la ligne 399, le portage politique ne suffit pas pour que l'on ne revienne plus en arrière : lors de la réunion du 12 février 2004, alors que le projet doit être validé, la mairie de Morangis revient sur son accord préalable de modification de l'itinéraire de la ligne ; les maires de Athis-Mohs et de Juvisy-sur-Orge re-questionnent également certains aménagements⁴⁸⁴. Tout cela retardera la validation du contrat. D'une façon générale les axes pilotés par des élus de Conseil Généraux n'avancent pas forcément plus vite que ceux qui sont uniquement pilotés par des techniciens⁴⁸⁵.

Une première explication pourrait se trouver dans le fait que le message du PDU n'est pas facile à véhiculer. Dans l'Essonne par exemple, Gérard Funès, Vice-président chargé des équipements publics et de la voirie départementale, pilote l'ensemble des réunions. Lors des réunions, il rappelle souvent les principes du PDU. Mais il fait aussi parfois appel à Yves Lemaire, ingénieur de la DDE 91, pour qu'il vienne défendre avec sa véhémence habituelle, l'esprit du PDU. Yves Lemaire l'explique ainsi : *« Parce que lui [le pilote du comité] il est pris par le quotidien et par une demande par exemple d'un maire qui veut un petit truc. Bon, comme lui il est au Conseil Général... les élus pour les élus... bon hein ? Moi je suis en dehors de tout ça je peux me permettre de dire ce qui ne va pas du tout. Lui, des fois, il est un petit peu gêné... ou il essaye de satisfaire... Donc que je rappelle que l'objectif ce n'est pas de mettre les enfants dans l'école en voiture, même si ça plait au maire. Lui, si ça plait au maire, il est un petit peu plus gêné que moi, moi je n'ai aucun souci. Donc finalement il aime bien que je vienne dire des choses qu'il ne peut pas forcément dire des fois »*⁴⁸⁶.

Une autre explication se trouverait dans le fait que l'élus départemental ne dispose pas toujours d'une équipe technique pleinement consacrée au projet. En effet, dans tous les départements où le portage politique existe (à l'exception de Paris), le nombre de techniciens consacrés au PDU est très restreint et les pilotes sont souvent isolés et débordés de travail (le lancement de plusieurs comités de façon simultanée compliquant la tâche). D'après le chargé d'études Mobilien au Stif, ce que l'on gagne en portage politique on le perd du côté technique : *« Dans*

⁴⁸⁴ Comité d'axe de la ligne 399. Réunion du 12 février 2004, Compte rendu de réunion, Conseil Général de l'Essonne. Direction des Déplacements (document non publié).

⁴⁸⁵ En fait, en août 2005, les comités de la Seine Saint-Denis (pilotés par des élus), sont plus avancés que ceux des Hauts-de-Seine (pilotés par une équipe technique). Mais ces derniers sont plus avancés que les comités du Val-de-Marne (pilotés par des élus). Voir en annexes le tableau de bord des comités d'axe en août 2005, du Stif.

⁴⁸⁶ D'après entretien avec Yves Lemaire, DDE 91.

les autres départements, c'est différent : en Seine Saint Denis on a le vice-président, dans le Val de Marne on a le vice-président, en Essonne on a le vice-président (...) qui les animent [les comités d'axe]. Mais rien n'est parfait, car je pense que dans ces départements là, ils ont mis moins de moyens sur le renforcement des équipes techniques. C'est pour ça que je ne porte pas de jugement de valeur. Je pense que l'organisation des équipes techniques des Hauts de Seine est remarquable. Ils ont vraiment mis le paquet au niveau de l'organisation technique. Par contre le pouvoir politique ne se voit pas. Alors que dans les autres départements c'est un peu l'inverse»⁴⁸⁷.

En fait, dans nos observations des comités, nous avons rarement entendu les pilotes des axes (élus ou techniciens) rappeler l'objectif général de réduction du trafic automobile. En général, les principes du PDU et sa philosophie sont plutôt portés par les financeurs du projet, surtout par la Région et le Stif (l'État étant généralement très peu présent dans les comités). Il semble donc que le portage politique à échelle départementale des projets d'axe, s'il existe, est très inégal et souvent insuffisant. Et si la philosophie du PDU est faiblement portée par les élus, le projet Mobilien semble l'être encore moins. Le travail du comité apparaît souvent à leurs yeux comme un travail d'amélioration de la circulation des bus et des déplacements sur certains axes, selon les principes du PDU. L'objectif est le PDU, non pas le Mobilien. A titre d'illustration, lors de la réunion du comité de la ligne 399, lorsque la mairie de Morangis veut revenir en arrière sur son accord de déviation de l'itinéraire, l'élus du CG qui pilote le comité défend le projet initial en soulignant le gain de temps que ça va supposer pour la ligne et en rappelant à maintes reprises les principes du PDU. Mais le « Mobilien » n'est jamais évoqué⁴⁸⁸.

Et pourtant, l'absence d'un portage politique fort qui reprenne le projet original et qui en définisse fermement et clairement l'objectif central rend très difficile la concertation et semble être un obstacle majeur à l'aboutissement d'une innovation. Nous avons expliqué longuement l'importance de définir précisément les objectifs de tout projet innovant, dès les premières étapes de sa conception, et comment dans le cas du Mobilien cette tâche restait à

⁴⁸⁷ D'après entretien avec Hervé Abderrahman, chargé du projet Mobilien au Stif. L'insuffisance de personnel pour piloter les comités est confirmée par tous les pilotes interviewés, y compris ceux des Hauts-de-Seine.

⁴⁸⁸ D'après les observations menées au sein du comité d'axe de la ligne 399, le 12 février 2004. Cette remarque est extensible aux autres réunions de ce comité auxquelles nous avons pu assister, et se voit également reflétée dans les comptes rendus : *Comité d'axe de la ligne 399. Réunion du 4 mars 2003*, Compte rendu de réunion, Conseil Général de l'Essonne. Direction des Déplacements (document non publié), *Comité d'axe de la ligne 399. Réunion du 4 novembre 2003*, Compte rendu de réunion, Conseil Général de l'Essonne. Direction des Déplacements (document non publié), *Comité d'axe de la ligne 399. Réunion du 12 février 2004*, Compte rendu de réunion, Conseil Général de l'Essonne. Direction des Déplacements (document non publié).

faire dans les structures locales de mise en œuvre (voir chapitre 2). Sans portage politique de l'axe, les objectifs restent multiples. Le maire adjoint de Nanterre l'explique bien : *« c'est très grave cette absence de portage politique de la logique d'axe. Parce que par définition, les communes vivent en bocal. Elles vivent repliées sur leurs problématiques. Donc les faire se rencontrer c'est très intéressant, mais il doit y avoir une direction dans laquelle se retrouver, on doit donc négocier les marges, non pas l'essentiel. Or là on a négocié l'essentiel. On n'a pas négocié les marges. On a négocié l'essentiel puisqu'il n'y avait pas d'essentiel fixé comme objectif. Tout devenait essentiel. Chaque truc devenait une chose... On mettait sur le même plan un arrêt, un passage clouté, ou un site propre. Or ça ne devrait pas être sur le même plan en termes de débat »*⁴⁸⁹.

Des sociologues des négociations confirment ce point de vue, il est beaucoup plus difficile d'atteindre des accords lorsque le débat porte sur des valeurs de fond : *« les conflits d'intérêts, fondés sur des enjeux tangibles (une négociation salariale, l'achat d'une résidence ou d'une nouvelle voiture, le partage de gains communs) font davantage place à la coopération que les conflits de valeur, alimentés par des divergences idéologiques, morales ou religieuses ; ils s'expriment généralement sous la forme d'enjeux intangibles (des principes éthiques, une réputation) cristallisant l'opposition entre les négociateurs »*⁴⁹⁰. Mais, comment concilier l'ouverture des réunions à un maximum de participants d'horizons variés (et donc défendant des valeurs différentes) et l'efficacité de la prise de décisions ? Nous reviendrons sur cette question dans le chapitre 4.

Des intérêts divers, des objectifs de fond différents, le manque de ressources, l'absence de portage politique... autant de facteurs qui expliquent que l'idée du début ait été dépouillée de ses caractéristiques innovantes, progressivement, au cours des réunions de concertation. Cependant, l'affirmation selon laquelle la recherche de consensus a fait couler le projet, mérite d'être nuancée car elle présuppose que ce projet existait déjà, qu'il était unique, bien défini, et qu'il comptait avec des ressources et un soutien politique ferme. Or, nous avons vu que ce n'était pas le cas : l'idée de départ était pleine de faiblesses et imprécisions. La concertation les a pointés et s'est avérée, certes, incapable de les surmonter dans la construction d'un projet réellement innovant. Mais, malgré tout, des lignes Mobilien

⁴⁸⁹ D'après entretien avec Marie-Laure Meyer, maire adjoint de Nanterre.

⁴⁹⁰ BOURQUE, R. et THUDEROZ, C., 2002, *Sociologie de la négociation*. Paris, La Découverte, p. 70

réussissent à voir le jour dans la Région⁴⁹¹, si imparfaites et éloignées de l'idée de départ soient-elles. Dans les Hauts-de-Seine, sans portage politique, huit projets d'axes ont déjà été validés (c'est le deuxième département en termes d'avancement, après la Seine-Saint-Denis). Nous verrons pour finir que, malgré tous les obstacles, des éléments positifs découlent des interactions au sein des comités d'axe, qui permettent de faire avancer la mise en œuvre et de freiner, en une certaine mesure, le processus de dégradation de l'idée innovante.

3.4.3 – Réunions de pilotage, réunions restreintes, rites d'interaction et évolution des mentalités

Réunions de pilotage versus réunions restreintes

Nous avons montré que la concertation dans les comités d'axe réunit des acteurs ayant des objectifs différents, parfois irréconciliables, pour les lignes Mobilien, ce qui explique la difficulté à atteindre des accords. Sur de nombreuses sections, la réponse du comité est alors une action faible : le « non » aux scénarios proposés par le bureau d'études l'emporte souvent sur le « oui ». Le CG ne souhaite pas un couloir bus dans une voie départementale à trafic important : rien n'est fait (avenue Joliot-Curie à Nanterre) ; une commune ne veut pas de couloir bus en centre ville car il risque de perturber les activités de livraison et les stationnements : uniquement quelques aménagements sur trottoir sont validés (Boulevard Edgar Quinet à Colombes) ; une commune ne veut pas de couloir bus s'il n'est pas inséré dans un projet plus ambitieux d'élargissement de l'emprise de la voirie, alors que le CG ne souhaite pas réaliser des expropriations : seul un séparateur central est accordé (rue Gabriel Péri à Asnières et Gennevilliers).

Cependant, en observant attentivement le déroulement des réunions, la façon dont les décisions sont prises, nous pouvons déduire aussi du fonctionnement des comités certains aspects positifs vis-à-vis du projet.

Tout d'abord, il faut distinguer les réunions restreintes des comités de pilotage. L'articulation entre ces deux types de rencontres est essentielle pour l'évolution du projet. Dans une majorité des cas, les décisions finales sont prises dans les réunions restreintes. Prenons

⁴⁹¹ Voir en annexes le tableau d'avancement en août 2005.

l'exemple des aménagements qui supposent la suppression de places de stationnement, thème de conflit par excellence a sein des comités d'axes⁴⁹².

Section	31/01/03	5/05/03	7/05/03	23/05/03	27/05/03	20/06/03	16/09/03	16/09/03	7/10/03	20/01/04	19/03/04	23/03/04
1	?	?	?	NON	?	OUI	OUI					
3	?	NON										
4	NON											
5	NON											
7	?	?	?	?	?	OUI	?	?	NON	?	OUI	
8	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	OUI	
10	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	NON	
11	NON											



Comités de Pilotage



Réunions restreintes

Tableau 20 - Type de réunions et décisions concernant la suppression de stationnements dans l'axe 304⁴⁹³

Sur les huit sections où le bureau d'études proposait, au départ, des scénarios supprimant des places de stationnement, uniquement dans trois cas la décision finale est prise en réunion de pilotage. Il s'agit dans les trois cas de décisions relativement faciles, prises par les représentants des communes sans hésitation, dès la première réunion où les scénarios d'aménagement sont proposés. Pour toutes les autres sections, là où la question est plus complexe à régler, la décision finale se prend en groupe restreint. Le même type d'observation est valable pour les autres thèmes de débat : couloirs bus, suppression d'arrêts, pistes cyclables, réaménagement des carrefours...

Atouts des réunions restreintes : franchise et prise de décisions

Des chercheurs ont mis en évidence l'avantage des groupes restreints pour les prises de décisions dans les projets de coordination entre urbanisme et transport : « à travers la concentration du réseau [d'acteurs] sur les acteurs à haute compétence de décision, premièrement les distances d'information raccourcissent et diminuent l'incertitude,

⁴⁹² Nous l'avons observé sur la ligne 304 et tous les pilotes interviewés dans le Région signalent qu'il s'agit sans aucun doute du thème le plus conflictuel pour redistribuer les espaces de voirie dans les environnements urbains.

⁴⁹³ Source : élaboration propre

deuxièmement les informations sont plus fiables et les décisions prises ont un plus fort caractère obligatoire, et troisièmement l'homogénéité des compétences empêche un traitement inégal des acteurs basé sur le pouvoir institutionnel »⁴⁹⁴.

Ces observations coïncident en partie avec celles que nous avons pu réaliser de notre côté. Dans le cas du comité d'axe de la ligne 304, systématiquement, dès qu'il y a un point de blocage, les pilotes proposent que les décisions se prennent en petit comité. Les justifications sont multiples. Il s'agit d'un côté de ne pas faire perdre du temps aux partenaires qui ne sont pas concernés par la section en question, qui souvent ne la connaissent pas bien et qui ne peuvent donc pas intervenir lors des discussions. D'un autre côté, et peut-être avant tout, les décisions sont plus faciles à prendre en petit groupe, le nombre d'enjeux étant réduit. Il s'agit donc tout d'abord d'améliorer l'opérationnalité de la démarche, même si cela limite sa transparence :

« Michel Miolane : « Une erreur, que j'assume, mais c'est aussi un problème de moyens, c'est qu'il faut préparer les choses encore un peu plus en amont. Il faut venir avec les choses pratiquement validées parce que vous avez vu que quand on met les choses en débat, ça part à tort et à travers... »

Brigitte Baroud : Oui, mais sur la fin. Parce que si on reste fidèle à notre philosophie de jouer la transparence, on ne peut pas préparer et valider avant le comité d'axe des choses avec les communes. C'est contradictoire. Alors on est pris en tenaille entre notre souci et notre ligne directrice de jouer la transparence et de ne pas travailler avec chaque commune dans un petit coin, donc de mettre à plat les choses réellement au comité d'axe et puis tout le travail, sur la fin surtout, qui est à faire pour la préparation du comité d'axe, qui est énorme.

Michel Miolane : Voilà. Il y a un antagonisme entre les deux idées directrices et il faut trouver le juste compromis entre ce travail préparatoire et cette transparence que l'on veut assurer tout au long du processus sachant qu'autrement on arrive à des réunions très longues, très fatigantes, même épuisantes. »⁴⁹⁵

Les réunions restreintes peuvent aussi avoir pour rôle l'approfondissement de certaines connaissances. C'est le cas des visites du terrain, nécessaires pour recueillir des données dont on ne dispose pas, ou décider sur place de certains aménagements. Cela s'est avéré particulièrement utile pour améliorer les traversées de piétons et le repositionnement des arrêts de bus dans le cadre du projet de la 304. Cela recoupe les avantages pointés par Kaufmann *et al.* de réduire les distances d'information et les incertitudes.

⁴⁹⁴ KAUFMANN, V., SAGER, F., et al., 2003, *Coordonner transports et urbanisme*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 104

⁴⁹⁵ Extrait d'entretien avec Michel Miolane et Brigitte Baroud, pilotes du comité d'axe 304.

Enfin, les techniciens et les maires adjoints de communes n'osent pas toujours prendre certaines décisions en comité de pilotage. Parfois parce qu'ils ressentent le besoin de l'accord du maire qui n'assiste qu'exceptionnellement à ces réunions, de telle sorte qu'il faut organiser des rencontres en petit comité avec lui. C'est le cas observé pour Colombes : les trois sections où l'accord était le plus difficile à obtenir (sections 7, 8 et 10) ne se décident que lors de la réunion restreinte avec le maire, vers la fin du comité. Comme dans les cas étudiés par Kaufmann *et al.*, les décisions prises en petit groupe ont alors un caractère plus définitif⁴⁹⁶. Et ensuite et surtout parce qu'en petit groupe, ils peuvent se permettre une franchise qu'ils n'osent pas exprimer en public. Même le maire de Colombes se montre beaucoup plus ferme dans ses convictions et dans l'opposition de principe à certains aménagements lors de la réunion restreinte du 19 mars 2004 que lors de son intervention au comité de pilotage quelques mois plus tôt, le 7 octobre 2003, où les décisions finales sont reportées. Nous avons fait la même observation pour les représentants de Asnières et de Gennevilliers qui tiennent en réunion restreinte des propos durs contre les services techniques du Conseil Général « *qui ne proposent rien pour résoudre les problèmes* », et même contre certains aménagements type du PDU : « *Je m'en fous de la piste cyclable et du couloir bus parce que de toutes façons ils ne marchent pas* »⁴⁹⁷.

Le cadre des réunions restreintes donne également aux pilotes une certaine marge de manœuvre. Un exemple : Michel Miolane défend en comité, devant le maire de Colombes, les aménagements en faveur du bus, même si cela suppose une suppression de stationnements. Le maire finit par accepter une solution de compromis : il est d'accord pour la réalisation d'un bout du couloir proposé si des aménagements sont prévus en échange qui officialisent certaines places de stationnement ailleurs. La proposition est validée ainsi. A la fin de la réunion, en aparté avec Michel Miolane (CG), le représentant du Stif exprime ses doutes quant au financement du stationnement : « *s'ils n'acceptent pas des aménagements pour le bus, je ne vois pas pourquoi on accepterait de payer le 50% des aménagements pour le stationnement* ». Le pilote du comité répond alors un peu énervé : « *A ce moment là, nous aussi on se retire du financement et il n'y a plus de contrat d'axe pour la 304. Il faut que tout*

⁴⁹⁶ Cependant, nous devons nuancer la conclusion de ces auteurs qui défendent l'utilité de séparer les commissions politiques des commissions techniques afin d'améliorer la coordination et la coopération entre acteurs. Dans le cas des axes Mobilien, la séparation est inefficace dans la mesure où les techniciens des communes ont besoin des élus pour la prise de décisions. Nous pouvons ainsi dire que la distinction politique/technique ne s'avèrera efficace que si les politiques ont pris certains partis fermes à l'amont de la procédure de telle sorte que les techniciens ne soient pas obligés de les consulter systématiquement.

⁴⁹⁷ Propos du représentant des services techniques de Asnières lors de la réunion restreinte du 23 mai 2003 avec des membres de l'équipe de pilotage du CG92, le bureau d'étude et des représentants de la RATP.

*le monde fasse un effort ! »*⁴⁹⁸. Les pilotes peuvent tenir en face à face avec le Stif des propos qu'ils ne pourraient pas tenir dans le groupe de pilotage où ils sont censés jouer un rôle plus neutre. Une telle prise de position en faveur des arguments d'une commune ne peut pas être envisagée devant l'ensemble des acteurs. Les réunions restreintes ou en aparté leur offrent la possibilité de moduler leur propos. Ils peuvent notamment tenir des discours différents en fonction de l'interlocuteur, afin que les uns et les autres rapprochent progressivement leurs positionnements. Des chercheurs ont exposé des cas similaires à travers l'exemple du travail des médiateurs entre les lotisseurs et les représentants des associations de quartier dans la planification des usages du sol. Un de ces médiateurs/aménageurs l'explique ainsi : *« Je peux ne pas vouloir concéder à un lotisseur qu'il n'y aura pas de problème de trafic parce que je veux le pousser à remédier à un problème ou à un problème perçu... Mais je peux dire aux représentants de quartier en aparté "écoutez, ceci ne sera pas un grand problème : il y aura cinq déplacements, pas cinquante". Je peux dire ça dans une réunion privée, mais en réunion publique si je dis ça à un représentant de quartier, je suis en train de l'insulter, même si le lotisseur approuve en silence... Je perds mon habileté pour être franc avec les deux parties si nous sommes tous ensemble. »*⁴⁹⁹

Rites d'interaction dans les réunions de pilotage : garder la face

Si les réunions restreintes permettent de dire ce que l'on pense avec moins d'ambiguïté et de détournements, c'est parce que dans les réunions de pilotage certaines règles doivent être respectées. Il y règne un certain climat de respect des principes du PDU. Les mêmes représentants des services techniques de Asnières et Gennevilliers tiennent des propos beaucoup plus mitigés voire complètement opposés à ceux défendus en petite réunion : *« Asnières demande que l'on mise sur les aménagements lourds en faveur des bus, les plus dissuasifs possibles de façon à éviter les abus et l'incivisme »*⁵⁰⁰.

En fait, les acteurs qui se retrouvent en comité d'axe sont engagés dans la démarche de telle sorte qu'ils n'osent pas tenir des discours ouvertement opposés au PDU de peur de perdre la

⁴⁹⁸ Propos recueillis sur le vif, dans les échanges informels au terme de la réunion entre les principaux financeurs, la RATP et les représentants de la mairie de Colombes, dont le maire, le 19 mars 2003.

⁴⁹⁹ FORESTER, J., 1987, "Planning in the face of conflict : negotiation and mediation strategies in local land use regulation", *Journal of the American Planning Association*, vol. 53, n° 3, p. 308. Traduction propre.

⁵⁰⁰ Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°5 du 30 janvier 2003, Compte rendu de réunion, 25 février 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

face⁵⁰¹. Des facteurs divers jouent sur cet engagement. Tout d'abord, le fait d'assister librement aux réunions présuppose une acceptation des principes du PDU. Du moment où les acteurs ne sont pas venus forcés, ils sont censés respecter *a priori* cette règle du jeu : ils sont là pour l'amélioration des déplacements dans l'optique du développement durable. Ensuite, les réunions sont publiques, ce qui confère aux paroles des partenaires un caractère officiel ; ce qui est dit sera repris dans les comptes rendus de réunions et devient immédiatement plus engageant. Finalement, les réunions se répètent de façon régulière tous les mois ou tous les deux mois pendant deux ans et demi. Or, « *des échanges répétées produisent du lien social, en réduisant l'incertitude face aux comportements d'autrui, et en augmentant l'attraction interpersonnelle* »⁵⁰² nous disent les sociologues de la négociation. Les réunions à répétition engagent de façon incrémentale chaque acteur vis-à-vis des autres, et aussi vis-à-vis de soi-même au regard du temps déjà investi⁵⁰³. Les psychosociologues résument : « *nous savons que l'engagement repose sur le caractère public de l'acte, sur le caractère coûteux de l'acte, sur la répétition de l'acte et surtout sur le sentiment de liberté associé à l'acte, ce sentiment étant lui-même lié à la faiblesse des pressions de tous ordres fournies par l'environnement.* »⁵⁰⁴.

De diverses façons donc, le comité d'axe engage les acteurs dans une démarche en faveur du PDU. Les réunions du comité deviennent une arène où certains propos ne sont pas bien vus. Lorsque le représentant de la DDE des Hauts-de-Seine, peu habitué au comité, signale qu'il faut trouver des solutions pour que les habitants puissent toujours continuer à faire leurs achats en voiture, après une seconde de silence le pilote répond : « *Je ne suis pas sûr que les financeurs du PDU soient d'accord avec cette philosophie !* »⁵⁰⁵. Le commentaire provoque les rires des autres participants. Certains d'entre eux ne sont pas loin de penser comme le représentant de la DDE, mais ils ont compris, eux, que dans ce cadre, il ne faut pas le dire. Non pas qu'il soit interdit de refuser certains aménagements, mais les règles de l'art veulent qu'au moins un certain discours « écologiquement correct » soit respecté.

⁵⁰¹ « Un individu garde la face lorsque la ligne d'action qu'il suit manifeste une image de lui-même consistante, c'est-à-dire appuyée par les jugements et les indications venus des autres participants, et confirmée par ce que révèlent les éléments impersonnels de la situation ». GOFFMAN, E., 1974, *Les rites d'interaction*. Les Editions de Minuit, p. 10.

⁵⁰² BOURQUE, R. et THUDEROZ, C., 2002, *op. cit.* p. 68.

⁵⁰³ Certains acteurs interviewés analysent le temps investi en termes de coût, or plus le coût d'une action est grand, plus celle-ci devient engageante.

⁵⁰⁴ JOULE, R.-V. et BEAUVOIS, J.-L., 2002, *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p 82.

⁵⁰⁵ D'après observation lors de la réunion du comité d'axe de la ligne 304, le 30 janvier 2003.

Le respect de cette règle fait partie de tout un ensemble de normes qui régissent les réunions, organisées en fait de façon rituelle. Elles se tiennent toujours dans la même salle et les participants habituels occupent à peu près toujours les mêmes places, notamment l'équipe de pilotage, le représentant de la RATP et celui du bureau d'études, qui sont souvent les premiers arrivés et qui s'assoient côte à côte, toujours du même côté de la table. Les acteurs jouent un rôle, ils s'expriment au nom d'une institution devant une assemblée ; le pilote, maître de cérémonies, ouvre et ferme les séances, donne la parole aux assistants (qui utilisent un microphone pour parler), récapitule et programme les suites. Lorsque la parole est prise par quelqu'un, les autres membres écoutent. Les échanges sont formels : les acteurs se vouvoient (même lorsqu'ils se tutoient en dehors du comité), ils font précéder leurs interpellations de « Monsieur » ou « Madame » et ne s'interrompent mutuellement que très rarement. Le respect et la politesse sont de mise. Même si les points de vue sont opposés, les divergences se traduisent rarement sous forme de bataille dialectique où les uns chercheraient à faire perdre la face aux autres. La mise en scène des conflits est discrète. Les réglages de comptes se passent ailleurs. A titre d'exemple, à l'approche de la validation du contrat d'axe 304, le maire adjoint de Nanterre envoie une lettre au président de la Région pour exprimer son mécontentement sur le projet qui va être validé. Les pilotes du comité expriment leur surprise et agacement par cette lettre lors d'une réunion restreinte avec les financeurs du PDU, le 18 mai 2004. Et pourtant, ils ne feront qu'une petite allusion à elle pendant la rencontre du comité de pilotage qui a lieu deux semaines plus tard. Le différend est réglé au terme de la réunion en aparté⁵⁰⁶. Lors de ces rencontres rituelles que sont les comités, on épargne les offenses. *« On fait preuve de discrétion : on laisse inexprimés les faits qui pourraient, implicitement ou explicitement, contredire ou gêner les prétentions des autres »*⁵⁰⁷. Si des échanges informels ont lieu, ils se passent en dehors de ces réunions, parfois avant leur début ou juste après la fin. Il ne faut d'ailleurs pas négliger leur importance car ils permettent souvent de mettre à point des détails pour des prochaines rencontres (prise de rendez-vous pour des réunions restreintes, récapitulation des informations qu'un service technique doit envoyer à un autre, éclaircissement de possibles malentendus). Le cadre d'interaction très formaté des comités de pilotage semble en fait exclusif à ce type de rencontres où il faut gérer les interventions de nombreux acteurs (plus de vingt personnes généralement), de cultures professionnelles diverses (associations, élus et techniciens). Dans les groupes restreints ainsi que dans les comités exclusivement techniques qui existent pour certaines lignes Mobilien de

⁵⁰⁶ La représentante des services techniques de la mairie de Nanterre s'excuse auprès de Michel Miolane pour le ton de la lettre qui pourrait porter à malentendus : Nanterre souhaitait uniquement signaler l'urgence du renforcement de l'offre des bus en soirée.

la Région, les interactions sont beaucoup plus libres, le rôle de chacun moins défini (voir encadré 8).

Interactions dans le comité technique de la ligne 187

Dans le Val-de-Marne, les pilotes du Conseil Général ont maintenu la séparation entre comités techniques et comités de pilotage. Le déroulement des réunions des comités techniques que nous avons pu observer est visiblement différent de celui des comités de pilotage. Les interactions sont beaucoup plus libres, les échanges plus informels et les débats exclusivement techniques.

Tout d'abord, la rencontre est beaucoup moins dirigée par le pilote. Il ouvre et ferme la séance, mais il ne donne pas la parole. Chaque technicien s'en empare quand il veut. Les uns et les autres sont assis autour d'une table (de petites dimensions par rapport à celle du comité de pilotage) mais ils se lèvent de temps en temps pour aller consulter un plan, ou dessiner une proposition sur le tableau. Un certain dynamisme règne.

D'autre part, les discussions portent exclusivement sur la façon d'insérer le couloir bus dans l'espace urbain, le représentant de la RATP portant un poids important du débat. Le vocabulaire est exclusivement technique : boucles de détection, positionnement des arrêts, phase des feux... Les discours politiques sont effacés et il semble globalement admis que le trafic automobile devra être pénalisé (*« puisque c'est l'esprit du PDU »* rappelle un technicien). Parfois on détecte une ambiance de techniciens qui se retrouvent bien entre eux, malgré leurs différentes institutions d'origine : le représentant d'une des communes suggère qu'une proposition soit abandonnée car le maire ne l'acceptera jamais étant donné qu'elle suppose un transfert de trafic... vers la rue où il habite ! Les autres techniciens éclatent de rire. Nous pourrions reprendre à notre compte les commentaires de Bertrand Leroux à propos de la réalisation d'une étude sur les zones inondables par un groupe de techniciens : *« les liens de connivence entre les acteurs présents sont plus forts que le partage des rôles. Des éléments épars donnent le sentiment d'entrer dans un microcosme professionnel. Dès l'entrée en scène des acteurs, la proximité de certains est manifeste. L'ambiance est décontractée, on se met autour de la table, on prend le café ensemble (...) Derrière les désaccords secondaires, il ressort des discussions qu'une communauté de techniciens trouve là "un souci" partagé. »*

Mais, si les comités techniques permettent de formaliser de nouvelles propositions, les choix ne pourront pas être validés en son sein, en absence des élus.

Encadré 8 – Interactions dans les comités techniques⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ GOFFMAN, E., 1974, *op. cit.* p. 18

⁵⁰⁸ Les commentaires entre guillemets ont été recueillis pendant la réunion du comité technique de l'axe 187, le 17 juin 2004. L'étude que nous citons est LEROUX, B., 2005, "Une étude sur les zones inondables : construction d'un objet intermédiaire entre techniciens et élus", in Filâtre, D. et Terssac (de), G. (Eds.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*. Toulouse, Octarès Editions, pp 189-200.

Le comité de pilotage comme lieu de réduction des écarts à la norme

Toute cette de mise en scène instituée par le comité de pilotage serait de faible utilité pour la mise en œuvre du Mobilien si elle n'était que forme ou apparence alors que toutes les décisions importantes se jouent ailleurs. Perçu de cette façon, le comité n'aurait que des effets négatifs sur le processus de prise de décisions : *« Je ne sais pas si c'est si positif que ça, parce que des fois ça se traduit par du temps perdu dans les processus de validation (...) Le blocage intervient en fin de processus et ça fait perdre du temps aux pilotes et aux membres du comité »*⁵⁰⁹. De nombreux pilotes expriment en effet leur désarroi quand ils doivent rediscuter en réunion restreinte avec le maire, ce qu'ils pensaient être déjà acquis après les réunions du comité de pilotage, simplement parce qu'en réunion de pilotage, les uns ou les autres n'ont pas osé dire ce qu'ils souhaitaient réellement.

Or, cette façon d'agir en comité selon certaines normes influence de façon positive le contenu du projet. Dans le cas de la ligne 304, les réunions du comité de pilotage servent pour revenir sur certaines décisions prises lors des réunions restreintes. Le Tableau 20 (page 274) le montre pour les aménagements qui suppriment du stationnement. Sur la section 1, c'est au sein du comité de pilotage que l'équipe du Conseil Général remet sur la table des propositions ayant été précédemment écartées, en réunion restreinte, par les techniciens des communes de Asnières et Gennevilliers. Sur la section 7, le comité permet au représentant de la RATP (notamment grâce au soutien du Stif) d'insister sur l'intérêt de maintenir un couloir bus malgré l'opposition du maire de Colombes lors du comité précédent et les remarques adressées par la mairie pendant ce temps (suite auxquelles le bureau d'études avait écarté la solution) ; le maire adjoint de Colombes finit par accepter de se reposer la question : *« Je vous propose une réunion avec le maire et que ce soit vous, la RATP, qui venez le présenter »*⁵¹⁰ signale-t-elle. De la même façon, la mairie de Nanterre resort à plusieurs reprises sa demande d'un couloir bus dans l'avenue Joliot-Curie ; dans le comité de la ligne 399, la maire de Athis-Mons et un représentant de la DDE91 questionnent le bureau d'études et permettent de lancer de nouvelles suggestions... En fait, le comité de pilotage offre aux acteurs qui partagent les principes du PDU, un cadre légitime pour les défendre et pour revenir sur les propositions qui ne semblent pas les respecter.

⁵⁰⁹ D'après entretien avec Hervé Abderrahman, responsable du projet Mobilien au Stif.

⁵¹⁰ Commentaire de Véronique Vignon, maire adjoint de Colombes, lors de la réunion du comité d'axe de la ligne 304, le 20 janvier 2004.

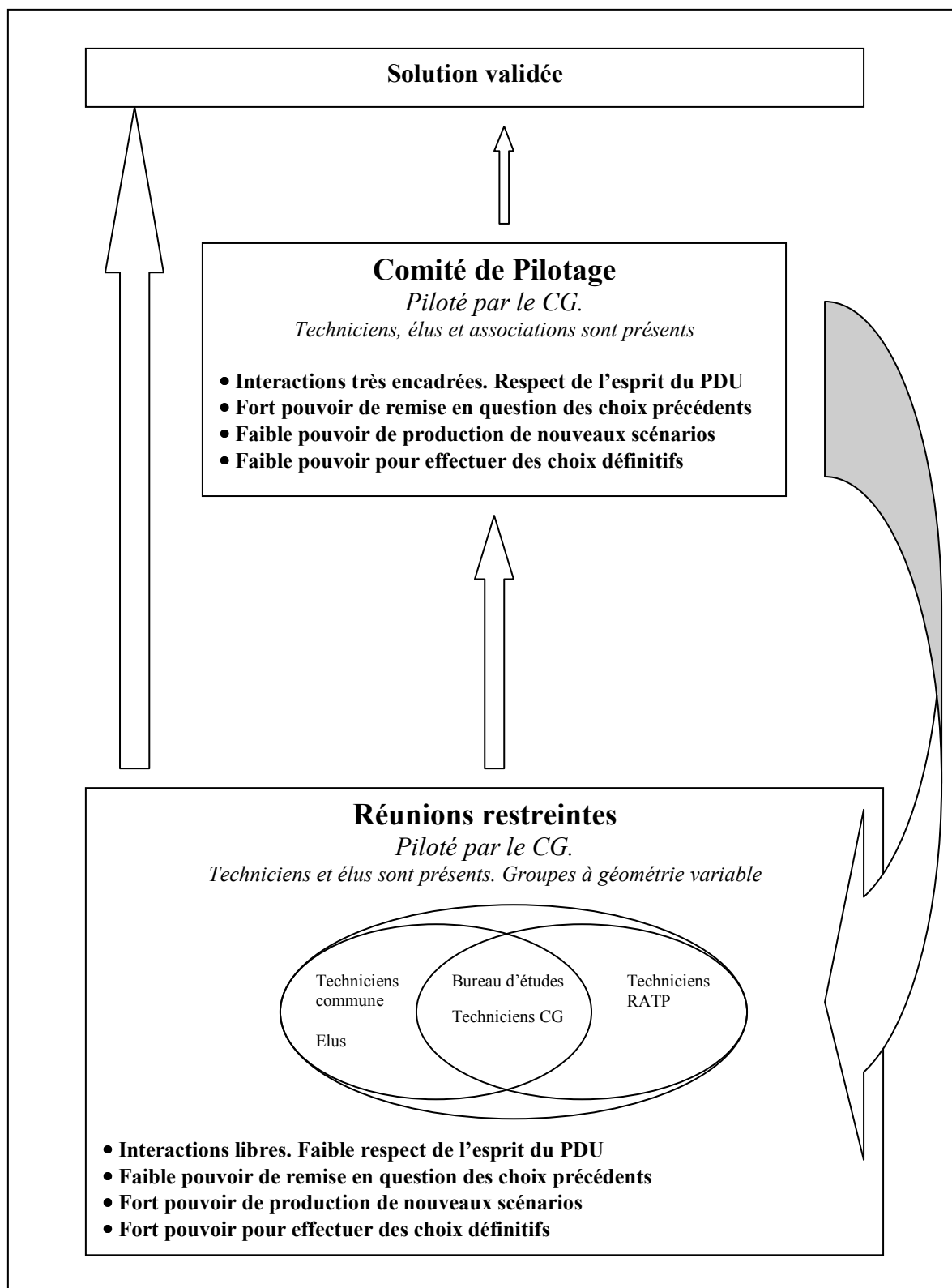


Schéma 14 - Organisation des réunions et prise de décisions dans le comité d'axe 304⁵¹¹

⁵¹¹ Source : élaboration propre. Sur certains axes, entre le groupe restreint et le comité de pilotage, il existe un comité technique (voir Encadré 8 – Interactions dans les comités techniques, p. 284)

De cette façon, les comités de pilotage contraignent certains acteurs à accepter des propositions qu'ils auraient rejeté ailleurs :

Michel Miolane : « Globalement, moi je trouve qu'on a fait progresser les choses. Je pense que si on avait présenté certains aménagements dans le cadre ponctuel d'une commune, ça ne serait jamais passé. Je pense à la Garenne-Colombes qui a accepté certaines choses.

Brigitte Baroud : C'est vrai, sur la 164. Elle a accepté des choses qu'elle n'aurait pas acceptée, des choses d'ailleurs qu'elle ne voulait pas accepter (...) C'était des bandes cyclables. Elle ne voulait pas en entendre parler.

Michel Miolane : D'où un travail pédagogique, des rencontres techniques, avec le maire, etcetera. On est arrivé quand même à faire valider quelque chose là dessus. »⁵¹²

A plus long terme on pourrait se demander si les comités d'axe ne stimulent pas une certaine dynamique positive pour la coordination du travail entre institutions et l'évolution des mentalités en faveur de l'esprit du PDU, à force de répéter les mêmes discours et de les faire respecter.

Innovation de court terme ou évolution de longue haleine

Plusieurs des acteurs interviewés estiment que, au-delà des limites et des avantages actuels des comités d'axe, ces organes de concertation peuvent déclencher une dynamique positive dont les vrais résultats ne seront visibles qu'à moyen ou long terme, même si des premiers indices peuvent être constatés. Il ne s'agit donc que d'hypothèses dont la validité ne pourra être vérifiée qu'avec le passage du temps.

Coordination institutionnelle

Le secteur des transports urbains se heurte traditionnellement en France à des difficultés de coordination institutionnelle que plusieurs lois ont essayé de résoudre sans y remédier⁵¹³. Les compétences en termes de sécurité, circulation, aménagements urbains, stationnement ou gestion des transports publics sont partagées entre des organismes et institutions diverses : État, Région, autorités organisatrices des transports, communes, intercommunalités... Le comité d'axe constituera-t-il, à moyen ou long terme, un premier pas pour dépasser cet obstacle ?

⁵¹² Extrait d'entretien avec Michel Miolane et Brigitte Baroud, pilotes des comités d'axe des Hauts-de-Seine

⁵¹³ Voir OFFNER, J.-M., MENERAULT, P. et SACHET, S., 2002, "Les transports urbains: entre secteurs, réseaux et territoires", in *Annuaire 2002 des collectivités locales. L'organisation de la France, demain*. Paris, CNRS Editions, pp 169-183.

Certains acteurs le pensent car en réunissant autour de la table les représentants des différentes institutions, les compétences traditionnellement fragmentées sont réunifiées au sein du comité pour le bien du projet : *« Le PDU nous a permis de rassembler tout le monde et de discuter autour d'un projet qui a été partagé en définitive. Ça je pense que c'est un point positif, c'est une dynamique (...) Parce que c'est rare que l'on puisse parler avec tout le monde : avec l'État, avec la Région, avec les départements, avec les communes... On a quand même des intérêts qui ne vont pas toujours dans le même sens »*⁵¹⁴.

Ensuite, parce que grâce aux réunions en face à face chaque institution acquiert un « visage humain », loin de l'entité plus ou moins abstraite avec qui il est difficile d'échanger. Les messages sont alors communiqués plus facilement parce qu'on est sûr de recevoir une réponse : *« Tout le monde est là et il y a forcément quelqu'un qui répond aux demandes. Les institutions ce ne sont plus des choses anonymes mais un ensemble de personnes qui travaillent dedans et vont pouvoir déverrouiller le truc »*⁵¹⁵. *« Maintenant, quand on doit résoudre un problème on sait qui contacter. Les communes, pareil, elles ont des interlocuteurs, elles savent où frapper. On se voit assez régulièrement »*⁵¹⁶.

Finalement, parce que les interactions personnelles répétées amènent les acteurs à se connaître, à tisser des liens qui leur font abandonner progressivement les logiques institutionnelles en faveur d'une logique de projet : *« Et je pense que ça, le fait d'arriver à se connaître entre les interlocuteurs, ça permet des fois de dépasser peut-être des positions d'institution à institution. C'est un peu comme ça que je le ressentais au départ au niveau du PDU. C'est-à-dire État, Stif, Région, on avait beau être chacun le représentant de l'institution et donc avec des enjeux quand même différents les uns des autres, en tant qu'interlocuteur on se connaissait personnellement, un tel, un tel, un tel, et des fois ça permet de faire passer en priorité une logique projet par rapport à une logique institutionnelle »*⁵¹⁷.

⁵¹⁴ D'après entretien avec Françoise Courtois, pilote d'axes au sein du CG du Val-de-Marne.

⁵¹⁵ D'après entretien avec Nathalie Granes, chargée de mission PDU au Conseil Régional.

⁵¹⁶ D'après entretien avec Sylvain Michelin, responsable de projet Pôles PDU au sein du Stif.

⁵¹⁷ D'après entretien avec Nathalie Granes, chargée de mission PDU au Conseil Régional.

Une évolution des mentalités ?

Un deuxième aspect positif des comités de mise en œuvre du PDU est qu'ils permettraient à la fois une prise de conscience partagée des multiples enjeux des déplacements urbains et un apprentissage des principes du PDU.

Nous avons déjà évoqué ces points à propos de l'élaboration du diagnostic de l'axe. Ils sont confirmés lors des discussions sur les propositions d'aménagements. D'un côté, les différents acteurs n'étaient pas toujours habitués à travailler ensemble et le bilan de l'expérience s'avère positif à leurs yeux. Les techniciens des communes trouvent très enrichissant d'écouter l'avis du chauffeur de bus ou de l'associatif à mobilité réduite avec qui ils n'ont pas l'habitude de discuter de projets urbains. Certains scénarios sont écartés et d'autres prennent corps grâce à ces discussions. De façon générale, les partenaires remarquent une prise de conscience progressive de l'importance de l'ensemble des modes de déplacement : *« Il y a eu un changement de la culture multimodale des élus. Ça a été une véritable prise de conscience. Les modes de déplacement sont totalement intégrés dans l'esprit des élus. Juste pour cette raison je trouve le PDU efficace. Cela aura un impact dans le temps »*, signale un chargé de mission aux services techniques du Conseil Général du Val d'Oise⁵¹⁸. *« D'une manière globale, je ressens cela comme quelque chose de positif. On a pris en compte les déplacements d'une façon plus évidente qu'avant. On a quitté le domaine de la circulation et on est entré dans le domaine des déplacements »* estime le Maire de Chelles⁵¹⁹.

D'un point de vue plus global, les comités d'axe permettraient un apprentissage des principes du PDU. Nous en avons aussi déjà parlé. Les acteurs l'évoquent souvent lors de entretiens. Cet apprentissage se ferait à force de répéter constamment les mêmes idées. Yves Lemaire (DDE91) considère qu'il faut *« beaucoup parler, beaucoup raconter dans les comités, relancer les élus... car des élus vont changer, on n'aura pas toujours les mêmes, il faudra recommencer (...) On arrivera à un moment donné où les gens auront un raisonnement un petit peu différent, ils auront intégré le raisonnement et l'idée. Et ce ne sera plus pour eux une contrainte parce que ça sera une seconde nature. On peut espérer ça »*⁵²⁰. La chargée de

⁵¹⁸ Extrait de l'entretien réalisé par Carte Blanche Conseil avec le chargé de mission PDU au CG du Val d'Oise, en août 2002, pour le projet de recherche européen Guidemaps, piloté par la DREIF.

⁵¹⁹ Extrait d'un entretien réalisé par Carte Blanche Conseil avec le maire de Chelles, en août 2002, pour le projet de recherche européen Guidemaps, piloté par la DREIF.

⁵²⁰ D'après entretien avec Yves Lemaire, Chargé de mission aux Services techniques de la DDE 91.

mission PDU au Conseil Régional est du même avis : *« Il y a un côté répétition qui va permettre de faire évoluer les esprits même si les gens ne se rendent pas compte »*⁵²¹.

Un certain changement des mentalités serait donc en cours. Mais il semble encore tôt pour faire un bilan de ce genre. Les pilotes de l'axe 304 se montrent prudents : *« Je pense que globalement on ne peut pas porter un jugement très, très positif sur le changement des mentalités, mais je crois quand même qu'à travers ce travail il y a beaucoup de pédagogie qui est faite et qui portera ces fruits, peut-être pas dans le cadre du comité, mais sur d'autres choses »*⁵²².

Ainsi, si le réseau principal de bus, projet qui se voulait innovant et structurant pour la Région, ne voit le jour qu'avec beaucoup de difficultés et dégradé, les comités d'axe ont malgré tout instauré, grâce aux interactions en face à face, un climat de respect des principes du développement durable et une dynamique positive de coordination entre de multiples acteurs. L'innovation serait finalement plus incrémentale que de rupture. Le temps dira si cette dynamique se confirme, si l'imbroglio institutionnel du monde des déplacements urbains français (et particulièrement francilien) est résolu, et si les mentalités évoluent vraiment pour aborder les problèmes des transports urbains sous un angle d'attaque global. Pour finir ce chapitre, soulignons quand même le paradoxe : alors que le Mobilien visait à obtenir des résultats concrets et remarquables à court terme, la concertation pour sa mise en œuvre a modelé un projet finalement peu visible dans l'immédiat. En échange, elle a peut-être aussi enclenché des transformations de fond ; mais celles-ci, si elles existent vraiment, ne seront visibles qu'à long terme.

Nous avons signalé à la fin du chapitre 2 que le projet Mobilien était à la fois un objectif en soi et un outil pour diffuser les principes du PDU. C'est en définitive cette deuxième dimension qui semble la plus réussie au terme de la phase de mise en œuvre.

⁵²¹ D'après entretien avec Nathalie Granes, chargée de mission PDU, Conseil Régional.

⁵²² D'après entretien avec Michel Miolane, pilote des comités d'axes des Hauts-de-Seine, Services techniques du CG 92.

Conclusion du troisième chapitre

La mise en œuvre du Mobilien dans le comité d'axe de la ligne 304 vide progressivement l'idée initiale de ses caractéristiques les plus innovantes : la dimension « réseau » se trouve effacée, les propositions les plus volontaristes sont souvent écartées, la haute fréquence et l'élargissement des horaires semblent compromis... Les informations dont nous disposons indiquent qu'il en est de même dans la plupart des lignes Mobilien traversant des tissus urbains.

Cette dégradation est conséquence du jeu d'intérêts. Face aux contraintes spatiales ainsi qu'au manque de ressources financières et cognitives, certains acteurs perdent intérêt pour le projet, ce qui rend très difficile l'obtention de compromis. Les logiques territoriales, institutionnelles, politiques ou politiciennes prennent le pas sur une logique de projet. Chacun défend ses propres intérêts qui coïncident avec sa vision personnelle de l'axe : projet d'échelle locale ou d'échelle régionale ? De transport ou d'aménagement urbain ? Pour limiter le trafic automobile, ou en le respectant pour éviter les embouteillages et la perte de dynamisme économique ? Lors de la concertation, les différents acteurs renoncent rarement à leurs propres valeurs. Les seuls aménagements consensuels sont souvent des aménagements minimums. Le projet mincit en ambitions à fur et à mesure qu'il avance.

La convergence au sein du comité de points de vue très divers était en fait facilitée par les ambiguïtés du Mobilien. Nous avons vu dans le chapitre 2 que conserver de nombreux points flous n'était pas forcément un handicap : cela pouvait s'avérer utile pour permettre aux différents acteurs à échelle locale de se réapproprier le projet. Mais une ligne directrice devait être tôt ou tard fixée sur chaque axe. Pour cela, il aurait fallu que des élus s'emparent fermement du projet à l'aval et en définissent les objectifs prioritaires. Or, les politiques ont manqué d'intérêt. A échelle régionale, départementale et communale, leur soutien au réseau principal de bus a été inégal et généralement trop faible. Finalement « la traduction » du projet à échelle locale a échoué parce que personne n'a renoncé à sa vision du monde et parce que les ressources disponibles en aval étaient insuffisantes.

Mais il faut bien souligner que l'idée d'origine était déjà extrêmement faible en amont à cause notamment de certaines incohérences conceptuelles et des limitations budgétaires. Nous pouvons même porter un regard positif sur ces comités d'axe qui n'ont certes pas pu surmonter toutes les faiblesses du Mobilien, mais qui ont malgré tout réussi à le mettre en œuvre sur de nombreux sites, si éloigné soit-il de l'idée innovante des débuts. Une des clés de cette réussite relative est à chercher précisément dans les réunions de concertation. Là, « l'esprit » du développement durable est respecté et une ambiance d'engagement moral règne qui rend plus facile de revenir sur certaines décisions peu satisfaisantes vis-à-vis des circulations douces ou des TC.

D'après de nombreux acteurs de la mise en œuvre du PDUIF, les dispositifs de concertation mis en place peuvent avoir des effets positifs à plus long terme : surmonter certains blocages liés à la fragmentation des compétences dans le domaine des déplacements urbains et instaurer, grâce aux interactions multiples, toute une dynamique positive qui change les mentalités. Mobilien semblerait donc moins abouti en tant que réseau d'autobus à haute qualité de service qu'en tant qu'outil de diffusion progressive de l'esprit du PDU.

Mais dans l'immédiat, que reste-t-il ? Nous avons vu émerger, dès les premières étapes de l'élaboration du PDUIF, une idée nouvelle, le réseau principal de bus. Nous l'avons vu se préciser et s'enrichir petit à petit, puis se complexifier et devenir polysémique, perdant ainsi une certaine cohérence, tout en acquérant néanmoins une ambivalence qui faisait possible sa « traduction » dans plusieurs environnements locaux. Nous l'avons vu se dégrader enfin, lors de la phase des comités, faute de ressources et de soutien politique et tiraillée entre des intérêts divers. Or, tout s'est fait dans la concertation. Presque chacune des décisions a été discutée entre les principaux acteurs de la Région. Ce type de démarche ne serait-elle pas appropriée pour la conception et la mise en œuvre d'une innovation dans les politiques des déplacements ? Concertation et innovation seraient-elles contradictoires ?

Pas forcément, mais il faudrait respecter certains principes. Au regard de toute l'histoire du Mobilien, nous essayerons dans le chapitre suivant d'extraire quelques leçons pour une concertation innovatrice.

Chapitre 4 – Pour une concertation innovatrice : les leçons de Mobilien

Depuis les débuts de son élaboration, jusqu'à sa mise en œuvre finale, le plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France aura été caractérisé par sa démarche concertée. Nous nous sommes centrés jusqu'ici sur ce que cette large concertation a apporté au PDU et plus spécifiquement sur son rôle dans l'émergence, le modelage et la mise en œuvre d'une innovation, le Mobilien. Aux yeux de certains acteurs, la démarche concertée devait notamment permettre d'enrichir les projets, mais le résultat fut plus mitigé, nous l'avons vu.

Au regard de l'histoire du Mobilien, nous formulerons dans ce dernier chapitre des pistes pour que la concertation soit « innovatrice », c'est-à-dire productrice d'innovations⁵²³, dans le monde des déplacements urbains. Nous formulerons des idées pour chacune des étapes, depuis la conception du projet innovant, jusqu'à sa mise en œuvre, en reprenant et développant notamment celles qui ont déjà été évoquées, de façon plus ou moins explicite, tout au long de l'analyse.

D'un côté, nos propositions visent à éclaircir quels acteurs impliquer dans chaque étape de la procédure et de quelle façon. La démarche que nous proposons se rapproche ainsi, en une certaine mesure, du modèle d'organisation du travail industriel nommé « ingénierie concourante », modèle qui « *invite à se poser la question de savoir quels sont les acteurs directement impliqués dans le processus d'élaboration du projet, à examiner selon quels modes de coordination leur coopération est organisée, à quel moment ils interviennent dans le projet et au nom de quelle expertise, avec quelles responsabilités, quelles est la logique qui préside à la constitution de "l'équipe projet" ?* »⁵²⁴. Nadia Arab note qu'il s'agit d'un modèle applicable aux projets urbains car « *projets industriels et projets urbains placent la conception collective, le pilotage de cette activité et les enjeux d'innovation au cœur de leur problématique respective* »⁵²⁵. Nous nous appuierons quant à nous parfois sur les théories du management de projet industriel mais, s'agissant de la mise en place d'une politique publique, nous ferons aussi appel aux sciences politiques, en accordant une attention spéciale à la question de l'articulation entre les différentes échelles institutionnelles.

⁵²³ Nous utilisons l'adjectif « innovateur-trice » pour exprimer l'idée d'une concertation qui produit une innovation, qui la déclenche. L'adjectif « innovant-ante » serait à notre avis trop faible, car il traduit seulement l'idée de quelque chose qui est nouveau. Une concertation peut être innovante et ne pas produire pour autant de l'innovation.

⁵²⁴ ARAB, N., 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse en Aménagement et Urbanisme, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, p. 104.

⁵²⁵ ARAB, N., 2004, *op. cit.* p 95.

D'un autre côté, nous proposons des pistes qui concernent la substance du projet car nous avons vu que le succès de l'innovation ne dépend pas uniquement de la procédure mise en place et des acteurs impliqués, mais aussi de l'évolution du contenu. Des monographies de projets innovants dans le domaine des transports urbains seront à cet effet mobilisées.

Avec nos propositions, nous voudrions réfléchir à la façon concrète de mettre en place une action publique innovatrice. Nous nous éloignerons donc, dans ce dernier chapitre, des aspects purement théoriques/critiques pour privilégier la dimension opérationnelle. Les idées que nous avancerons concernent surtout le pilotage des politiques de déplacements urbains ; elles ont donc pour cible les acteurs institutionnels (politiques et techniques, comme nous le verrons) travaillant à l'échelle de planification des déplacements⁵²⁶. Cependant, nous formulerons parfois aussi des propositions qui dépassent leurs compétences ; il s'agit de mesures qui peuvent être complexes à mettre en œuvre (parfois elles supposent des réformes institutionnelles), mais qui nous paraissent importantes pour la réussite d'un projet innovant dans les politiques de déplacements urbains.

⁵²⁶ Nous pourrions parler de « bassin de déplacements », mais cette désignation nous semble un peu ambiguë. L'échelle de planification des déplacements correspond au périmètre couvert par l'Autorité Organisatrice des Transports.

4.1 – Les problèmes et les solutions : large consultation mais concertation restreinte

4.1.1 – Identification des problèmes : large consultation et choix politique

Lors de l'élaboration du PDUIF, l'identification des problèmes fut abordée par thèmes : divers groupes de concertation émettaient des diagnostics selon des thématiques préétablies. Nous rappellerons ici les limites de cette façon de procéder et nous proposerons une démarche différente.

Les leçons du PDUIF : une problématisation déficiente

Première leçon : un problème faiblement partagé

Retournons aux origines. La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie établissait quel était le problème à résoudre en priorité : la pollution atmosphérique. Les plans de déplacements urbains sont, parmi d'autres mesures, des outils pour s'y attaquer et leurs orientations sont affichées sans aucun type d'ambiguïté : *« la diminution du trafic automobile, le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et peu polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied, l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage en l'affectant aux différents modes de transport (...), l'organisation du stationnement sur le domaine public (...) [l'organisation du] transport et la livraison de marchandises (...) l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel(...) »*⁵²⁷.

Cette définition du problème et des objectifs offrait donc, dès le départ, un cadre assez précis pour l'action publique. Mais cela présentait des limites.

Premièrement, le problème désigné n'était pas partagé par l'ensemble des acteurs qui allaient être impliqués dans la mise en œuvre de la politique. Or, la genèse de l'action publique repose

⁵²⁷ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Journal Officiel du 1er Janvier 1997, p. 13.

en grande partie sur l'existence d'un problème partagé. Pierre Muller et Yves Surel parlent d'une situation problématique ou de phénomènes qui mettent en jeu la sécurité, les intérêts, les valeurs d'individus ou de groupes différents⁵²⁸. La loi sur l'air pointait en fait un problème, la pollution atmosphérique, dont la gravité n'était pas perçue unanimement. Tout le monde souhaite respirer « *un air qui ne nuise pas à la santé* »⁵²⁹ mais certaines personnes considèrent que la situation actuelle est loin d'être alarmante puisque la qualité de l'air s'améliore de façon ininterrompue depuis plusieurs années. Des études basées sur les mesures de Airparif⁵³⁰ montrent en effet l'amélioration progressive de la qualité de l'air en Ile-de-France, notamment depuis le début des années 1990⁵³¹.

Deuxièmement, le fait de signaler dans la loi sur l'air la cause du problème, le trafic automobile, limitait les possibilités de problématisation concertée en aval. Muller et Surel signalent que « *la perception d'un problème est liée pour l'essentiel à la recherche par les acteurs des causes possibles de la situation vécue comme problématique (...) [Ils] vont en effet rechercher les raisons qui les ont amenés à une telle situation* »⁵³². Dans cette recherche, chaque acteur trouvera sa propre explication à des problèmes comme le Sida, la violence urbaine ou les inondations d'un village et construira son propre discours : « *la production de discours concurrents sur un même phénomène implique par là même une compétition sur la qualification du problème sous un angle particulier, qui emporte la sélection des causes considérées pertinentes, la formulation d'une explication conforme aux "visions du monde" des acteurs concernés et enfin l'élaboration de propositions de résolution du problème* »⁵³³. Dans une société plurielle, déterminer la cause d'un problème donné ne va pas de soi ; cela sera source de débats et controverses.

La désignation des causes de la pollution atmosphérique ne pouvait pas échapper à la règle. Le problème est loin de faire l'unanimité. Certaines études montrent que le transport a de moins en moins de poids dans les principales causes de la pollution, grâce à une meilleure performance des véhicules⁵³⁴. Et une partie de la société voit dans la limitation du trafic automobile des risques qui l'emportent à ses yeux face à tout avantage : la perte de liberté

⁵²⁸ MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, 156 p.

⁵²⁹ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, *op. cit.* p.11

⁵³⁰ Airparif est une association qui suit de la qualité de l'air de l'Ile-de-France depuis 1979.

⁵³¹ Voir par exemple DAEI/SES-INSEE, 2001, *Les comptes des transports en 2001*. 39ème rapport de la commission des comptes des transports de la nation, 200 p.

⁵³² MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *op. cit.* p.57

⁵³³ MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *op. cit.* p.61

⁵³⁴ DAEI/SES-INSEE, 2001, *op. cit.*

pour se déplacer et le frein au dynamisme économique de la Région. La Chambre de Commerce et de l'Industrie signale par exemple que *« le prétexte de la réduction de la pollution atmosphérique a pour conséquence d'entraver l'activité et les déplacements des entreprises et des citoyens, sans que l'efficacité de ces mesures ne soit forcément reconnue (...) »*⁵³⁵. Elle propose de renoncer aux mesures d'interdiction ou de restriction de la circulation et de privilégier la fluidité du trafic tout en améliorant l'offre de transports en commun. Cette vision du monde des déplacements, de ses problèmes et des façons de les résoudre est partagée par de nombreux acteurs (dont certains au sein même du ministère de l'Équipement qui allait mettre en œuvre le PDU comme nous l'avons vu). Elle correspond au référentiel « développement économique » identifié dans le premier chapitre par opposition au référentiel « environnement » qui est plus dans l'esprit de la loi sur l'air.

En fixant le problème -la pollution atmosphérique-, en désignant sa cause -le trafic automobile- et en proposant la façon de le résoudre -promouvoir les TC ou les modes non polluants entre autres-, la loi sur l'air établissait un cadre qui limitait le champ des possibles dans la problématisation d'une politique de déplacements innovante. Pourquoi limiter les orientations du PDU aux transports collectifs, aux moyens de déplacement économes et peu polluants, au réseau principal de voirie, au stationnement et aux marchandises, et ne pas proposer aussi des modélisations de trafic, des études sur la tarification de la congestion, l'analyse des activités économiques liées aux déplacements, ou à la prise en compte de la sécurité routière par exemple ? Nous avons vu que l'innovation doit pouvoir s'adapter au fur et à mesure qu'elle avance, modifier ses objectifs, se modeler à des intérêts divers, notamment quand les acteurs qui seront amenés à la mettre en œuvre ne partagent pas les mêmes référentiels, ce qui est finalement la situation habituelle⁵³⁶. Si le projet innovant doit être au départ relativement souple, la formalisation des problèmes ne peut s'effectuer que petit à petit, au fur et à mesure des discussions.

⁵³⁵ LISSORGUES, G., 2002, *Pollution atmosphérique en Ile-de-France: Bilan de l'application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et perspectives.*, Rapport présenté au nom de la Commission de l'Aménagement Régional, de l'Environnement, du Tourisme et des Transports et adopté par l'Assemblée Générale du 5 décembre 2002, 109 p.

⁵³⁶ Nous avons vu dans le chapitre 1 que dans certaines situations graves, des acteurs très divers peuvent partager les mêmes référentiels. Dans le monde des déplacements une telle situation pourrait être par exemple l'épuisement soudain des ressources pétrolières.

Deuxième leçon : un problème faiblement territorialisé

Le problème pointé par la loi sur l'air était très faiblement territorialisé. Or, la pollution atmosphérique ou le trafic automobile sont très différents dans les zones rurales et dans les zones agglomérées denses. Une problématisation territoriale s'avérait nécessaire.

Cette territorialisation des problèmes paraît spécialement importante pour garantir le succès des projets de transports urbains innovants. Nous avons souvent évoqué dans les chapitres précédents les exemples du projet Aramis et du Val de Lille. Plusieurs facteurs ont été avancés pour expliquer l'échec de l'un et le succès de l'autre, mais nous n'avons peut-être pas encore assez souligné l'importance du facteur « territorial ». A partir du travail de Bruno Latour, nous pouvons observer que Aramis n'était pas conçu pour répondre à un problème territorial précis⁵³⁷. Le site prévu pour son emplacement changea plusieurs fois pendant la phase de conception, sa fonction au sein du système de déplacements de la Région Ile-de-France n'était pas clairement définie et les élus territoriaux ne le considérèrent jamais comme un projet leur appartenant. Au contraire, le projet de Val à Lille naquit et se développa toujours en relation intime avec les besoins et les intérêts de la communauté lilloise et de ses élus⁵³⁸.

La toute première phase de l'élaboration du PDUIF ressemble plutôt au projet Aramis : l'analyse des problèmes fut relativement déconnectée des territoires. Rappelons que malgré l'encadrement de la loi sur l'air, les questions à approfondir restaient nombreuses : Qu'est-ce qui pose exactement problème dans le développement des transports collectifs ? Et dans celui des moyens de déplacements alternatifs ? Quels sont les handicaps de la gestion actuelle du stationnement ou des marchandises ? Et dans la distribution de la voirie ? Or, pour répondre à ces questions, les pilotes de la démarche constituèrent des groupes de concertation par thèmes et non par échelles d'action. Nous avons vu que les membres de ces groupes avaient des « visions du monde » et des intérêts extrêmement divers ce qui rendait difficile un accord sur l'ordre de priorité des problèmes. Quels soucis peuvent partager le représentant du Comité des Constructeurs Français d'Automobiles (CCFA) et celui de la Fédération Nationale des Usagers de Transports (Fnaut), par exemple ? N'était-ce pas une illusion que de rechercher un

⁵³⁷ LATOUR, B., 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*. Paris, Editions la découverte, 241 p.

⁵³⁸ FELIX, B., 1993, *Le VAL. Histoire d'un nouveau moyen de transport*. Strasbourg, Ronald Hirlé/Maxima, 273 p.

consensus sur l'importance relative des problèmes, entre des acteurs si différents ? Devant la diversité des opinions, les groupes thématiques juxtaposèrent les problèmes identifiés sans les hiérarchiser. Ensuite les pilotes eurent du mal à tout intégrer dans un même document, à la recherche d'une certaine cohérence d'ensemble. Presque tous les avis furent respectés pour garantir le consensus, mais, de cette façon, l'importance relative des problèmes s'évanouit.

Or, des accords entre des acteurs très différents, difficiles à imaginer dans l'abstrait, peuvent prendre forme dans des territoires ciblés. La Fnaut et le CCFA peuvent par exemple être d'accord sur le fait que dans une commune donnée il existe un problème grave de stationnement, même s'ils proposent par ailleurs des solutions différentes. La désignation des problèmes peut être plus facile si elle se réfère à des territoires précis.

Une autre faiblesse des groupes thématiques, très liée à la précédente, est que si les participants étaient logiquement spécialistes dans chacune des questions à traiter, la société civile n'était représentée que par des associations ; le citoyen de base n'était pas associé à la démarche. Chantal Duchêne pense que c'est la principale faiblesse du dispositif mis en place : *« Je pense qu'une des choses qu'on n'a pas bien réussi c'est à intégrer les citoyens de base. Je pense qu'aujourd'hui, si on s'y relance, on devrait faire fonctionner les comités de quartier qui existent dans les villes (...) aujourd'hui, là où ça bloque, c'est parce que les citoyens à la base n'ont pas assez été intégrés dans le processus »*⁵³⁹. Des problèmes que les citoyens auraient peut-être mis en avant n'étaient pas forcément pris en compte⁵⁴⁰.

La loi affichait donc un problème et un objectif qui n'étaient pas partagés et qui limitaient dans une certaine mesure l'exercice de problématisation. De plus, les groupes chargés d'établir les diagnostics n'abordaient pas les questions de façon territorialisée, ce qui rendait plus difficile les accords entre des partenaires à intérêts très divers. C'est pourquoi aux groupes de concertation thématiques, nous préférons des groupes mixtes (abordant plusieurs thèmes) et réfléchissant à différentes échelles.

⁵³⁹ D'après entretien avec Chantal Duchêne.

⁵⁴⁰ Le temps de déplacement est la première raison évoquée par les usagers de la voiture pour justifier leur choix modal d'après une enquête auprès de 1000 conducteurs effectuée en 2001. Voir GART, 2001, *Mobiscopie. Opinion des Français sur les déplacements urbains*. Paris, GART, 102 p. Pourtant cette question fut pratiquement absente des débats des groupes thématiques.

Vers des outils d'identification des problèmes ouverts et territorialisés

Dans tous les exemples d'innovations industrielles réussies que nous avons vus⁵⁴¹, les entrepreneurs commencent par analyser en détail les besoins des futurs usagers. Il semble logique de proposer que, de la même façon, dans la conception d'une politique innovante les pouvoirs publics commencent par se questionner sur les besoins des citoyens. Les forums hybrides⁵⁴² ont montré que les débats ouverts à la société civile peuvent permettre de soulever des problèmes dont les pouvoirs publics n'ont pas conscience. Les habitants du comté de Woburn, au Massachusetts ont ainsi mis en évidence la relation entre la présence de certaines décharges industrielles et la mort prématurée de plusieurs enfants. Nous pourrions donc proposer de créer des groupes de concertation plus larges que ceux du PDUIF, associant des citoyens de base. Ces groupes devraient être territorialisés afin de permettre de déterminer les problèmes spécifiques à chacun des territoires ciblés, en partant par exemple des conseils de quartier, comme le propose Chantal Duchêne, et en remontant ensuite vers des groupes de concertation réfléchissant à échelle intercommunale, départementale ou régionale.

Mais nous avons montré que l'identification des problèmes s'avère complexe, spécialement en absence d'un problème urgent clairement identifié et partagé par tous. L'organisation de débats publics ne semble pas suffire. D'un côté parce que se pose la question de la représentativité des participants aux réunions. Si l'assistance est libre, il se peut que les personnes présentes ne soient pas représentatives de l'ensemble de la société ; le débat n'apportera alors qu'une vision partielle de ce qui pose problème. D'un autre côté, parce que, même si tous les secteurs sociaux sont bien représentés, il paraît difficile d'atteindre, par le débat, une vision commune des problèmes prioritaires (en dehors des périodes de crise) : nous avons vu que les problèmes que les différents partenaires mettaient en avant dans les réunions des groupes thématiques du PDUIF correspondaient à leurs propres visions du monde, à leurs propres référentiels et aux intérêts des institutions qu'ils représentent.

Il semble donc nécessaire que, parallèlement à ces débats, les pilotes aient recours à une expertise de pointe capable de multiplier le recueil de données le plus objectives possibles, en

⁵⁴¹ Notamment dans le chapitre 2.2. Nous avons surtout utilisé AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988 (I) et (II), *op. cit.*

⁵⁴² CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.*

développant les outils de mesure et les enquêtes auprès des citoyens, auprès des usagers des transports et auprès des professionnels.

Les enquêtes donnent, certes, des résultats relativement subjectifs, tant la façon de poser les questions prédétermine les réponses. Dans le monde des déplacements urbains, il existe cependant certaines enquêtes généralement acceptées pour leur rigueur scientifique. C'est le cas en France de l'Enquête Générale des Transports (EGT) pilotée par l'État qui donne des résultats sur le nombre de déplacements par modes, par tranche d'âge et catégorie socioprofessionnelle, sur le temps de déplacement, le motif, les origines et destinations, etc. D'autres enquêtes visent à appréhender des sentiments plus subjectifs : l'opinion sur les transports en commun, sur les automobiles et les autres modes de déplacement, sur l'environnement urbain, etc. La RATP, le Stif ou la Chambre du Commerce et de l'Industrie réalisent périodiquement des enquêtes de ce deuxième type. Les données contenues dans les enquêtes sont dans tous les cas à manier avec prudence. Mais elles peuvent fournir des informations qui ne ressortiraient pas des simples débats de concertation. Le problème des enquêtes existantes réside dans leur ancienneté. Lors des travaux pour élaborer le diagnostic du plan de déplacements, l'EGT la plus récente pouvant être parfaitement exploitée datait de 1991⁵⁴³. Et pourtant la réalisation de nouvelles enquêtes dans le cadre du PDU ne fut, à notre connaissance, pas envisagée, probablement parce que le temps nécessaire pour mener de telles recherches⁵⁴⁴ aurait été bien plus long que les délais imposés politiquement. Le PDU devait être validé avant les élections municipales de 2001 et il fallait faire vite. La difficulté à coordonner « le temps technique » et « le temps politique » se trouve donc à la base du manque de données actualisées.

Il existe aussi la possibilité de généraliser certains outils de mesure, permettant d'obtenir des données plus objectives que celles des enquêtes : comptage automatique du trafic automobile et de deux roues (bornes de comptage fixes), comptage automatique du nombre de voyageurs dans le métro et le RER (système de comptage couplé au système de validation des titres de transport nécessaire pour accéder au réseau), comptage automatique du nombre de piétons dans certains carrefours (vidéo caméras couplées avec un logiciel informatique), mesure du bruit (stations d'enregistrement du niveau sonore), mesure de la pollution atmosphérique (stations automatique de mesure du dioxyde de soufre, des particules fines et du oxyde

⁵⁴³ L'EGT de 1997 était sous de multiples points de vue incomplète. A la DREIF elle est perçue comme une enquête intermédiaire pouvant donner certains renseignements mais n'étant pas parfaitement exploitable.

d'azote), mesures du temps de parcours, des vitesses commerciales moyennes et des temps d'arrêts dans les autobus (systèmes d'enregistrement embarqués)...

Les chercheurs pourraient aussi jouer un rôle important dans cette étape en apportant leurs avis scientifiques sur la rigueur des résultats obtenus ; constituer des référents dans la discussion, sans prendre forcément parti pour une mesure ou une autre.

Nous proposons en définitive, en amont de la conception d'une politique innovante, de faire appel à la fois à une expertise scientifique et à une contre-expertise citoyenne pour que les pouvoirs publics se fassent une idée précise des problèmes de déplacements dans la Région⁵⁴⁵. En reprenant les travaux de certains chercheurs en politiques publiques⁵⁴⁶, nous pourrions dire que la mise en place d'une politique innovante correspond en fait à un fonctionnement « extraordinaire » du gouvernement. Le fonctionnement « ordinaire » est caractérisé par une relative irrationalité : *« les problèmes surgissent de manière relativement chaotique, dépendante des événements et des mobilisations aléatoires des acteurs, tandis que les alternatives sont le fruit d'un jeu complexe unissant, de manière variable, acteurs publics et privés dans la recherche de programmes d'action publique, qui peuvent être (pas nécessairement) des solutions »*⁵⁴⁷. Dans le fonctionnement « extraordinaire », par contre, le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant politique coïncident. Cela se produit à des moments caractérisés par une plus grande réceptivité des acteurs politiques qui correspondent à un brusque changement dans l'opinion publique et/ou dans le gouvernement, ce qui facilite l'émergence de problématisations spécifiques et la promotion de certains types

⁵⁴⁴ L'EGT 2001 a été réalisée parallèlement au recensement général de la population. 10 500 ménages ont été enquêtés entre octobre 2001 et avril 2002.

⁵⁴⁵ Jean-Marc Offner l'avait suggéré avant nous : *« Que faire pour que s'épanouisse l'inventivité locale ? (...) Faciliter (...) la constitution de réseaux de controverses (...) Or, pour créer des controverses, il faut pouvoir jouer avec de l'information, donc disposer d'expertise et de contre-expertise »* (OFFNER, J.-M., 2000, *op. cit.* p.143). Des études ont montré que lors des procédures de concertation des actions publiques « banales » (en dehors des situations exceptionnelles graves) les politiques mobilisent l'expertise davantage pour obtenir du pouvoir dans les négociations que pour *« éclairer de façon "neutre" une décision »* (ALLAIN, S., 2005, "Expertise et planification participative de bassin. Une analyse en termes d'action publique négociée", in Dumoulin, L., La Branche, S., Robert, C. et al (Eds.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 267-284). Ce que nous proposons est précisément l'inverse : que l'expertise serve en tant « qu'éclairceuse » le plus neutre possible. Cela semble possible puisqu'il existe des cas de figure où l'expertise sert de médiation dans la construction d'accords à échelle locale (ALLAIN, S., 2005, *op. cit.*). Mais il faudrait creuser les questions du rôle des experts et des conditions de mise en discussion de l'expertise dans l'action publique.

⁵⁴⁶ L'ouvrage de Pierre Muller et Yves Surel offre une bonne synthèse des plusieurs travaux d'analyse des politiques publiques. MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *op. cit.*

⁵⁴⁷ MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *op. cit.* p. 74.

de solution⁵⁴⁸. Les chercheurs notent que les deux facteurs qui ont le plus de poids dans cette « plus grande réceptivité » et dans la mise sur l'agenda de nouveaux problèmes et alternatives sont les cycles électoraux et les crises graves. Pour problématiser une politique innovante (en absence d'un problème grave partagé), il faudra donc une volonté politique forte.

Des choix politiques cohérents et réalistes

La réalité est complexe, les difficultés touchant aux déplacements urbains sont toutes interconnectées, les interprétations scientifiques diverses. Certains chiffres objectifs peuvent être mis en avant pour éclairer les pilotes, mais décider les priorités d'intervention reste une tâche politique. Fluidifier le trafic automobile ou le restreindre ? Développer les infrastructures (telles que les tunnels, les autoroutes, les rocade), ou redistribuer la voirie en faveur des transports en commun et des modes doux ? La réponse ne peut pas être que technique, car derrière celle-ci se dessine un choix de société. Les avis changeront en fonction du système de valeurs de chacun. Dans le domaine des déplacements urbains, ce sont donc les hommes politiques qui doivent déterminer les problèmes prioritaires, en accord avec les valeurs qu'ils représentent et au regard des données scientifiques disponibles.

Mais un équilibre semble de toutes façons nécessaire, entre le portage d'une idée politique forte et la recherche de consensus.

D'un côté, avoir une vision du monde et la défendre ne signifie pas refuser tout dialogue. Au contraire, la politique pourrait avoir précisément pour fonction d'atténuer les conflits d'intérêts propres à toute société pluraliste. D'après Daniel Innerarity: *« la politique n'est pas une activité en rapport avec des vérités absolues mais configure au contraire un cadre de discussion publique, différent de celui où se trouvent les techniciens, les prophètes et les fanatiques. Même si les affaires politiques sont importantes, celui qui se consacre à la politique doit apprendre à les gérer en tant que questions qui admettent des compromis, qui peuvent se négocier et pour lesquelles il faut agir avec les autres ; c'est-à-dire capacité de*

⁵⁴⁸ Certains chercheurs ont qualifié ce moment de « fenêtre politique ». Voir MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *op. cit.* pp. 73-77.

*compromis. Et les autres, en même temps qu'ils élargissent notre vision du monde et notre capacité d'action, représentent aussi une limite pour nos prétentions et intérêts »*⁵⁴⁹.

D'un autre côté cependant, le porteur d'une politique innovante doit fixer à un moment donné un objectif clair, même s'il n'est pas complètement partagé par tous. Il doit défendre une idée et jouer un peu un rôle de « prophète » car le sort de l'invention est, par définition, inconnu. En fait, il effectue un pari plus risqué que lorsqu'il s'agit d'un type de projet qu'il a déjà piloté avant. Idéalement, il fonde son choix sur une large consultation (enquêtes et rapports scientifiques) et sur un débat avec l'ensemble des forces politiques afin de bien mesurer sa viabilité et sa pertinence. Mais autour d'un projet innovant, beaucoup plus que pour tout autre projet, les craintes et susceptibilités seront nombreuses, les opposants multiples, notamment tous ceux dont les intérêts dépendent du système que l'innovation veut remplacer. C'est pourquoi les choix fermes seront particulièrement nécessaires. Autrement, l'excès de consensus aboutirait comme nous avons vu, à un objectif flou et à des propositions d'action incohérentes entre elles.

Entre l'imposition d'une vision unique et le consensus absolu, le point d'équilibre sera probablement difficile à obtenir et instable. En tout cas, le « juste milieu » ne sera atteint que si les débats se tiennent à l'échelle appropriée et au bon moment. « A la bonne échelle » signifie qu'il faut que le débat soit piloté par l'institution qui s'adapte le mieux au territoire en question. Dans le cas de la conception d'une politique de déplacements en Ile-de-France, l'institution la plus légitime aurait probablement été celle de la Région. Pas uniquement pour une question d'efficacité (c'est l'institution qui est le plus près du terrain), mais parce que si on admet que « l'intérêt général » n'existe pas *a priori*, il semble plus légitime qu'il soit construit par les acteurs du territoire concerné, plus que par l'État⁵⁵⁰. « Au bon moment » signifie que la définition des problèmes et des objectifs doit avoir lieu au démarrage. Pour le PDUIF, l'étape remonte à l'élaboration de la loi sur l'air. Sans entrer dans l'analyse de l'élaboration de cette loi, nous pouvons voir que ce qui y est affiché (le problème -pollution atmosphérique- et l'objectif -réduire le trafic automobile-) conditionnent en excès les

⁵⁴⁹ INNERARITY, D., 2004 (I), "El mundo político como aprendizaje y representación. Entrevista", *El Mercurio de Chile*, dimanche 6 de juin, pp. 5; téléchargeable sur www.unizar.es/innerarity/entrevistas (dernier accès en novembre 2005). Traduction propre. Pour une introduction en français à la pensée de cet auteur voir : CHAMPEAU, S., 2004, "Daniel Innerarity. Le philosophe de l'invisible", *Le Nouvel Observateur*, n° 57 Hors-Série, décembre, pp. 102-105.

⁵⁵⁰ Nous reprenons la thèse de LASCOUMES, P. et LE BOURHIS, J.-P., 1998, "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures." *Politix*, n° 42, pp. 37-66.

discussions postérieures. Si l'objectif « réduire le trafic automobile » avait été plus nuancé, par exemple « réduire les nuisances du trafic automobile », des actions plus variées auraient été envisageables (dont la diminution du trafic) et probablement un plus grand nombre d'acteurs y auraient adhéré au départ. Même si l'accord absolu est impossible, les pilotes d'un projet innovant dans les politiques publiques devront ouvrir au maximum la procédure et se confronter à la recherche de compromis dès la phase d'exploration des problèmes et des objectifs. Cela nous paraît indispensable s'ils veulent s'offrir toutes les chances de réussite.

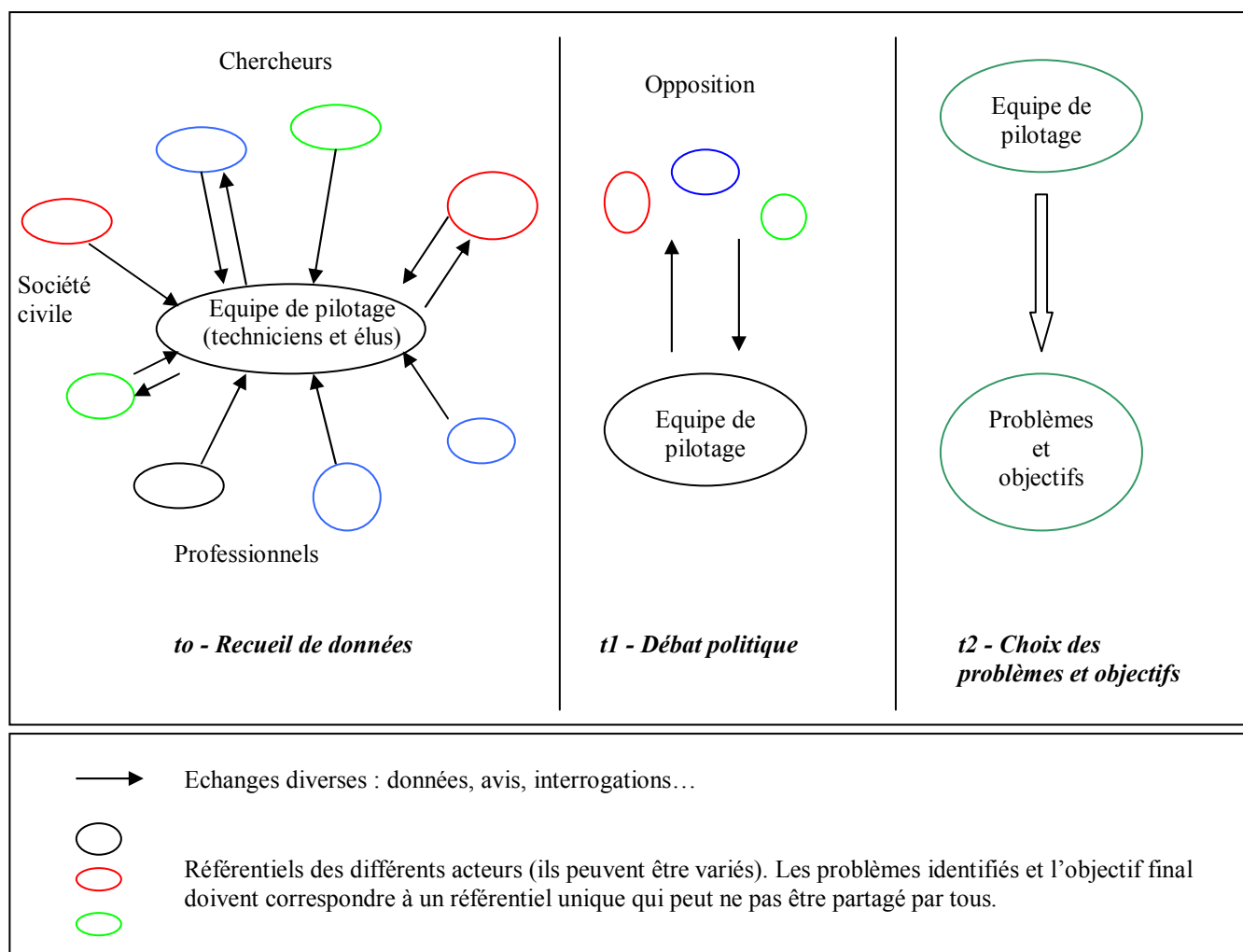


Schéma 15 - Identification des problèmes : large consultation mais choix final de l'équipe de pilotage⁵⁵¹

⁵⁵¹ Source : élaboration propre.

4.1.2 – Emergence d'idées nouvelles : concertation restreinte

La leçon du PDUIF : l'affrontement inutile des référentiels opposés

Une fois qu'ils eurent identifié l'ensemble des problèmes, les groupes thématiques du PDUIF démarrèrent la phase de propositions d'action. Pour certains acteurs, *« il y avait une grande confiance en l'homme : on allait changer la vie parce que tous autour de la table on était plus intelligents que seuls et que automatiquement du groupe allait jaillir le meilleur »*⁵⁵².

Cependant, comme cela a été longuement développé dans le chapitre 1, le rassemblement d'acteurs hétérogènes ne produit pas forcément des idées innovantes. C'est une des leçons à tirer de l'histoire du PDUIF. Les nombreuses propositions originales qui émanèrent des groupes thématiques provenaient d'acteurs individuels qui les avaient développées de leur côté, ou de réunions très restreintes entre des personnes partageant les mêmes valeurs. Elles étaient simplement juxtaposées et ne découlaient pas d'une réflexion commune à l'ensemble des membres. Elles étaient de natures très diverses et répondaient à des problèmes variés.

Nous avons attribué cet échec à la grande divergence d'intérêts et d'objectifs au sein des groupes de concertation. Dans une discussion, il semble difficile qu'un groupe fasse accepter ses propres propositions et s'ouvre à celles des autres si l'ensemble des personnes n'ont pas les mêmes valeurs. L'exemple des forums hybrides nous a montré à l'opposé que quand les acteurs partagent les mêmes valeurs, par exemple suite à un problème grave et urgent, les échanges peuvent être innovateurs.

Mais nous souhaiterions proposer ici des pistes pour une concertation productrice d'idées innovantes dans les circonstances habituelles, c'est-à-dire quand il n'y a pas une crise grave qui rend l'ensemble des acteurs spécialement ouverts à de nouvelles propositions.

⁵⁵² D'après entretien avec Michel Christen, chef du projet Mobilien à la RATP.

Avantages d'une concertation restreinte : des acteurs variés mais partageant les mêmes valeurs

Pour concevoir des idées nouvelles, les forums hybrides décrits par Callon, Lascoumes et Barthe⁵⁵³ nous donnent une piste à suivre. Les frontières entre les experts et les profanes sont souvent floues : les citoyens peuvent être plus experts que les scientifiques sur un sujet déterminé, parce qu'il les touche de près. Ils peuvent ainsi contribuer de façon enrichissante aux débats en y apportant un point de vue original et nouveau, parce que non ancré dans une discipline rigide. C'est ce que ces auteurs nous ont montré avec l'exemple des parents d'enfants atteints de myopathies (voir chapitre 1.4.2). C'est ce que nous avons vu également lors d'une visite de terrain du comité d'axe 304, avec l'intervention d'une personne sur fauteuil roulant qui a montré aux ingénieurs le problème qu'ils ne voyaient pas (voir encadré 4 dans le chapitre 3.3.3)

La conception de nouvelles actions pour faire face aux problèmes des déplacements urbains doit donc s'ouvrir à un large éventail d'acteurs, d'origines très diverses. Mais, comme dans les forums hybrides, et contrairement à ce que nous avons vu dans les groupes thématiques, les partenaires doivent partager un même objectif. Le paradoxe de la procédure d'élaboration du PDUIF est que certains principes fermes étaient affichés par la loi et se voyaient reflétés dans la sélection des thèmes de débat, mais des personnes qui ne partageaient ni ces principes, ni ces thèmes comme priorité étaient conviées aux discussions. Or, s'il s'agit de réduire le trafic automobile par exemple, il ne paraît pas très productif d'inviter les constructeurs de voitures aux réunions, car leurs apports ne pourront pas aller dans le bon sens. Au contraire, tous les groupes qui partagent l'objectif doivent être présents pour stimuler la dynamique « hybride » : citoyens de base, usagers des transports en commun, usagers de la voiture (souhaitant l'abandonner, si l'objectif consiste à limiter son usage), professionnels, chercheurs... chacun des participants partageant le même but.

Pour garantir cela, un modèle de direction du projet pourrait consister à ce que les hommes politiques qui en sont à l'origine pilotent les réunions en écartant les acteurs qui ne respectent pas l'objectif fixé et en invitant d'autres, le groupe évoluant ainsi selon les critères des pilotes, toujours à la recherche de la créativité maximale.

⁵⁵³ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.*

Mais dans ce modèle, le pilotage politique est censé jouer un rôle encore plus important : il se peut que tout au long des discussions et des échanges, la perception du problème change. Gilles Garel explique que « *beaucoup de projets échouent parce que l'objectif est mal défini au départ ou ne se redéfinit pas clairement pendant le développement* »⁵⁵⁴. L'auteur insiste sur le caractère mouvant des objectifs : « *Le projet peut s'engager sur une cible ou des cibles mouvantes, l'objet même du projet étant de les définir et de les stabiliser. Enfin, un objectif définissable et partagé au début du projet peut évoluer, voire être remis en cause* »⁵⁵⁵. L'objectif du départ doit donc pouvoir évoluer ou se préciser. Dans les projets de politiques publiques, pour garantir cette souplesse, il faudrait que les élus qui les ont porté au départ soient présents tout au long de la procédure.

Nous voyons bien les limites de cette démarche. Premièrement, elle est très longue tout en ne garantissant pas que des idées originales surgissent. Deuxièmement, à fur et à mesure que l'objectif se précise, selon la logique défendue, certains acteurs seront amenés à quitter le navire. S'ils défendent la limitation du trafic automobile dans le centre de l'agglomération en développant des systèmes de péage, par exemple, et que le projet s'oriente vers un réseau d'autobus dans toute la région, leur place dans les discussions se voit un peu remise en question. Des spécialistes des transports en commun pourraient alors les remplacer.

Comme pour l'identification des problèmes, dans la recherche de solutions originales il faudra trouver le juste équilibre entre l'ouverture totale de la procédure et la direction ferme. Il apparaît clairement, en tout cas, que la politique innovante ne pourra se préciser de façon cohérente qu'en renonçant à fur et à mesure à certains points de vue, la malléabilité du référentiel original étant tout aussi souhaitable.

⁵⁵⁴ GAREL, G., 2003, *Le management de projet*. Paris, Editions La Découverte, p. 17

⁵⁵⁵ *ibid.*

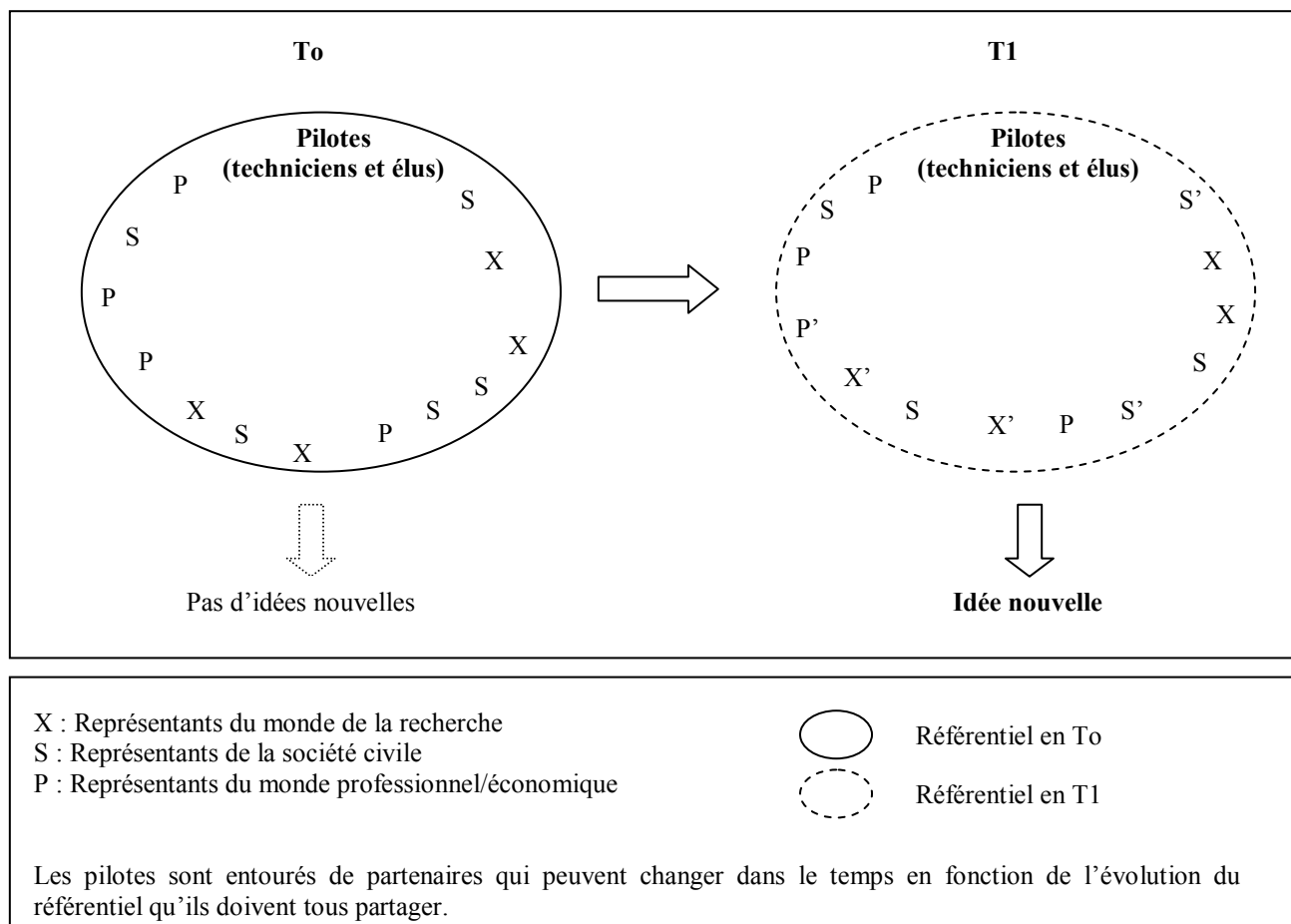


Schéma 16 - Evolution des partenaires autour de la table pour faciliter l'émergence d'idées nouvelles⁵⁵⁶

Lancer une politique innovante demande donc une implication « extraordinaire » des pouvoirs publics afin de formaliser les problèmes et de faciliter l'émergence d'idées originales et nouvelles pour les résoudre. Dans cette étape, le sacrifice de certains intérêts peut faciliter l'émergence d'idées nouvelles. A cet effet, la consultation doit être large mais la concertation relativement restreinte.

Nous en sommes seulement à l'état embryonnaire de l'innovation. Une idée nouvelle a surgi : faire un réseau principal d'autobus par exemple. Encore faut-il la formaliser : choisir les axes, préciser les caractéristiques, chiffrer les objectifs, trouver les financements. A notre avis, à ce moment précis le projet peut beaucoup gagner si la procédure s'ouvre à nouveau, cette fois-ci aux pouvoirs locaux.

⁵⁵⁶ Source : élaboration propre.

4.2 – Formalisation de l'idée nouvelle : une large concertation pilotée politiquement

La deuxième étape est celle où l'idée nouvelle est concrétisée. Elle démarre au moment où, pour répondre aux objectifs fixés, les pilotes de la démarche choisissent une idée innovante. Elle s'étend jusqu'à la définition de l'avant projet d'aménagement (dans le cas du Mobilien c'est le projet d'axe, à échelle 1/500^{ème}). La formalisation du projet innovant recouvre donc une partie de ce qui fut discuté pendant la deuxième étape de l'élaboration du PDU (choix des lignes, recherche des financements, détermination des objectifs pour les axes) et les débats plus proches du terrain qui eurent lieu après, dans les comités d'axe. Nous proposerons ici que ces deux étapes ne soient pas séparées.

4.2.1 – Une procédure plus ouverte pour formaliser la solution

La leçon du Mobilien : un intérêt inégal et partiel des élus locaux pour le projet d'axe

Nous avons montré qu'un des obstacles majeurs à l'obtention de compromis pendant la phase de mise en œuvre du Mobilien est, qu'à échelle locale, les élus ne sont pas unanimement séduits par le projet. Nous avons vu sur l'exemple du comité d'axe 304 que sur cinq communes, seulement deux envoient des élus aux réunions du comité et qu'ils adhèrent à la démarche dans une attitude plus défensive que créatrice. En général, si les élus locaux trouvent un intérêt dans le Mobilien, c'est à échelle strictement municipale. Le projet de ligne est peu pensé dans sa dimension globale. Comme illustration de cette logique, parfois certains représentants de communes quittent les réunions lorsque la présentation concernant leur territoire est finie ; ils ne se sentent pas concernés par l'axe en entier, ils ne suggèrent pas d'idées pour résoudre les problèmes concernant les autres communes. Les débats ont lieu essentiellement entre les représentants de la commune impliquée, le transporteur, le bureau d'études et l'équipe de pilotage.

Il est vrai que parfois des élus communaux tiennent des discours de portée générale sur l'intérêt du PDU et sur son objectif global. Le maire adjoint de Nanterre rappelle ainsi, lors d'une des réunions du comité d'axe 304, que : *« le comité d'axe devrait être l'occasion de*

*réduire le trafic automobile et de mener à bien une politique volontariste en faveur des transports en commun, en préfigurant l'arrivée du tramway »⁵⁵⁷. Ou bien ils prônent l'intérêt de la ligne de bus et l'importance de faire gagner du temps aux usagers. Le maire de Athis-Mons dans l'Essonne exprime lors d'une des rencontres que : « *Le temps des usagers dans le bus n'a pas assez été pris en compte (...) Il faudrait favoriser un site propre pour le bus* »⁵⁵⁸. Mais même dans ces cas, les discours portent au fond sur des problèmes spécifiques aux communes. Le maire de Athis-Mons ajoute : « *Mais les usagers de cette ligne ne font pas forcément toute la ligne. Mes citoyens ils vont par exemple à Juvisy* ». Le projet d'axe se voit de fait fractionné en plusieurs projets municipaux.*

Les raisons du désintérêt des élus pour le réseau principal de bus et pour les axes dans son ensemble sont à chercher avant tout dans l'origine des lignes Mobilien. Choies par la DREIF en concertation avec les départements, le Stif et les transporteurs, elles ne découlent pas, dans la plupart des cas, d'une volonté locale. La pertinence des axes est donc à réévaluer. Par rapport aux besoins de mobilité elles ne sont pas toujours adaptées. Le maire adjoint de Nanterre signale : « *Il y a un autre problème, c'est la pertinence de la ligne 304, dans sa longueur. J'ai posé la question de la couper. Je veux dire que vous avez une partie qui fait manifestement Gennevilliers-Colombes, et une autre partie qui fait Colombes-Nanterre mais qui ne continue pas sur Rueil-Malmaison, alors qu'on a un axe extrêmement fort de ce côté-là* »⁵⁵⁹. Les axes du réseau Mobilien créent des continuités artificielles car elles ne correspondent pas toujours aux besoins de déplacement des habitants des communes. Les élus de Nanterre voient beaucoup plus d'intérêt à développer les liaisons vers Rueil-Malmaison que vers Colombes. C'est pourquoi ils ont lancé, parallèlement au comité d'axe, des discussions avec la commune de Rueil-Malmaison pour démarrer le projet de tramway qui doit unir Nanterre et Saint-Denis (ils souhaitent que le projet unisse avant tout Rueil et Nanterre par l'avenue Joliot-Curie qui est empruntée en partie par la ligne 304). En fait, la liaison qui les intéresse davantage est précisément celle qui n'est pas assurée par la ligne Mobilien. Un représentant du Stif l'exprime clairement : « *personne ne prend une ligne de bus sur toute sa longueur ; les axes PDU ne sont pas lisibles en tant qu'axes (...) Une ligne*

⁵⁵⁷ Intervention de Marie-Laure Meyer lors du comité d'axe de la ligne 304 du 20 juin 2003.

⁵⁵⁸ Intervention de François Garcia, maire de la commune d'Athis-Mons, lors du comité d'axe de la ligne 399, le 4 mars 2003.

⁵⁵⁹ D'après entretien avec Marie-Laure Meyer, maire adjoint de Nanterre.

de bus n'a pas de contrainte de continuité par opposition à une infrastructure lourde. Le comité d'axe crée une continuité qui est artificielle »⁵⁶⁰.

Si le projet n'est pas porté par les élus locaux c'est donc peut-être avant tout parce qu'ils ne s'identifient pas à l'axe. Parce qu'ils n'éprouvent pas un sentiment commun d'appartenance et une volonté d'agir ensemble sur l'ensemble de la ligne. Nous pouvons évoquer en contrepoint le cas du tramway Saint-Denis-Bobigny, où il existait une unité politique (le parti communiste dirigeait toutes les communes impliquées), redoublée d'un attribut territorial commun (elles faisaient toutes partie de la banlieue parisienne) qui faisait revendiquer le projet comme réaffirmation du pouvoir périphérique par rapport aux pouvoirs centraux (même si son utilisation était plutôt de type cabotage)⁵⁶¹. Ces observations nous poussent à penser que dans le Mobilien il aurait peut-être fallu que les élus locaux soient associés aux choix des axes.

Associer les communes dès le début de l'élaboration

Les sociologues de l'innovation signalent qu'une innovation réussie est celle qui sait prendre en compte les besoins des futurs utilisateurs et évoluer en fonction de ceux-ci pour intéresser un nombre croissant de personnes⁵⁶². Nous avons vu par contre que dans les politiques publiques, un projet innovant peut aboutir sans que le projet s'adapte forcément aux besoins des futurs utilisateurs, mais en réussissant à intéresser certains politiques. Ainsi, le projet Mobilien réussit à trouver des financements et démarrer sa mise en œuvre grâce au soutien de certains décideurs du Conseil Régional et du gouvernement de l'État, mais il ne fut pas discuté ni avec ses futurs utilisateurs, ni avec les élus locaux qui allaient jouer un rôle fondamental dans sa mise en œuvre. Les avis des communes ne furent pris en compte que de façon grossière : on augmenta le nombre de lignes du réseau principal face à la crainte de voir un réseau à deux vitesses, mais on ne se pencha pas en détail sur les besoins spécifiques de chacune de ces municipalités. Notamment, la décision première d'améliorer exclusivement le réseau existant, sans le restructurer, fut très peu discutée. Un débat avec les élus communaux aurait probablement permis de remettre en question cette décision qui allait montrer ses limites plus tard, lors des débats en comité d'axe : face au conflit d'intérêts dans les choix

⁵⁶⁰ D'après entretien avec Laurent Fourtune (Stif), réalisé par Carte Blanche Conseil en juillet 2002 pour le projet de recherche européen Guidemaps, piloté par la DREIF.

⁵⁶¹ OFFNER, J.-M., 1998, "Le tramway Saint-denis-Bobigny entre enjeux et usages", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, décembre 1998, pp. 137-143.

⁵⁶² Voir chapitre 2.2.1.

d'aménagements, le manque de soutien politique local finit par peser lourd et l'innovation est progressivement dégradée.

Cela nous fait penser que, pour formaliser l'idée innovante, les élus locaux devraient être associés à la démarche. Leur soutien peut s'avérer précieux face aux nombreuses oppositions que le projet innovant risque de rencontrer en cours de route. Il faudrait donc, non seulement obtenir leur accord sur certains principes généraux, mais aussi susciter leur adhésion ferme et engagée. Pour cela, il semble nécessaire que les pilotes prennent au sérieux les intérêts des communes dès la phase de définition du projet. Dans l'objectif de concevoir un réseau principal de bus, par exemple, le choix des nouvelles lignes du réseau et les objectifs pour chacune d'elles devraient être discutés en tenant compte des souhaits locaux.

Associer les communes signifie aussi prendre en compte les demandes de leurs citoyens. Nous avons vu que c'était une faiblesse de la phase de diagnostic du PDU de n'avoir pas associé des citoyens de base. Ce fut également une faiblesse dans le démarrage des travaux des comités d'axe. D'après un des élus locaux impliqués dans la démarche *« c'est d'ailleurs extrêmement surprenant de voir que le comité d'axe ne commence pas par un diagnostic des usagers. Il commence par un diagnostic des techniciens. Pour moi une concertation ça commence par un diagnostic des usagers ! C'est-à-dire qu'on interviewe les gens qui sont dedans, et les gens qui ne le prennent pas aussi. Pourquoi ça leur plaît ? Pourquoi ça ne leur plaît pas ? Qu'est-ce qu'ils prennent, qu'est-ce qu'ils ne prennent pas, etcetera. Et après on regarde le diagnostic technique et si les perceptions collent avec leur résultat ou pas »*⁵⁶³.

La solution innovante peut donc être améliorée si sa formalisation s'effectue en concertation avec les pouvoirs publics et les citoyens qui seront le plus directement concernés par la mise en œuvre. Mais, en Ile-de-France il y a près de 1200 communes. Comment débattre en détail avec chacun de leurs élus ? Et comment consulter les besoins de l'ensemble des citoyens ?

⁵⁶³ D'après entretien avec Marie-Laure Meyer, maire adjoint de Nanterre.

Vers un processus itératif

Une méthode pourrait consister à procéder du bas vers le haut. Chaque commune fixerait ses axes prioritaires, puis chaque département choisirait à son échelle, parmi cet ensemble d'axes, des priorités et finalement la Région ferait un dernier tri. Mais nous voyons les limites de cette méthode : selon quels critères peut-on choisir « les priorités des priorités » ? Priorité au local, au départemental ou au régional ? Et puis, l'addition des intérêts locaux ne fait pas forcément l'intérêt général.

Une piste qui nous semble plus intéressante consiste à affiner le projet par des échanges itératifs entre les différentes échelles institutionnelles. Le modèle de « l'ingénierie concourante » propose pour le développement des projets industriels « *une coordination et une coopération permanentes entre les phases amont et les phases aval* »⁵⁶⁴. Nous proposons de façon similaire une réflexion conjointe des institutions en amont (à échelle de la Région) et des institutions en aval (départements, communes). Pour cela il faut, bien sûr, disposer de temps.

Dans une première étape, les pilotes à échelle régionale -DREIF, Conseil Régional, Stif- conçoivent une ébauche du réseau Mobilien. Cette première ébauche est tout d'abord soumise aux collectivités locales. Des pilotes départementaux pourraient présenter les enjeux du projet global à échelle locale⁵⁶⁵ afin d'améliorer les projets et d'y faire adhérer des partenaires indispensables pour son succès, les élus municipaux. La commune de Nanterre peut, à échelle locale, préférer développer l'axe de liaison avec Rueil-Malmaison plutôt que celui avec Colombes proposé par le PDUIF. Mais elle peut aussi changer d'avis lorsqu'elle comprend que la liaison vers Colombes ferait partie d'un réseau structurant dont elle pourrait bénéficier. En même temps les porteurs du projet à échelle régionale peuvent évaluer la pertinence des lignes par rapport aux demandes locales. Ils peuvent considérer que la liaison vers Rueil-Malmaison est en fin de comptes tout aussi structurante que celle qu'ils avaient prévue au départ et profiler ainsi une nouvelle ébauche du réseau qui s'adapte mieux aux intérêts locaux.

⁵⁶⁴ GAREL, G., 2003, *op. cit* p. 46

⁵⁶⁵ Il semble nécessaire que le projet soit repris par des pilotes départementaux, pour faciliter le débat à échelle locale. La question sera comment garantir que ces pilotes adhèrent aux problèmes et aux objectifs définis à l'échelle régionale. Nous y reviendrons dans le sous-chapitre 4.2.2.

La confrontation du projet à l'avis des citoyens (dans des conseils de quartiers ou au moyen d'enquêtes, pour viser un public plus large) peut ensuite permettre des modifications ponctuelles de chaque proposition à une échelle locale (modification d'itinéraires par exemple) ou, nettement, la remise en question du choix de certaines lignes, et le retour au stade de discussion précédent.

Cette procédure itérative s'inspire du modèle tourbillonnaire proposé par Akrich, Callon et Latour pour illustrer l'innovation basée sur des expérimentations successives et non plus sur le modèle linéaire classique où les étapes sont irréversibles⁵⁶⁶. Par un processus comprenant plusieurs allers-retours, le projet peut atteindre une forme plus satisfaisante. Dans chacune de ces étapes, il est essentiel que tous les partenaires puissent contribuer activement à la conception du nouveau réseau, que celui-ci ne soit pas complètement bouclé d'avance.

Cette proposition diffère de ce qui fut tenté lors de l'élaboration du PDUIF. Il y avait bien des instances territoriales de concertation (à échelle départementale), mais il n'y eut pas vraiment le temps de faire plusieurs allers-retours et les lignes n'étaient pas analysées en détail, commune par commune. Et puis surtout, il n'y avait pas en amont un objectif de fond partagé pour le nouveau réseau de telle sorte qu'en augmentant le nombre de lignes et de pôles (pour répondre aux soucis du réseau à deux vitesses), l'essence même du projet devenait floue.

Si l'objectif est au contraire bien présent dès le départ et qu'il encadre au cours des discussions, les différentes modifications du projet, celui-ci peut plus facilement évoluer de façon cohérente tout en restant proche des intérêts locaux. Autrement dit, la sélection des lignes et les détails du projet peuvent varier, mais l'objectif de fond demeure toujours clair. Dans la première étape, pendant la formulation des problèmes et la naissance d'idées nouvelles, les objectifs pouvaient évoluer. Dans cette étape de formalisation de l'idée innovante, l'objectif est arrêté, mais on garde une certaine liberté de manœuvre pour peaufiner le projet. Il est possible que les discussions avec les collectivités locales soulèvent des nouvelles données dont on n'avait pas conscience qui amènent à revoir l'objectif de fond. Dans ces cas là, on pourrait revenir à l'étape précédente (voir schéma 17).

⁵⁶⁶ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(II), "A quoi tient le succès des innovations. Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole." *Annales de Mines*, n° septembre 1988, p. 21.

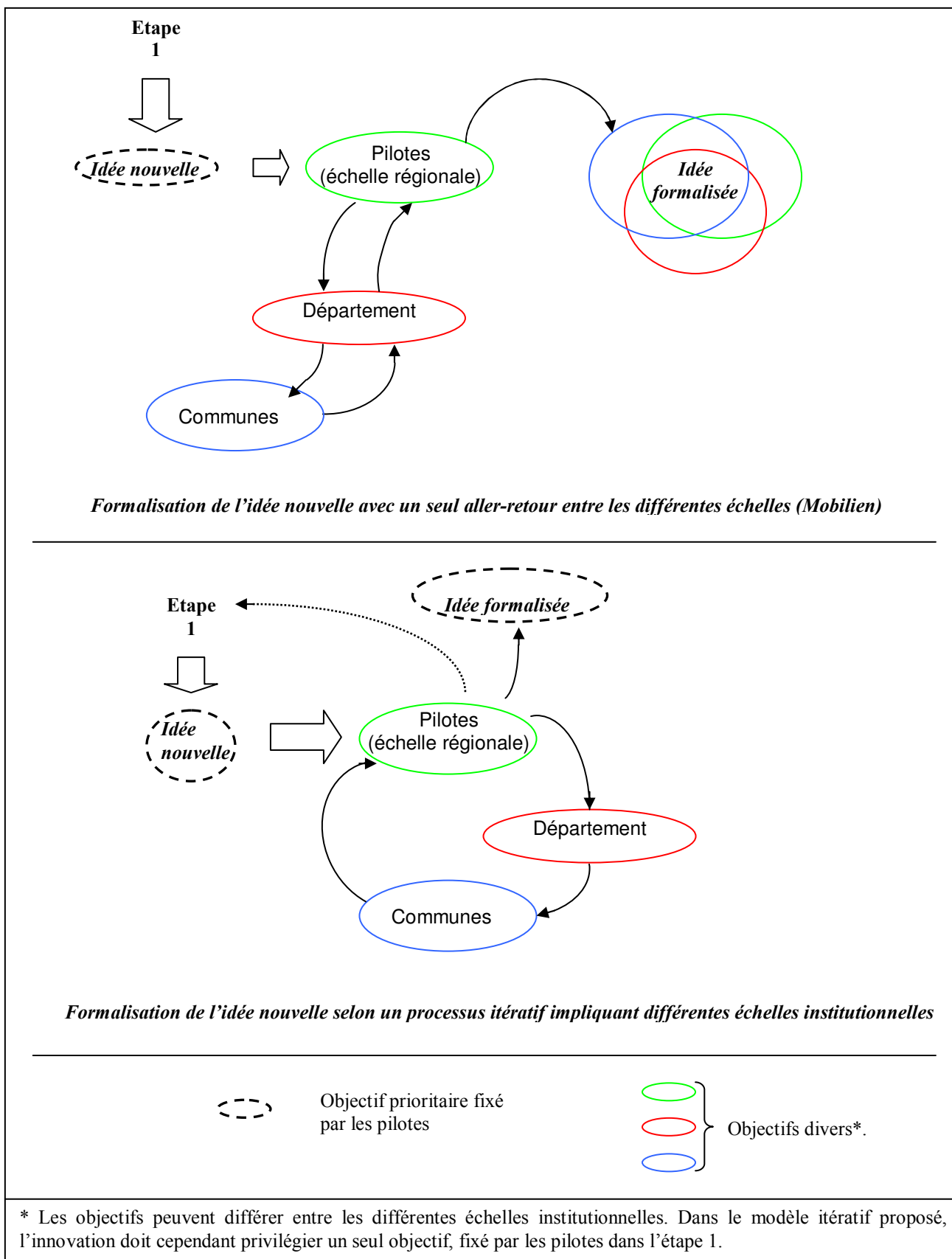


Schéma 17 - Procédure de formalisation du projet Mobilien face au modèle itératif⁵⁶⁷

⁵⁶⁷ Source : élaboration propre.

La définition du projet doit donc être ouverte aux avis locaux tout en veillant à ce que l'objectif de départ soit respecté et partagé. Encore une fois, l'équilibre ne semble pas évident à atteindre. Ouvrir complètement les débats au local tout en maintenant une ligne directrice unique, voilà la difficulté. Probablement, comme dans la phase de définition des problèmes et des objectifs, une solution pourrait consister à recueillir le maximum de données et d'avis possibles, tout en se réservant le droit de ne prendre en compte que ce qui semble pertinent aux pilotes par rapport à l'objectif prioritaire. Nous pouvons aussi espérer qu'en associant les citoyens tout au début, lorsque le projet n'est pas complètement défini, les oppositions seront moindres. Nicolas Louvet a montré que *«en participant en amont à la procédure PDU –à savoir avant l'enquête publique- la population adopte l'attitude d'un initiateur (posant de nouveaux problèmes) ou d'un partenaire (proposant d'autres solutions) alors qu'en aval elle opte pour celle du contestataire (prenant le parti de la censure) »*⁵⁶⁸.

La formalisation du projet moyennant une large concertation qui inclue notamment des représentants des communes touchées par le projet permettrait donc d'adapter l'idée innovante aux intérêts locaux. C'est finalement une procédure similaire à celle des comités d'axe : des pilotes à échelle départementale organisent des réunions avec l'ensemble des représentants locaux et des partenaires institutionnels à échelle régionale. Mais il existe une différence significative qui réside dans le moment où nous proposons que cette procédure se tienne : elle doit avoir lieu en amont, lorsque ni les axes, ni les objectifs pour chacune des lignes, ni les moyens de les financer n'ont été parfaitement fixés. Les comités d'axe (si on souhaite conserver le même nom) doivent servir à poser les fondements du projet et non pas simplement à le mettre en œuvre. Il en découle que le citoyen de base devrait être pris en compte dans les débats (via des enquêtes ou à travers d'autres moyens qui pourraient être imaginés commune par commune, comme les conseils de quartiers). Toute la difficulté consistera à réussir à ce que le projet maintienne une certaine cohérence tout en intégrant les intérêts locaux. La figure du pilote semble essentielle, son rôle devant dépasser celui du simple médiateur.

⁵⁶⁸ LOUVET, N., 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale: le cas des Plans de Déplacements Urbains*. Thèse en Urbanisme et Aménagement, Latts, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, p. 282

4.2.2 – Un pilotage engagé

La leçon du Mobilien : le besoin de soutien politique

Les pilotes de l'axe 304 estiment que, en tant que techniciens, leur tâche ne devrait pas consister à défendre une idée politique. Ils considèrent leur rôle comme devant être neutre. Ils se voudraient des médiateurs comme les « courtiers » de Olivier Nay et Andy Smith qui doivent avant tout « *rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts* »⁵⁶⁹. Mais ils ne se considèrent pas censés porter certaines valeurs, ni orienter le projet vers un intérêt quelconque (voir chapitre 3.4.2).

Et pourtant, tout au long des réunions pour définir les aménagements du Mobilien, ils sont amenés à prendre des décisions qui dépassent le cadre strictement technique. Car tout d'abord, l'organisation des réunions requiert des choix qui ne sont pas neutres : quels partenaires inviter ? Quand ? Où ? Ensuite parce que l'adaptation des principes du PDU aux réalités locales exige une vision politique du projet : faut-il mener des actions volontaristes contre le stationnement ? Contre la place de la voiture sur la voirie ? Enfin parce que les nombreuses limitations de ressources (exposées dans le chapitre 3) ne facilitent pas la tâche, en imposant des contraintes et des choix supplémentaires.

En fait, l'idée du technicien « neutre » est discutable du moment où le projet est encore dans sa phase de définition.

John Forester a montré que le rôle des techniciens de municipalité (*planners*) qui font la médiation entre les promoteurs immobiliers (*project developers*) et les associations de voisins (*neighborhood residents*) est loin d'être neutre⁵⁷⁰. Les *planners* ont une influence réelle sur l'essence du projet parce qu'ils décident de la gestion du temps (ce qui leur permet de promouvoir certains projets plutôt que d'autres) et des stratégies dans l'organisation des

⁵⁶⁹ NAY, O. et SMITH, A., 2002, "Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions", in Nay, O. et Smith, A. (Eds.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris, Economica, p.13

⁵⁷⁰ FORESTER, J., 1987, "Planning in the face of conflict : negotiation and mediation strategies in local land use regulation", *Journal of the American Planning Association*, vol. 53, n° 3, pp. 303-314.

réunions (se réunir avec qui, en quel moment). Ils ont recours à plusieurs sortes de négociations informelles qui vont permettre de faire pencher le projet dans un sens ou dans l'autre. *« Le répertoire des stratégies de médiation-négociation exige inévitablement que les aménageurs (planners) exercent un jugement pratique à la fois politique et éthique. Ce jugement concerne qui est, et qui n'est pas invité aux réunions ; où, quand et quelles réunions ont lieu ; quelles questions doivent ou ne doivent pas apparaître dans les agendas ; les préoccupations de qui, sont ou ne sont pas reconnues ; à quel point le rôle de l'aménageur (planner) doit être interventionniste ; et ainsi de suite »*⁵⁷¹.

C'est le même cas pour le projet Mobilien lorsqu'il se trouve dans l'étape de définition et de négociation avec les acteurs locaux, c'est à dire la phase où l'on choisit les axes, leurs caractéristiques principales et les objectifs en termes de vitesse commerciale ou autres, au moment où l'on recherche des financements... Les pilotes doivent alors jouer un rôle similaire à celui qu'ils ont eu pendant la phase d'identification des problèmes et choix des objectifs : tout en s'appuyant sur le maximum de données objectives possibles et en cherchant le soutien d'un large éventail d'acteurs, ils doivent porter leur vision du monde et certaines priorités d'action. Lorsque le pilote est un technicien, un soutien politique ferme sera nécessaire pour conférer de la légitimité à de tels choix (c'est ce que réclamaient certains pilotes d'axe –cf. chapitre 3.4.2).

Mais est-il bien possible de maintenir fermement un certain cap alors que le projet est soumis à de nombreux intérêts divergents ? Alors que les négociations sont multiples et à plusieurs échelles ?

Des pilotes à fortes compétences techniques

Nadia Arab a montré l'imprévisibilité à l'œuvre dans l'élaboration de certains projets d'aménagement urbain⁵⁷². Le processus d'élaboration dépend du contexte que l'auteur nomme « situation de projet ». Les surprises, les situations de blocage, les risques sont toujours présents ; les composantes réglementaires, symboliques et techniques du projet, l'existence d'une expertise plus ou moins développée, la temporalité ou les réalités territoriales sont des facteurs qui pèsent sur la conception et les choix finaux et qu'il est impossible de déterminer *a*

⁵⁷¹ FORESTER, J., 1987, *op. cit.* p 312

⁵⁷² Elle a analysé les projets Odysseum à Montpellier et la ligne de B de tramway à Strasbourg. ARAB, N., 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse en Aménagement et Urbanisme, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 508 p.

priori. Dans cet univers imprévisible, Arab identifie différents types de pilotage, plus ou moins centralisés, abordant de façon différente la production des savoirs, les négociations et les prises de décisions, promouvant des interactions plus ou moins soutenues entre les études et l'opérationnel... Dans tous les cas, la direction de projet⁵⁷³ joue un rôle essentiel en tant qu'instance placée sous l'autorité directe du pouvoir politique et en position formelle de commandement. Elle garantit la convergence du projet (entre les intentions politiques, les contraintes techniques, la faisabilité socio-politique, le calendrier et les coûts) en facilitant les modifications qui s'avèrent nécessaires au fur et à mesure qu'il avance tout en contrôlant « *la définition des problèmes et l'espace des choix* ». L'auteur souligne finalement l'importance d'un pilotage politique pour permettre précisément la convergence et la structuration de « l'espace de choix » : le politique définit les orientations générales du projet, valide les options en cours de route, désigne les risques politiques à contrôler, fixe les limites temporelles, énonce « *des prescriptions autoritaires qui débloquent les situations de crise de conception et empêchent la paralysie* »⁵⁷⁴, alloue des financements publics, etc.

Ainsi, même si Nadia Arab ne le formule pas exactement de cette façon, il découle de son analyse que, malgré les fortes indéterminations auxquelles sont soumis les projets d'aménagement, maintenir un certain cap reste possible grâce à un pilotage du projet, technique et politique.

Dans une perspective critique envers les approches exclusivement interactionnistes de la conception architecturale, certaines études montrent d'ailleurs que malgré la confrontation de points de vue et d'intérêts divers, les bâtiments architecturaux conservent souvent, à terme, des attributs qui ne trahissent pas l'objectif original⁵⁷⁵. Dominique Raynod a ainsi mis en évidence les limites des analyses qui expliquent la conception uniquement comme le résultat imprévisible des interactions entre de multiples acteurs⁵⁷⁶. La comparaison entre les *croquis d'étude* ou les *perspectives d'aspect* de plusieurs projets de bâtiments avec les photographies finales prouve la similarité entre l'idée originale et le résultat final. Les modifications effectuées en cours de route affectent surtout les détails secondaires. « *Il existe donc une*

⁵⁷³ La direction de projet désigne « *l'acteur auquel la collectivité locale qui initie le projet délègue explicitement la responsabilité de le conduire et de le finaliser* », ARAB, N., 2004, *op. cit.* p. 468.

⁵⁷⁴ ARAB, N., 2004, *op. cit.* p. 474.

⁵⁷⁵ Même s'il existe certaines modifications de l'idée de départ, celles-ci restent secondaires.

⁵⁷⁶ RAYNOD, D., 2001, "Compétences et expertise professionnelle de l'architecte dans le travail de conception", *Sociologie du travail*, n° 43, pp. 451-469.

dérive des projets, que l'on ne saurait nier, mais celle-ci n'est pas assimilable à une refonte générale du projet d'architecture »⁵⁷⁷.

Si la ligne directrice d'un projet architectural peut être maintenue en dépit des nombreux acteurs impliqués et des multiples débats auxquels l'idée originale est soumise, c'est essentiellement grâce au rôle de l'architecte. Raynod défend que, même si les compétences professionnelles évoluent et se diversifient, l'architecte conserve des connaissances bien spécifiques qui le rendent indispensable dans la conception d'un bâtiment. Des négociations et des compromis (entre les souhaits de l'architecte et ceux du maître d'ouvrage) ont bien lieu pendant la phase de conception, mais l'architecte garde un certain pouvoir de décision. Il est notamment respecté pour sa capacité à analyser les contraintes du site, à formuler des propositions architecturales et à prévoir la réaction des usagers. Les autres acteurs associés à la conception (ingénieurs en structures, thermiciens, acousticiens, etc.) restent des *concepteurs secondaires*. Nous pourrions ajouter que l'architecte reste « l'auteur » du bâtiment, au sens artistique. Son image de marque et sa réputation sont en jeu.

Il est vrai que par rapport au nombre d'institutions impliquées, les projets de bâtiment sont généralement moins complexes que ceux d'une grande opération d'aménagement ou d'une ligne de transport en commun traversant plusieurs communes. Et pourtant, il existe aussi dans les transports des exemples où la personnalité de l'architecte est notoire dans le résultat final. Paul Chemetov est généralement présenté comme « l'auteur » du projet de tramway de Saint-Denis à Bobigny. De nombreux choix du projet final reposent sur sa vision très personnelle et idéologique du projet : « *Quand j'ai conçu le projet du tramway Bobigny - Saint-Denis, j'ai refusé que l'équipement public soit de moins belle qualité que celui de la capitale. Les trottoirs de Paris sont en granit. Je ne vois pas pourquoi ils ne seraient pas en granit à Bobigny. C'est ceux qui manquent le plus qui ont besoin de la meilleure qualité de service urbain* »⁵⁷⁸. Il reste néanmoins à vérifier si des choix plus fondamentaux, comme le tracé de la ligne, correspondent également à ses souhaits.

Quoi qu'il en soit, l'exemple architectural nous inspire une nouvelle piste pour améliorer la conception d'un projet innovant dans les déplacements urbains : renforcer la responsabilité des pilotes. A l'instar des architectes, le pilote d'axe devrait se sentir un peu « l'auteur » du projet. Il devrait faire valoir ses compétences techniques pour imposer certains critères. Et il

⁵⁷⁷ RAYNOD, D., 2001, *op. cit.* p. 454

faudrait qu'il défende certains partis pris, qu'il se batte pour sa propre conception du projet, en accord, bien sûr, avec l'objectif défini en amont⁵⁷⁹.

Le rôle des pilotes qui portent le projet dans sa phase première devrait donc contenir les deux dimensions, politique et technique. S'il s'agit d'élus, il faut qu'ils s'entourent d'une équipe technique performante car, autrement, ils n'auront pas l'expertise nécessaire pour réussir à imposer certains choix ; s'il s'agit de techniciens, ils devront compter avec un soutien politique ferme qui légitime une certaine vision du monde. Dans le cas du tramway de Saint-Denis-Bobigny, Paul Chemetov comptait avec le soutien unanime des maires des quatre communes desservies par le tramway et du président du Conseil Général de Seine-Saint-Denis, tous communistes. L'aboutissement du projet peut ainsi être lu comme une victoire de certaines priorités politiques : « *le "référentiel" dominant du projet du tramway Saint-Denis-Bobigny apparaît clairement politique, et non pas sectoriel* »⁵⁸⁰.

Mais l'exemple du tramway de Seine-Saint-Denis est relativement exceptionnel. Les cas où l'on trouvera un même parti politique sur toute la longueur de la ligne de transport seront rares (et cela ne garantit d'ailleurs pas la concordance de points de vue). Notre proposition s'avère insuffisante : un pilotage technique et politique avec un vrai pouvoir d'action ne semble pas évident à trouver. Quel élu ou technicien aurait la légitimité d'imposer « sa vision » sur un projet de transport, du moment où celui-ci traverse des communes qui ne partagent pas les mêmes priorités ?

Echelle d'action du pilote, l'intercommunalité ?

Dans une politique régionale, le problème d'articulation entre des échelles institutionnelles différentes peut se poser à différents échelons. En France, ces échelons sont le département et la commune. Comment garantir dans une première étape que les objectifs, les problèmes prioritaires et l'ébauche du projet, définis et portés tout d'abord à échelle régionale, soient partagés et bien défendus par les pilotes départementaux ? Et dans une deuxième étape,

⁵⁷⁸ Paul Chemetov, entretien publié dans L'Humanité, 28 mars 1995.

⁵⁷⁹ Gilles Garel résume les compétences du responsable de projet dans l'industrie. Ils pourraient s'appliquer au pilote d'une politique publique innovante : compétence instrumentale du pilotage de projet, maîtrise des champs techniques impliqués dans le projet, compréhension des spécificités du projet et adhésion à ses objectifs, et compétence sociale (leadership et capacité de communication). GAREL, G., 2003, *op. cit* p. 55.

⁵⁸⁰ OFFNER, J.-M., 1998, "Le tramway Saint-denis-Bobigny entre enjeux et usages", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, décembre 1998, pp. 137-143.

comment faire pour que les communes, qui ne partagent peut-être pas les mêmes valeurs, adhèrent au projet ?

Pour faciliter l'adhésion des communes, certains acteurs du PDUIF prônent le développement des intercommunalités : « *Vous savez, si on avait une intercommunalité plus forte avec un niveau politique plus à même de porter le projet et des structures techniques plus à même de répondre, là on serait nettement plus efficaces. Je trouve que pour cela, c'est dommage que le PDU soit en avance par rapport à l'intercommunalité* »⁵⁸¹. Nous pouvons imaginer en effet que des structures mutualisant les ressources d'un ensemble de communes puissent acquérir une certaine légitimité politique et des compétences techniques, et soient ainsi en mesure de faire passer certains critères sous le principe de « l'intérêt général » : les communes seraient disposées à céder sur certains projets car, faisant partie de la communauté, elles gagneraient sur d'autres. Les pilotes d'axes trouveraient donc dans le groupement de communes un échelon institutionnel approprié pour mener leur action⁵⁸².

Il existe des exemples de projets de transport ayant été portés à échelle intercommunale avec succès. Le cas du Val de Lille vient à l'esprit. En effet, le projet fut porté essentiellement par la communauté urbaine qui réussit à imposer ses choix aux différentes municipalités. Mais ce n'est pas un bon exemple : la concertation fut faible et le projet aboutit sous le pilotage autoritaire du président Arthur Notebart, qui ignora l'avis de certaines communes et enquêtes publiques en jouant sur certaines alliances politiques et économiques (voir chapitre 2.2). Cependant, il existe des intercommunalités qui réussissent à imposer certains critères aux communes, de façon plus « démocratique ». Anaïk Purenne a montré par exemple que la Direction de la Voirie de la communauté urbaine de Lyon, exerce un contrôle sur la gestion des infrastructures (aussi bien sur les travaux de grande ampleur, que sur les travaux d'entretien) grâce à une organisation fédérée en agences locales fortement autonomes et proches du terrain⁵⁸³. Chaque subdivision territoriale possède des moyens humains et matériels lui permettant de mener des études techniques et de réaliser des travaux qui ne sont pas toujours à la portée des communes. Les techniciens territoriaux de la communauté urbaine

⁵⁸¹ D'après entretien avec Sylvain Michelin, responsable de projet Pôles PDU au sein du Stif.

⁵⁸² Souligner l'intérêt de l'échelon intercommunal n'est pas en soi très original puisque le PDUIF le faisait déjà en prévoyant la déclinaison du plan global à l'échelle des intercommunalités dans des Plans Locaux de Déplacements (PLD). La limite de ce principe de déclinaison est que les intercommunalités ne couvrent pas l'ensemble du territoire francilien. Les axes Mobiliens sont ainsi rarement compris à l'intérieur d'une de ces structures institutionnelles.

sont par ailleurs un point de passage obligé pour les municipalités du fait « *que les élus communaux spécifiquement chargés des affaires de transport ne disposent d'aucun interlocuteur de rechange pour intercéder en faveur de leur territoire auprès des instances politico-administratives qui gèrent l'agglomération lyonnaise* »⁵⁸⁴.

Le développement d'intercommunalités pourrait donc être une piste pour dépasser les intérêts strictement locaux dans la conception du projet de transports. Mais, nous pouvons objecter tout d'abord la difficulté de création de ces structures. Sans trop entrer dans les détails, les groupements de communes ont du mal à se former lorsque les configurations politiques sont fragmentées et qu'il n'existe pas un projet commun pour le territoire en question⁵⁸⁵. Dans le cas particulier de l'Ile-de-France, un obstacle supplémentaire est le fait que les échelles d'interdépendances sont multiples : elles ne relèvent pas du modèle centre-périphérie (ce qui rend difficile la constitution d'une intercommunalité politique centrée sur Paris) et elles concernent souvent des territoires discontinus (ce qui complique la formation d'intercommunalités diverses autour de plusieurs pôles de la Région)⁵⁸⁶.

En outre, même dans les cas où l'intercommunalité existe, elle ne possède pas toujours la légitimité politique suffisante pour passer au dessus de l'avis des maires. Dans le cas du Mobilien, le seul axe piloté par une intercommunalité (ligne 153, pilotée par Plaine Commune) rencontre le même type d'obstacles décrits pour l'axe 304 : « *On a mutualisé les moyens, il y a eu un transfert de compétences. Cela veut dire qu'on mutualise les moyens pour l'opérationnel, mais les décisions elles ne doivent pas être prises sans l'accord de chacune des municipalités. Chacun est un petit peu roi dans sa demeure (...) les maires tiennent à leur échelon local.* »⁵⁸⁷ Des chercheurs ont analysé les nombreux

⁵⁸³ PURENNE, A., 2003, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la communauté urbaine de Lyon*. Thèse de doctorat en Sociologie dirigée par J-C. Thoenig, Ecole Normale Supérieure de Cachan, 571 p. Sur cet aspect, voir notamment le chapitre 8, pp.285-302.

⁵⁸⁴ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* pp. 295-296.

⁵⁸⁵ Pour plus de détails sur ces obstacles, voir par exemple : NEGRIER, E. et ESCAFFIT, C., 2001, "Quand l'agglomération fait peur. L'échec d'un projet de communauté à Béziers", *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 100, pp. 17-23. Ou encore OLIVE, M., 2001, "La difficile émergence politique de l'agglomération marseillaise", *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 100, pp. 24-31.

⁵⁸⁶ BEHAR, D. et PHILIPPE, E., 1999, "L'île-de-France, exception ou laboratoire", *Pouvoirs Locaux*, n° 40, mars, pp. 61-69.

⁵⁸⁷ D'après entretien avec Stéphane Wojnarowski, ingénieur à Plaine Commune, membre de l'équipe de pilotage du Comité d'axe de la ligne 153. Pour permettre de faire jouer à la communauté d'agglomération un vrai rôle de décideur politique, Stéphane Wojnarowski propose que ses élus soient choisis au suffrage universel direct : « *Celui qui a la légitimité politique aujourd'hui c'est l' élu municipal parce que c'est lui qui est élu directement. Parce que les gens ont du mal à palper ce que c'est que l'intercommunalité, d'une manière générale, et en plus ils n'élisent pas directement les élus.(...) Le jour où on arrivera à passer au suffrage universel direct en*

dysfonctionnements de certaines communautés urbaines, trop soumises aux pouvoirs communaux⁵⁸⁸. Même dans les cas où l'intercommunalité exerce un contrôle sur les communes, celles-ci peuvent maintenir un certain pouvoir d'influence. C'est le cas dans la communauté urbaine de Lyon car, à la pratique, ses agents locaux ont intégré les intérêts municipaux : *« Le technicien territorial occupe ainsi une position ambivalente. D'un côté, il est le porte-parole de sa direction auprès des élus communaux. A ce titre, il est censé appliquer les grandes orientations et respecter les règles fixées par celle-ci (normes, procédures budgétaires, etc.). De l'autre, il est progressivement amené à intérioriser les contraintes et les intérêts des élus de son secteur avec lesquels il cherche à maintenir de bonnes relations et se trouve incité à prendre en compte leurs exigences, au détriment des volontés centrales »*⁵⁸⁹.

Tous ces aspects nous poussent à relativiser la piste des intercommunalités comme instances permettant de dépasser les logiques communales dans la conception d'un projet de déplacements urbains⁵⁹⁰. Les intérêts locaux risquent toujours de s'imposer à la volonté des pilotes, qu'ils représentent un échelon départemental ou intercommunal.

Et puis, le problème de l'articulation entre échelles institutionnelles ne se pose pas uniquement au niveau des communes mais aussi entre la Région et les départements, nous l'avons signalé au début de ce sous-chapitre. Comment faire en sorte que les pilotes départementaux adhèrent aux problèmes et objectifs définis par les acteurs régionaux ? En mettant à leur disposition des moyens humains et matériels dont ils ne disposent pas (à l'image de la communauté urbaine de Lyon par rapport à ses communes) ? Ce n'est pas gagné, car les rapports de force se trouvent parfois inversés. Le maire adjoint de Nanterre explique que : *« [La Région] Elle n'a aucun pouvoir ! Vous savez, la Région c'est 1500 salariés, le Conseil Général des Hauts-de-Seine c'est 5000. La région c'est 3 milliards d'euros de budget, le Conseil Général des Hauts-de-Seine c'est 5 milliards. Les départements c'est des baronnies ! Et la décentralisation de ce point de vue là est une catastrophe parce*

intercommunalité, on aura déjà fait un grand pas. Là, il y aura une légitimité politique qui pourra faire que l'on dépasse la couche communale ».

⁵⁸⁸ Voir par exemple SAVARY, G., 1998, "La régulation consensuelle communautaire: facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux." *Politiques et Management Public*, vol. 16, n° 1, mars, pp. 107-138.

⁵⁸⁹ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* pp. 291-292

⁵⁹⁰ Il reste cependant à creuser les articulations qui existent dans certaines intercommunalités entre le travail des comités locaux d'élaboration de PLD et celui des comités d'axes traversant le même territoire.

*qu'elle n'a pas donné aux régions les moyens d'être pertinentes au niveau européen »*⁵⁹¹.

Nous reviendrons plus loin sur la question de la décentralisation. Retenons pour l'instant que, lorsque les rapports de force se trouvent inversés, l'acceptation des départements de la politique dictée par la Région peut être encore plus difficile à obtenir.

Donc, d'une façon générale, la question est de savoir si le local et le global sont condamnés, par essence, au conflit. N'existe-t-il pas des possibilités d'accord ?

Une piste pourrait consister à travailler sur le contenu du projet. Ce ne serait pas tellement l'intercommunalité qui permettrait de faire converger les volontés des communes, mais plutôt à l'inverse, le projet commun qui pourrait renforcer l'intercommunalité⁵⁹². En ce sens, nous avons déjà proposé que le projet s'adapte à divers intérêts et qu'il soit en conséquence conçu selon un processus de concertation itératif à différentes échelles institutionnelles. Mais adapter un projet à l'ensemble des intérêts ne va pas de soi. Comment satisfaire à la fois l'objectif de grande vitesse commerciale et certaines activités de proximité ? Ou la réduction du trafic automobile avec la fluidité la vitesse des échanges ? Le Mobilien n'a pas réussi et c'est une des raisons de son échec. Un projet ferme et cohérent ne pourra sans doute pas satisfaire tous les intérêts. Mais certaines oppositions pourront être surmontées s'il présente des caractéristiques assez attirantes, s'il permet d'imaginer des retombées positives pour tous, s'il séduit. Il sera alors possible de le faire accepter par une grande majorité. C'est ce que nous développerons ci-dessous.

4.2.3 – Un contenu plus séduisant

Nous ferons dans ce chapitre l'hypothèse qu'il est possible de « dompter » certains intérêts économiques ou politiques des élus en rendant le contenu du projet « irrésistible » à leurs yeux, et cela sur trois volets : technique, urbanistique et de qualité de service. Rendre l'idée nouvelle « irrésistible » ne voudra pas seulement dire l'améliorer en soi, mais aussi imaginer

⁵⁹¹ D'après entretien avec Marie-Laure Meyer, maire adjoint de Nanterre.

⁵⁹² Certains chercheurs signalent le poids que les projets de transports en particulier peuvent jouer dans la constitution de nouveaux groupements de communes : « *Il ne faut pas négliger l'importance des transports publics dans la construction ou dans le renforcement d'une identité d'agglomération. Du fait de leur capacité à incarner les solidarités entre les communes, ou à participer à la différenciation d'une agglomération par rapport aux autres, les réseaux de transports urbains contribuent de manière spécifique à l'émergence des "nouveaux territoires"* » GALLEZ, C., 2005, "Les transports urbains face à la structuration du pouvoir d'agglomération", *Pouvoirs Locaux*, n° 66, septembre, pp. 70-74.

les bénéfices que l'élu peut en tirer vis-à-vis de ses électeurs et bien les mettre en avant lors des discussions.

La séduction par la technique

Les nouveautés techniques : image du progrès

Nous avons déjà proposé une piste pour intéresser les élus locaux au projet de transports en commun : les associer au choix des lignes. Dans le cas du réseau principal de bus, ils n'avaient pas choisi les axes, ce qui limitait forcément leur intérêt pour le Mobilien. Mais au-delà du tracé du nouveau réseau, un deuxième argument qui peut expliquer ce désintérêt repose dans le fait que le mode bus n'est pas en soi techniquement innovant, ce qui le fait apparaître comme peu valorisant.

Les innovations techniques sont généralement associées à l'image du progrès. « *Nul ne niera que le progrès soit infiniment lié à la technique. Le domaine tout entier est orienté vers une finalité concrète : la réalisation de projets rendant la vie sur terre moins précaire, plus économe de nos peines, plus savoureuses en termes de plaisir* »⁵⁹³. Pour les gouvernements, promouvoir l'innovation technologique peut être une façon d'afficher leur engagement en faveur du progrès. Ainsi, dans les campagnes électorales, le parti au pouvoir met systématiquement en avant les avancées technologiques accomplies sur leurs territoires... La même logique s'applique dans le domaine des transports : la mise en place d'une innovation peut être porteuse politiquement. L'exemple de Catherine Trautmann est souvent évoqué : maire de Strasbourg élue de justesse en 1989 avec un programme politique qui mettait en avant la réalisation d'un tramway, elle fut réélue en 1995 avec une large majorité après implantation du nouveau réseau⁵⁹⁴.

Outre l'image positive qu'elle véhicule, la technique nouvelle peut jouer le rôle d'attirer de nouveaux clients vers les transports collectifs. En ce sens, nous avons signalé en introduction que depuis les années 1960, les gouvernements ont eu deux types d'approche, la première visant à mettre en place des innovations « de rupture » et la deuxième, plus récente recherchant plutôt des innovations « incrémentales »⁵⁹⁵.

⁵⁹³ SFEZ, L., 2002, *Technique et idéologie. Un enjeu de pouvoir*. Paris, Editions du Seuil, 324 p.

⁵⁹⁴ En 1995, Catherine Trautmann fut réélue au premier tour avec 52,52% des voix.

⁵⁹⁵ Telles que définies dans l'introduction.

Le problème des innovations incrémentales est d'ordre politique : elles sont moins visibles que les innovations de rupture. Et le Mobilien, réseau d'autobus, n'est pas une exception : il ne propose pas une nouvelle technique mais un meilleur agencement des éléments traditionnels. Or, cela ne semble pas suffisant pour transmettre une image innovante. Surtout parce que le mode bus ne bénéficie pas d'une bonne réputation, notamment en banlieue (voir tableau). Et nous avons vu à quel point : lors des discussions sur le nom du nouveau réseau, la RATP souhaite effacer le radical « bus »⁵⁹⁶.

	1991	1992	1993	1994	1996	1998
Métro	7,3	7,4	7,5	6,9	6,8	6,9
RER	7,1	7,2	7,4	6,9	6,6	6,7
Voiture particulière	6,0	5,7	6,1	6,1	6,5	6,4
Bus Paris	6,0	6,0	6,2	6,0	6,1	6,1
Taxi	5,9	5,8	5,9	5,8	5,7	5,9
Deux Roues	6,2	6,1	6,0	5,6	5,4	5,9
Trains Banlieue	6,4	6,3	6,4	6,2	5,9	5,8
Bus Banlieue	5,6	5,6	5,7	5,7	5,7	5,7

Tableau 21 - Note "d'image" accordée par les Franciliens à leurs modes de transport, de 1 à 10⁵⁹⁷

Mais, si le mode de déplacement n'est pas en soi innovant, des nouveautés technologiques peuvent tout de même être imaginées pour le rendre plus attractif : systèmes de priorité aux feux, caméras embarquées pour la sécurité, systèmes d'information en temps réel (du temps d'attente et du temps de parcours prévu), véhicules tri-articulés pour une plus grande capacité, planchers bas pour une meilleure accessibilité, nouveaux moteurs pour rendre la circulation plus silencieuse et moins polluante, etc. Certaines de ces techniques ont déjà été mises en œuvre avec succès. Il nous semble donc important que les pilotes insistent sur toutes les « petites » innovations qui peuvent accompagner le nouveau réseau et qui peuvent améliorer de façon très sensible son fonctionnement (le système de priorités aux feux pourrait par

⁵⁹⁶ La même logique est présente lors du choix d'un nom pour le nouveau réseau d'autobus nocturnes mis en service en Ile-de-France en septembre 2005 : le réseau *NoctamBus* devient *Noctilien*.

⁵⁹⁷ D'après enquête du Stif auprès de 1500 personnes. Source : <http://www.stif-idf.fr/chiffres/transit/f-set.htm> (dernier accès en novembre 2005).

exemple être très intéressant pour l’usager étant donné que les autobus perdent aux feux la plupart de leur temps d’arrêt)⁵⁹⁸.

En résumé, il apparaît que la séduction par la technique doit être envisagée dès la phase de conception d’idées nouvelles. Dans l’étape postérieure de concrétisation du projet, certains choix techniques restent possibles, puisque l’innovation est encore aux balbutiements, mais il sera difficile de revenir sur ses fondements (le mode bus, par exemple). Si le mode de déplacements n’est pas en soi novateur, les pilotes doivent bien mettre en avant les innovations qui pourraient l’accompagner, afin de séduire les politiques.

Convaincre, preuves à l’appui : l’exemple du VAL de Lille

Proposer des transports radicalement innovants n’est pas une condition suffisante pour convaincre les élus. Les nouveautés doivent présenter certaines garanties. Idéalement elles doivent avoir prouvé leur bon fonctionnement ailleurs. Le cas du VAL de Lille est emblématique. Nous avons vu que le projet aboutit grâce au soutien ferme de l’ élu président de la communauté urbaine, mais nous n’avons pas expliqué comment il fut lui-même séduit par le projet innovant. Et il s’agissait bien d’une « vraie » innovation dans le système de déplacements : un métro automatique à rames courtes, véhicules étroits et porte palières. Quelque chose qui n’existait pas... en France. Car des modes similaires étaient déjà en fonctionnement dans certaines villes des Etats-Unis et d’Australie et si le projet voit le jour, c’est après un voyage des principaux décideurs dans ces pays où ils sont finalement convaincus.

Bernard Félix explique l’histoire⁵⁹⁹. Le projet naît sous l’impulsion de l’Epale (établissement public d’aménagement de la ville nouvelle de Villeneuve d’Ascq) qui veut développer une ligne de transport pour relier la ville nouvelle à Lille. Souhaitant un site propre et estimant que ni le bus, ni le tramway ne permettraient d’atteindre des vitesses convenables, il se penche vers des solutions novatrices. C’est le début des années 1970 et un certain climat d’optimisme règne qui pousse à l’innovation. L’idée du métro à rames courtes et complètement automatisé (pour économiser dans le coût des chauffeurs tout en garantissant une très haute fréquence) est formalisée progressivement en partenariat avec le bureau d’études Setec. L’État soutient

⁵⁹⁸ Rappelons que d’après le diagnostic sur le fonctionnement de la ligne 304, l’autobus perdait entre 72% et 79% du temps à vitesse nulle dans les feux rouges.

⁵⁹⁹ FELIX, B., 1993, *Op. Cit.*

financièrement le projet à travers la DTT qui affiche l'objectif de contribuer à un progrès majeur dans les transports urbains (« *elle veut lancer la France dans la compétition pour des transports urbains d'un type nouveau* »⁶⁰⁰). Certains industriels français s'y impliquent également car ils voient l'opportunité de s'ouvrir de nouveaux marchés en mettant à profit leurs capacités d'innovation. Cependant, malgré tous ces soutiens, les élus locaux ne sont pas convaincus. Le maire de Lille « *se méfie instinctivement des nouveautés techniques* »⁶⁰¹. Arthur Notebart n'est pas plus enthousiaste de par la rivalité qui l'oppose au directeur de l'Epale. Un voyage est alors organisé par l'établissement public aux Etats-Unis et en Australie pour étudier la conception d'un grand centre commercial : « *en passant on peut voir aussi des réalisations en matière de métro léger, notamment dans les aéroports* »⁶⁰². Au retour, les deux élus sont convaincus et c'est Arthur Notebart qui prend les rênes politiques du projet « *il ne veut pas laisser à l'autre [le maire de Lille] la paternité du métro, si métro il y a* »⁶⁰³.

Si les nouveautés technologiques doivent être mises en avant pour convaincre les élus, il faudra y apporter des garanties de succès. Regarder ce qui a été fait ailleurs et montrer que ça marche. C'est ce que fait Georges Amar, directeur de l'unité prospective à la RATP dans un ouvrage récent⁶⁰⁴. C'est ce que suggère Michel Christen aussi, ancien chef du projet Mobilien à la RATP, lorsqu'il affirme que « *le monde des transports est un monde de voyeurs* »⁶⁰⁵. Mais cela fut très peu appliqué lors des réunions de concertation pour convaincre les élus locaux.

Nous pouvons ainsi affiner notre conclusion : la séduction par la technique doit être envisagée en amont, dès la phase de conception d'idées nouvelles et elle doit s'appuyer sur les expériences déjà réalisées susceptibles de séduire les élus.

Bien sûr, nous ne pouvons pas faire abstraction des contraintes financières. Le Val réussit parce qu'il bénéficia des investissements de l'État, et parce que dans les prévisions de départ, il devait être bon marché ce qui facilita l'engagement de plusieurs partenaires : « *C'est l'argument premier avancé par les inventeurs* »⁶⁰⁶ signale Félix. Toutes les propositions techniques ne sont donc pas envisageables. La réflexion sur les idées nouvelles doit tenir

⁶⁰⁰ FELIX, B., 1993, *Op. Cit.* p. 68.

⁶⁰¹ FELIX, B., 1993, *Op. Cit.* p. 80.

⁶⁰² FELIX, B., 1993, *Op. Cit.* p. 80.

⁶⁰³ FELIX, B., 1993, *Op. Cit.* p. 81.

⁶⁰⁴ AMAR, G., 2004, *Op. Cit.*

⁶⁰⁵ D'après entretien avec Michel Christen, ancien chef du projet Mobilien à la RATP.

⁶⁰⁶ FELIX, B., 1993, *Op. Cit.* p. 53.

compte des budgets disponibles. Mais la concertation peut permettre parallèlement de débloquer certains fonds, si l'idée est séduisante. Dans le cas du Mobilien, nous pouvons regretter que les discussions budgétaires ne soient intervenues qu'à la fin de la procédure, lors des négociations du contrat de plan État-Région. A ce moment là, face au manque d'argent, de nombreuses propositions restèrent lettre morte.

Mais la technique innovante, même si elle a fait ses preuves, peut s'avérer insuffisante pour séduire. Le cas de Catherine Trautmann que nous avons évoqué précédemment nous servira à nouveau d'illustration. Elle présente un programme politique qui affiche notamment la réalisation d'un réseau de tramway. Or, ce programme fut présenté comme l'alternative à celui de son opposant, le maire, qui prévoyait... la réalisation d'un Val ! Catherine Trautmann fit campagne contre le véhicule automatique léger et en faveur du projet de tramway : celui-ci permettait une nouvelle répartition de la voirie et toute une série de réaménagements urbains, tandis que le premier, circulait essentiellement en souterrain et ne changeait rien à la surface de la ville⁶⁰⁷. L'exemple montre à quel point certains élus peuvent être sensibles à la dimension urbanistique des projets.

⁶⁰⁷ BIGEY, M., 1993, *Les élus du tramway. Mémoires d'un technocrate*. Paris, Lieu Commun, 250 p.

La séduction par l'urbanisme

Des aménagements urbains valorisants

On pourrait se demander si l'enjeu urbanistique n'aurait pas pu jouer un rôle clé dans l'engagement des maires en faveur du Mobilien. L'exemple du tramway de Strasbourg n'est pas un cas isolé : le maire de Nantes fut convaincu par le projet de tramway grâce à sa dimension urbanistique⁶⁰⁸, et cette caractéristique est systématiquement évoquée comme le principal facteur du succès récent de ce mode de déplacements dans de nombreuses villes françaises⁶⁰⁹. L'idée de l'« effet structurant » est souvent mobilisée : les nouvelles lignes induiraient des transformations urbanistiques majeures et auraient de l'influence sur les activités économiques. Les aménagements esthétiques sont également mis en avant : le tramway favorise le renouveau du revêtement des sols, du mobilier urbain, de l'éclairage, des plantations, du moins lorsqu'il y a des financements joints... Entre le mythe et la réalité⁶¹⁰, la dimension urbanistique des projets de transports urbains semble être un facteur de séduction de nombreux élus locaux.

Or, l'urbanisme devient de plus en plus absent du projet Mobilien au cours des réunions de mise en œuvre, nous l'avons vu. Et ce n'est pas uniquement une question d'argent mais aussi une question de compétences professionnelles. L'élus adjoint de Colombes l'explique ainsi : *« Donc on est bien sur une problématique "transports" qui à mon avis n'insère pas suffisamment l'axe dans son environnement urbain. Et urbain au sens large, au sens "vie du quartier" : vie commerciale, vie des enfants à l'école, vie des personnes âgées, sécurité, accessibilité... »*⁶¹¹

⁶⁰⁸ BIGEY, M., 1993, *Op. Cit.* pp. 71-72.

⁶⁰⁹ La « dimension urbanistique » des projets de tramway est mise en avant dans de nombreux articles et numéros spéciaux de revues comme *Transports Urbains*, *Transport Public* ou *Urbanisme*. Voir par exemple ARCHAMBAULT, M.-F., 1997, "Le tramway d'Orléans: vecteur d'urbanisme?" *Transports Urbains*, n° 95, avril-juin 1997, pp. 9-15, LEFEVRE, G., 1998, "Le tramway de l'agglomération nantaise: résultats d'une évaluation a posteriori", *Transports Urbains*, n° 98, janvier-mars 1998, pp. 11-18, BOURGIS, N. et JACQUES, V., 1998, "Relation Urbanisme-Transport en Seine-Saint-Denis", *Transports Urbains*, n° 98, janvier-mars 1998, pp. 39-44, PAQUOT, T., 2000, "L'urbanisme du tramway", *Urbanisme*, n° 315, novembre-décembre 2000, pp. 62-63.

⁶¹⁰ Les « effets structurants » des infrastructures de transport ont été notamment remis en question par Jean-Marc Offner qui y voit un mythe politique permettant de légitimer l'action. Voir : OFFNER, J.-M., 1993, "Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique", *L'espace géographique*, n° 3, 1993, pp. 233-242.

⁶¹¹ D'après entretien avec Véronique Vignon, maire adjoint de Colombes.

Ce commentaire nous suggère une piste quant au caractère obligatoire des aménagements urbains. Si l'urbanisme est un facteur valorisant pour les élus, le projet pourrait être conçu de façon à y inclure cette dimension. Par exemple, de la même façon que l'on impose des objectifs en termes de vitesse commerciale pour les bus, on pourrait imposer un certain nombre d'aménagements urbains minimums, comme condition nécessaire à la concession du label « Mobilien ». Et non pas des aménagements quelconques, mais des aménagements de qualité. Paul Chemetov réclamait des trottoirs en granit sur le parcours de la ligne de tramway Saint-Denis-Bobigny. Nous pourrions concevoir des propositions équivalentes pour les lignes Mobilien, ou des plantations, ou un certain type de mobilier, de traitement paysager... Bref, tout ce qui pourrait permettre aux élus de valoriser l'investissement aux yeux de l'opinion publique. Là encore, le budget disponible peut être limitatif. Les pilotes devront chercher des ressources supplémentaires ailleurs qu'au Stif ou que dans le volet Qualité de Service du Contrat de Plan État-Région.



Image 6 - Photo d'un des aménagements de la ligne Mobilien 170 en Seine-Saint-Denis⁶¹².

La solution originale -couloir bus à contresens avec système de priorité aux feux- n'est pas mise en valeur ; les aménagements urbains de qualité font défaut.

Le besoin d'une planification conjointe des transports et de l'urbanisme

Mais, en ce qui concerne l'urbanisme, pour garantir l'efficacité du projet de transports, nous ne pouvons pas nous contenter de proposer certains aménagements superficiels, séduisants pour les élus, et éventuellement attractifs pour les usagers. Cela ne saurait suffire dans des environnements urbains très contraignants ou très peu denses par exemple. La viabilité du

⁶¹² Source propre. Prise en août 2005.

nouveau mode de déplacements doit être analysée par rapport aux espaces traversés, à leurs usages, leurs morphologies, leurs densités... Et, idéalement, il ne s'agit pas seulement d'adapter le projet aux réalités urbaines, mais aussi de modeler celles-ci par rapport au projet. Autrement dit, il faut penser et concevoir l'urbanisme et les transports conjointement. Car l'offre de transports en commun n'est pas suffisante pour induire de nouvelles urbanisations : *« leur effet structurant sur l'urbanisation est beaucoup plus faible que celui du système routier. Amarrer l'urbanisation aux transports publics implique une action qui ne peut être menée que par un État planificateur ou un État incitateur »*⁶¹³.

Pendant l'élaboration du PDU, les thèmes de débat incluaient bien l'urbanisme, cependant, lors des négociations pour le financement, le projet fut considéré exclusivement comme un projet de déplacements et les ressources allouées étaient destinées uniquement à cette fin. Cela limitait les aménagements urbains ponctuels et plus fondamentalement toute restructuration importante du tissu urbain. Par la suite, dans le comité de la ligne 304, certaines communes critiquèrent le fait que des expropriations ne fussent pas envisageables dans le cadre du projet d'axe pour élargir la voirie aux emprises prévues dans le Plan d'Occupation des Sols. Le projet perdait de son intérêt parce qu'il renonçait à des aménagements ambitieux et qu'il ne s'inscrivait pas dans le long terme. Des financements pensés conjointement pour le transport et l'urbanisme auraient été souhaitables.

Les obstacles à la coordination entre transports et urbanisme

D'une façon générale, le problème qui est soulevé est celui de la difficulté à coordonner les politiques de transport et d'urbanisme. Il se pose en amont, dans les organes de l'État qui traitent séparément les deux thèmes : *« On parle beaucoup de la coupure entre culture « route »/« déplacements », alors que la véritable schizophrénie de l'État réside dans la coupure « transport »/« urbanisme ». L'État a une politique de l'offre [de transport] alors qu'il devrait agir sur la demande par l'urbanisme »*⁶¹⁴. Il se pose aussi en aval, dans les collectivités locales qui séparent également les deux fonctions au sein de leurs structures. L'élú adjoint de Colombes explique ainsi que le projet d'axe final pour la ligne 304 soit tourné essentiellement vers le transport : *« Ce dossier est piloté par la Direction Transport du Conseil Général. Il n'est pas piloté par la Direction Urbanisme. Et les services et les élus*

⁶¹³ KAUFMANN, V., SAGER, F., et al., 2003, *Op. Cit*, p. 144.

⁶¹⁴ Intervention de Chantal Duchêne dans *Évaluation de la politique de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de province*. 2004, mars, Conseil Général des Ponts et Chaussées, 79 p. n° 2002-0293-01, p. 64.

*concernés sont les élus “transport” ou “environnement” et les services “déplacements et études” ; ce n’est pas les élus en charge de l’urbanisme, ni les services de l’urbanisme »*⁶¹⁵.

Kaufmann *et al.* ont analysé les difficultés de la coordination des deux sortes de politiques⁶¹⁶. Ils ont émis plusieurs recommandations : promouvoir le débat public en amont des procédures de coordination afin de construire un projet cohérent (permettant d’adapter les projets d’urbanisation et d’infrastructures de transports en commun), penser les financements publics non plus sectoriellement mais en prenant en compte de façon conjointe les problèmes de transport et d’urbanisme, garantir un partage de compétences clair entre les techniciens et les politiques au sein des administrations... Nous n’entrerons pas dans les détails. Retenons simplement que ces propositions n’entrent pas en contradiction avec celles que nous avons faites jusqu’ici ; au contraire, sur certains points, elles se recoupent. Dès lors, nous pouvons suggérer que toute politique qui vise à innover dans le domaine des déplacements soit conçue en articulant transports et urbanisme.

Ce n’est pas une proposition très originale. Lors de l’élaboration du PDUIF, on essaya déjà de penser à l’articulation entre transport et urbanisme. Mais l’idée rencontra de nombreux obstacles d’ordre institutionnel et juridique. Ils provenaient surtout du statut du PDU, document ne pouvant contenir des prescriptions que sur les domaines de compétences des autorités titulaires du pouvoir de police et de circulation, sur l’autorité organisatrice des transports et sur les transporteurs. L’urbanisme étant compétence des communes, aucune mesure touchant à ce domaine ne pouvait être imposée⁶¹⁷. La portée innovante du plan s’est vue ainsi limitée (en province, l’obstacle institutionnel est un peu moindre puisque les communautés d’agglomération possèdent plusieurs compétences). Soulignons pour conclure que l’articulation entre les politiques de transports et d’urbanisme apparaît, d’après notre analyse, comme une condition nécessaire, mais pour autant pas suffisante à l’innovation⁶¹⁸.

En résumé, tout projet innovant dans le domaine des déplacements urbains devra être pensé conjointement avec les politiques d’occupation des sols et les nouveaux projets

⁶¹⁵ D’après entretien avec Véronique Vignon, maire adjoint de Colombes.

⁶¹⁶ KAUFMANN, V., SAGER, F., et al., 2003, *Op. Cit.*

⁶¹⁷ Voir chapitre 1.3.3.

⁶¹⁸ Pour Bernard Jouve il s’agirait d’une condition suffisante à l’innovation : « *On entend par innovation toutes les modifications d’ordre institutionnel, technique, juridique et procédural qui ont explicitement pour fonction de décloisonner les approches uniquement sectorielles et monomodales en matière de déplacements urbains* » JOUVE, B, 2003, *Op.Cit.* p. 12.

d'urbanisation. Les financements devront être conçus également de façon groupée, quitte à modifier les structures organisationnelles des institutions concernées. Pour que la politique et le projet ainsi définis soient cohérents, des larges débats semblent nécessaires en amont, pendant la phase de conception. Plus que des débats publics comme suggèrent Kaufmann *et al.*, nous proposons des réunions à plusieurs échelles et itératives où les pilotes mettent en avant des aménagements d'insertion urbaine visibles et valorisants pour les élus, afin de les séduire.

La séduction par l'offre de service

L'atout du renforcement de l'offre : l'exemple des Quality Bus Corridors à Dublin

Nous avons expliqué comment plusieurs des acteurs du comité d'axe de la ligne 304 exprimèrent vivement leur mécontentement lors de la réunion du 23 mars 2004. Plus de deux ans après le démarrage des discussions, ni le transporteur, ni l'autorité organisatrice des transports n'étaient en mesure de leur garantir une offre de service supplémentaire en soirée et les week-ends. Or, c'était une des demandes les plus anciennes des communes et probablement le seul objectif réellement partagé par toutes.

Ainsi, le renforcement de l'offre apparaît comme un élément très important pour convaincre les élus de céder une partie de leur espace de voirie aux transports collectifs. Spécialement en banlieue où le service en soirée et les week-ends est généralement très réduit. Il s'agit aussi d'un des principaux outils pour attirer de nouveaux clients. Une expérience étrangère peut servir d'illustration : les Quality Bus Corridors de Dublin.

L'agglomération de Dublin (*greater Dublin*) a mis en place depuis 1999 neuf couloirs bus nommés Quality Bus Corridors (QBC)⁶¹⁹. Il s'agit de sites propres réservés aux autobus sur toute la longueur du parcours, mais qui ne sont pas systématiquement séparés physiquement (souvent le couloir est juste peint). Par ailleurs, les principes ressemblent à ceux affichés au démarrage du Mobilien : améliorer la « qualité urbaine » des espaces publics traversés, réduire le trafic et le stationnement, accroître les déplacements à pied et en vélo, promouvoir

⁶¹⁹Sauf indication contraire, les données sont extraites de l'intervention de Yves Mathieu lors d'une séance de formation organisée par la DREIF : MATHIEU, Y., *Les réseaux bus de qualité. Exemples de bonnes pratiques*, Communication Formation Acteurs PDUIF sur la gestion des bus à l'étranger, novembre 2003, DREIF (document non publié).

l'accessibilité et l'intermodalité, encourager la densité tout le long des couloirs...⁶²⁰ Les résultats sont spectaculaires. Dans les trois premières années, la première ligne de bus mise en service a triplé le nombre de voyageurs. Sur l'ensemble du réseau QBC, l'augmentation du nombre de voyageurs a été de 40%. Et parmi les nouveaux usagers, 65% utilisaient la voiture avant la mise en place du nouveau réseau.

Deux facteurs sont mis en avant comme clé de la réussite. Premièrement, la continuité des couloirs sur tout le parcours permet de gagner du temps et attire de nouveaux clients. Les gains sont mesurables non seulement dans les endroits où le couloir n'existait pas, mais aussi là où il existait déjà. En effet le couloir est plus respecté partout. D'après certaines études, le fait que le couloir soit continu inhibe les automobilistes à l'emprunter de façon illégale (même s'il n'est pas séparé physiquement)⁶²¹. Sur la première ligne mise en service, le temps de parcours est passé de 45 à 25 minutes⁶²². Ainsi, en heure de pointe, pour réaliser un même parcours, les autobus du réseau QBC sont entre 30 et 50% plus rapides que les automobiles, ce qui explique le transfert d'usagers d'un mode à l'autre.

Mais le gain dans les temps de parcours n'est pas la seule explication du succès. La forte augmentation du nombre de passagers est due aussi au gain spectaculaire dans le temps d'attente. En heure de pointe, les fréquences de l'autobus de la première ligne mise en service sont passées de 7-8 minutes à 1 minute. Les usagers qui ratent leur bus de justesse tournent la tête et aperçoivent déjà le suivant qui arrive.

Les temps d'attente et de parcours ayant été réduits au minimum, la performance et la fiabilité de l'autobus se rapprochent (et dépassent pour certains parcours) de celle de l'automobile. Et cela sans beaucoup d'aménagements urbains ni de grandes nouveautés technologiques. Mais non sans investissements. Dans un projet à fort portage politique, 55 millions d'euros ont été investis jusqu'à présent, ce qui représente en moyenne 575000 €/Km⁶²³.

⁶²⁰ D'après <http://www.transportbenchmarks.org/> (dernier accès en novembre 2005).

⁶²¹ D'après étude de la compagnie Dublin Bus. Voir http://www.dublinbus.ie/home/market_research.asp (dernier accès en novembre 2005). La grande fréquence des autobus est aussi probablement un élément dissuasif pour éviter les infractions. Lors de la séance de formation organisée par la DREIF où ce projet fut présenté, de nombreuses personnes manifestèrent leur scepticisme : « *cela ne marcherait pas en France* », fut un commentaire assez répandu. Or, nous ne pensons pas que le respect du couloir peint soit dû uniquement à une question de mentalités « des gens du nord », car nous avons pu observer des comportements similaires à Barcelone.

⁶²² Le parcours fait environ 9 km ; la vitesse commerciale est donc de 21.6km/h approximativement.

⁶²³ Le budget est plus bas que celui prévu pour les projets d'axe du Mobilien (610000 €/Km). Nous n'avons pas pu obtenir le détail de cet investissement, mais il semblerait qu'il est moins consacré aux aménagements qu'au

Le renforcement de l'offre de service peut donc être un facteur clé pour attirer de nouveaux usagers aux transports publics. Mais la mesure ne semble pas pouvoir être dé耦lée de la mise en place d'un couloir réservé. L'offre supplémentaire servira peu si les autobus se trouvent pris dans des bouchons, tout comme les couloirs s'avèreront inutiles s'il n'y a que peu d'autobus pour les emprunter.



Image 7 - Photo des aménagements de la ligne Mobilien 91 à Paris (Bvd Saint Marcel) à 10h du matin⁶²⁴.

Les voies pour les voitures sont saturées. Le couloir bus à côté est pratiquement vide.

Pour convaincre les élus locaux de céder de la place aux autobus, il semble donc judicieux de « vendre » le couloir dans un « pack » qui inclue le renforcement de l'offre.

Les obstacles au renforcement de l'offre

Le premier obstacle au renforcement de l'offre est un obstacle financier. Toute l'évolution du projet Mobilien, depuis sa conception jusqu'aux travaux de mise en œuvre, est accompagnée d'une inconnue : comment financer les services supplémentaires ? Nous avons montré qu'il s'agit d'une des grandes faiblesses du projet qui finit par miner l'efficacité des aménagements réalisés. La leçon est qu'il faut chercher, dès le départ, les financements nécessaires au renforcement de l'offre et ne pas lancer la démarche tant que ceux-ci ne sont pas garantis. Les

matériel roulant (de nouveaux véhicules articulés ont été mis en service). Nous imaginons que les coûts de service (nouveaux conducteurs) ne sont pas inclus dans ce chiffre.

⁶²⁴ Les fréquences théoriques à cette heure là sont comprises entre 5 et 7 minutes. Photo : Source propre, prise en juillet 2005.

étapes de l'élaboration du PDUIF se succédèrent sans avoir réglé ce point et cela fut une erreur importante.

Le deuxième obstacle réside dans l'entreprise de transports qui va être chargée de mettre en œuvre l'offre supplémentaire. Est-ce que des restructurations internes sont nécessaires ? Est-ce que les conducteurs acceptent les éventuelles modifications dans leurs conditions de travail ? L'histoire du Mobilien a montré la position ambiguë de la RATP sur tout ce qui concerne les gains de vitesse pendant les discussions des comités d'axe. Nous avons évoqué les problèmes d'organisation interne que ces gains de vitesse pourraient poser par rapport au travail des machinistes. Nous consacrerons à ce point tout le sous-chapitre suivant (4.2.4) car la question s'avère complexe.

Mais avant de conclure ce sous-chapitre, il reste encore un aspect à préciser. Si la technique, l'urbanisme ou la qualité de service peuvent conférer une valeur ajoutée au projet, comment, en pratique, faut-il organiser la démarche pour séduire les élus ?

Séduire tout en adaptant le projet

Nous avons vu ce qui pouvait rendre l'idée nouvelle plus séduisante aux yeux des élus départementaux ou municipaux, ce qui pouvait les pousser à s'engager en faveur d'un projet comme le Mobilien, par exemple, et à abandonner certains de leurs intérêts strictement locaux, économiques ou politiques.

Nous voudrions insister ici sur le fait que notre démarche vise à séduire les élus tout comme à adapter le projet à leurs intérêts. Les échanges se font dans les deux sens selon une procédure ouverte et itérative. Les pilotes doivent travailler sur les caractéristiques techniques, urbanistiques et de qualité de service du projet, bien les mettre en avant pour convaincre les différents partenaires et, parallèlement, écouter leurs attentes et leurs suggestions et modifier en conséquence ces caractéristiques dans la mesure du possible. Dans la mesure du possible, parce que le rôle du pilote, à la fois politique et technique, est de veiller à ce que le projet reste cohérent avec certains objectifs.

L'idée sous-jacente est que certains acteurs qui ne sont *a priori* pas favorables au projet peuvent y adhérer s'ils y trouvent finalement des aspects positifs plus forts que ce qui leur

déplaît ; les philosophes nous l'ont appris depuis longtemps : « *un sentiment ne peut être contrarié ou supprimé que par un sentiment contraire et plus fort que le sentiment à contrarier* »⁶²⁵. Ainsi, les pilotes devront identifier les « référentiels » mobilisés par les opposants au projet, adapter leurs discours en conséquence et envisager éventuellement les modifications possibles de l'idée de départ pour en tenir compte. Un exemple : imaginons une commune qui refuse la ligne de transport en site propre parce qu'elle passe à proximité d'une zone de commerces, que des places de stationnement doivent être supprimées et que cela risque de gêner la vie économique locale. Les pilotes peuvent peut-être trouver des arguments qui prouvent l'intérêt du projet tout en mobilisant le même type de valeurs (quitte à modifier le dessin initial). Par exemple mettre en avant que la ligne desservira une zone de prochaine urbanisation où une nouvelle zone commerciale est prévue. Le projet d'urbanisme étant couplé avec celui de transport, aucun des deux ne verra le jour sans l'autre. Or, les retombées en termes d'emploi et de « vie économique » de la nouvelle urbanisation dépassent les pertes induites par la suppression de stationnements. L'argument des opposants est anéanti.

Bien sûr, des exemples si faciles ne seront pas habituels. Dans la plupart des cas, dégager des opportunités foncières pour coupler des projets d'urbanisme et de transport sera une tâche probablement longue et complexe, ou tout simplement impossible. Mais les pilotes peuvent toujours chercher des arguments cohérents et les illustrer par des situations existant ailleurs : par exemple pour justifier la suppression de stationnements, on peut argumenter que l'environnement convivial de la rue sera au bénéfice des commerçants. Il existe des rues qui ont été piétonnisées et qui ont vu leurs activités commerciales augmenter. En fait, il s'agit de penser et de présenter le projet en prenant au sérieux la « vision du monde » des opposants, leurs raisons. Dans les comités d'axe, on a parfois pu avoir l'impression que, face aux intérêts locaux, les porteurs de Mobilien se concevaient comme défenseurs d'un intérêt général supérieur. Dans ces circonstances le dialogue peut être difficilement constructif. Les tenants du référentiel « économique » resteront probablement imperméables à un discours exclusivement centré sur le développement durable ou sur la nécessité d'un service public de qualité. Ou, ce qui peut être plus gênant, ils appréhenderont le projet comme découlant d'intérêts purement politiques ou idéologiques et le refuseront en bloc.

⁶²⁵ Extrait de *L'Ethique* de Spinoza, cité dans HIRSCHMAN, A. O., 1980 (1977), *Les passions et les intérêts*. Paris, Presses Universitaires de France, p. 26.

Mais une question vient inévitablement à l'esprit : que faire lorsque, malgré les précautions oratoires des pilotes, malgré les adaptations successives du projet, malgré ses qualités technologiques, urbanistiques ou autres, certains acteurs n'y adhèrent toujours pas ? Car toutes les tendances ne seront pas forcément conciliables.

Nous ne pouvons pas suggérer le retour vers un modèle normatif de l'action publique où l'intérêt général serait défini et imposé « *par une autorité centralisée définissant d'entrée les buts poursuivis et les moyens de les atteindre* »⁶²⁶. Nous avons défendu, au contraire, l'idée que les problèmes et les objectifs soient construits après une large consultation et un débat politique décentralisé à l'échelle institutionnelle appropriée au type de politique. Cette proposition se rapproche en fait du modèle « d'action procédurale » décrite par Lascoumes et Le Bourhis: « *Autant l'action publique classique suppose une conception préalable de "l'intérêt général", autant l'action procédurale se propose de construire par étapes un "bien commun" localisé, assurant la cohérence et la légitimité des décisions* »⁶²⁷. Cependant après avoir observé l'évolution du Mobilien, nous savons que « *l'intégration des différents intérêts par ajustements successifs* »⁶²⁸ ne sera pas toujours possible si on veut conserver la cohérence du projet innovant. Tout simplement parce que certains intérêts sont irréconciliables (« limiter le trafic automobile » et « fluidifier la circulation » par exemple). Dans ces cas, les pilotes ont la possibilité de trancher selon leur vision du monde et de sacrifier certains points de vue pour permettre l'aboutissement du projet⁶²⁹. Ecarter certains avis oui, mais non pas l'avis majoritaire (lorsque par exemple une collectivité locale est globalement opposée au projet). Si ce genre d'opposition existe encore à ce stade, c'est que le processus de « concertation innovatrice » a visiblement échoué et l'innovation se trouve alors sérieusement compromise⁶³⁰.

Récapitulons. Nous sommes dans la phase de formalisation de l'idée nouvelle. Nous avons proposé jusqu'ici des mesures pour améliorer la procédure de concertation, le pilotage de la démarche et le contenu du projet (technique, urbanistique, de qualité de service) afin de le

⁶²⁶ LASCOUMES, P. et LE BOURHIS, J.-P., 1998, "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures." *Politix*, n° 42, p. 39

⁶²⁷ LASCOUMES, P. et BOURGIS, L., 1998, p. 40

⁶²⁸ LASCOUMES, P. et BOURGIS, L., 1998, p. 64

⁶²⁹ Nous, nous questionnerons dans la conclusion sur la légitimité des actions décidées ainsi.

⁶³⁰ On peut penser que si on arrive à ce genre de situations, après toutes les étapes de débats et négociations préalables, tenues à multiples échelles, c'est que, quelque part, le processus de « concertation innovatrice » mis en place présente des failles.

rendre cohérent et viable. Il reste cependant un aspect important qui doit être réglé dans cette étape : garantir l'adhésion des acteurs qui vont mettre en œuvre l'innovation. Dans le cas où celle-ci consiste essentiellement à améliorer la vitesse de circulation dans un réseau de transport (c'est le cas du Mobilien), ces acteurs seront les machinistes. Nous verrons que leur rôle est fondamental.

4.2.4 – Des partenaires indispensables : les agents de la mise en œuvre

Les recherches et les réflexions qui suivent ont leur origine dans une observation qui nous a surpris : la faible communication sur le projet Mobilien au sein de la RATP.

Faible communication de la RATP sur le projet Mobilien

Dans la présentation du *Rapport d'activité et développement durable 2004*, Anne-Marie Idrac, présidente directrice générale de la RATP, ne mentionne pas une seule fois le Mobilien. Elle parle du métro, du RER et à plusieurs reprises de la volonté d'innover, mais le projet de réseau principal de bus avec ses 70 lignes, qui est débattu dans des centaines de réunions de concertation depuis 2001, n'attire pas son attention. Il est évoqué rapidement dans le cœur du rapport (deux fois), mais aucune rubrique à part entière ne lui est consacrée⁶³¹.

Le site Internet de la Régie n'est pas beaucoup plus explicite : en septembre 2005, presque cinq ans après le démarrage de sa mise en œuvre et alors que plusieurs lignes Mobilien commencent à voir le jour à Paris et en proche banlieue, seulement une petite rubrique de 9 lignes lui est dédiée⁶³².

Sur ce sujet, la Régie ne communique pas plus vis-à-vis des usagers. Les premières lignes Mobilien à être mises en service n'affichent pas qu'il s'agit d'un nouveau réseau. Ce problème est dû en partie au manque d'accord entre les différents partenaires sur la charte graphique : « *C'est un problème politique. Pratiquement tout le monde est d'accord pour dire qu'il faudra que les lignes Mobilien bénéficient d'une identité spécifique [mais] jusqu'à*

⁶³¹ Ce rapport est téléchargeable sur le site de la RATP : www.ratp.fr

⁶³² Le lien n'est pas direct depuis la page d'accueil. La rubrique Mobilien se trouve à l'adresse exacte : http://www.ratp.fr/corpo/transport/ter_mobilien.html. Cela contraste avec d'autres projets comme le nouveau

présent personne n'a pu se mettre d'accord »⁶³³. Nous reviendrons plus loin sur le problème d'accord entre institutions ; mais en tout cas, cette explication ne semble pas suffire : même dans l'attente d'une charte, les autres partenaires importants, la DREIF, le Stif, la Région et la ville de Paris ont communiqué sur ce projet de diverses façon (sites Internet, communiqués de presse⁶³⁴, affiches publicitaires...)

Une première hypothèse explicative de la passivité de la RATP serait que la direction de la Régie ne considère pas (ou ne considère plus) le Mobilien comme un projet structurant (contrairement à ce qui avait été affiché par Jean-Paul Bailly le 10 novembre 1999 -voir chapitre 2.1.1-). En fin de comptes, historiquement, l'entreprise de transports parisienne a toujours privilégié les investissements dans son réseau de métro et de RER, plutôt que dans le réseau d'autobus⁶³⁵. Et pourtant, si la RATP n'était vraiment pas intéressée par le projet Mobilien, pourquoi continuerait-elle à jouer un rôle moteur dans les comités d'axe (voir tableau et encadré) ?

RATP	14 personnes
Conseils Généraux	18-20 personnes*
Etat (DDE et DREIF)	8-10 personnes
Stif	3-4 personnes
Conseil Régional	1-2 personnes
Optile	3 personnes (?)**

*3 ou 4 personnes par Conseil Général à exception des Yvelines qui ne met pas en œuvre le PDU.

**Ce chiffre a été estimé en comptant une personne par transporteur privé. Il existe seulement 3 transporteurs privés embarqués aujourd'hui dans des comités d'axe (Connex dans 4 comités, Albatrans dans 3 et Meyer dans 1).

Tableau 22 - Nombre approximatif des effectifs mobilisés pour l'ensemble des comités d'axe de la Région par institution⁶³⁶.

réseau de bus nocturnes, *Noctilien*, mis en place fin septembre 2005, qui compte dès le démarrage avec une section propre et un lien direct depuis la page d'accueil de la Régie.

⁶³³ D'après entretien avec Michel Christen, chef du projet Mobilien à la RATP.

⁶³⁴ Plusieurs communiqués de presse sont disponibles sur les sites du PDUIF et du Stif : www.pduif.org; www.stif-idf.fr

⁶³⁵ Voir par exemple LARROQUE, D., MARGAIRAZ, M. et ZEMBRI, P., 2002, *Paris et ses transports XIXe et XXe siècles. Deux siècles de décisions pour la ville et sa région*. Paris, Editions Recherches, 400 p.

⁶³⁶ Source : élaboration propre.

Rôle de la RATP et des transporteurs privés dans les comités d'axe

« La RATP on sent qu'ils sont très structurés et relativement moteurs de la démarche ; ils ont eux-mêmes déjà fait pas mal d'analyses et de diagnostics de leurs lignes. Connex ce n'est pas du tout la même chose et là il y a aussi un gros travail à faire avec le transporteur pour l'impliquer dans le projet et ça ne fait que corser l'affaire. Même s'il est bien sûr favorable et impliqué, il reste toujours sur la réserve quand même. On sent la différence de comportement avec la RATP ». Ce commentaire émis par un pilote de comités d'axes est partagé par l'ensemble des pilotes interviewés : les transporteurs privés sont moins impliqués dans la démarche. Nous avons nous même pu assister à plusieurs réunions de la ligne 9101 (compagnie Albatrans), où le transporteur ne s'est pas du tout prononcé sur les différents aménagements proposés. « Ils ont peut-être moins d'expérience que la RATP sur ces sujets. Je ne sais pas. Peut-être qu'ils ont peur de se retrouver impliqués financièrement. Peut-être ce n'est qu'une question de personnes finalement... », signale un pilote d'axe.

La RATP au contraire, se trouve au centre de la démarche et représente un vrai moteur dans l'avancement des projets notamment grâce à son expertise sur le fonctionnement des lignes. Nous l'avons vu en détail pour la ligne 304. Sur les 59 comités d'axe qui avaient été lancés dans la Région en août 2005, seulement 8 concernaient des transporteurs privés.

Certains pilotes dénoncent même l'attitude trop dominante de la Régie : « La RATP a tendance à essayer d'imposer des idées RATP. Par exemple, si elle a une idée de restructuration d'une ligne, de prolongement d'une ligne, ou de couper une ligne en deux, ou même de supprimer une ligne... ça va être beaucoup plus insidieux, la RATP va essayer de nous le faire passer par le PDU. Essayer de nous imposer des idées auxquelles elle avait déjà réfléchi au préalable ».

Encadré 9 – Le rôle moteur de la RATP dans la mise en œuvre du Mobilien.

Une deuxième hypothèse, plus probable que la première est, tout simplement, que la direction de la RATP n'ose pas trop communiquer sur le projet Mobilien, tant qu'elle n'a pas des garanties du Stif sur les financements de l'offre supplémentaire. Car la question est intimement liée au travail des conducteurs de bus qui risquent de ne pas soutenir le projet. Cette crainte était apparue très tôt lors de l'élaboration du PDU ; la direction de la RATP avait alors émis des communiqués internes qui présentaient le réseau principal de bus comme véritable enjeu pour le développement de l'entreprise, et Chantal Duchêne avait même rendu visite aux syndicats pour les convaincre (chapitre 2). Cependant, malgré ces précautions, l'adhésion des machinistes reste problématique s'il n'y a pas de nouveaux engagements.

Les craintes des conducteurs d'autobus : perte d'autonomie et dégradation des conditions de travail

Le travail des conducteurs d'autobus

Anaïk Purenne a montré le rôle essentiel des conducteurs de bus de la Société Lyonnaise des Transports en Commun (SLTC) pour la réussite de toute tentative d'amélioration de la qualité de service décidée par la direction⁶³⁷. Ses conclusions semblent applicables au cas qui nous occupe.

Les machinistes sont amenés tout au long de leur service à prendre des décisions qui dépassent le cadre théorique de leur fonction. Les aléas du contact avec l'utilisateur et de l'environnement urbain modèlent la conduite et imposent certains choix imprévus à l'avance : franchir une ligne blanche lorsqu'une voiture est garée sur le couloir réservé au bus, attendre l'arrivée d'un usager qui court vers l'arrêt, parler au client qui lui pose une question même si c'est affiché qu'il est « interdit de parler au conducteur »...

L'autonomie de décision des machinistes découle d'un choix d'organisation décentralisée. Ce n'est pas ainsi dans toutes les entreprises de transports, mais Purenne signale que cette caractéristique de la SLTC se retrouve aussi à la RATP qui depuis 1990 « *tend à décentraliser très largement les responsabilités au niveau de la base* »⁶³⁸. La souplesse dans l'encadrement de la conduite des conducteurs présente plusieurs avantages pour la qualité de service dont une meilleure gestion des imprévus et l'anticipation de situations conflictuelles⁶³⁹. Pour les conducteurs, l'autonomie comporte des bénéfices symboliques dans la valeur qu'ils accordent à leur travail : ils n'exercent pas un métier purement technique, ils sont en contact avec les usagers, ils doivent répondre à des attentes contrastées, ils rendent un service public.

Les craintes face au contrôle des temps de parcours

Dans ce contexte, toute tentative de contrôle strict des temps de parcours est mal vécue par les conducteurs. Ils mettent en avant que ce genre de démarche peut se traduire par une

⁶³⁷ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* Notamment la deuxième partie pp. 153-279.

⁶³⁸ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 177.

dégradation de la qualité de service puisque, dans l'exercice de leur métier, ils sont justement amenés à jouer sur une certaine flexibilité dans la gestion du temps de parcours. D'après eux, un gain de temps n'implique pas forcément l'amélioration du service rendu.

Au-delà des conséquences sur le service, nous pouvons extraire des discours des machinistes deux types de réticences à une gestion du temps plus tendue⁶⁴⁰. D'un côté, ils y voient une remise en question de leur professionnalisme, un manque de confiance de la part de la direction, ce qui dégrade le cadre relationnel : *« on avait surtout avant, une hiérarchie meilleure (...) même avec les gens de la base qui étaient montés, il restait de l'amitié, un lien de famille »*⁶⁴¹. D'un autre côté, ils craignent une dégradation de leurs conditions de travail : *« [Les anciens] ils n'avaient pas le stress du temps de parcours. [Maintenant] Ils essaient de mettre une pression qui est très mal vécue (...) Il y a un peu de marge sur les horaires, mais de moins en moins. Avant on arrivait un quart d'heure en avance au terminus, on fumait une clope, on lisait le journal. Et en grignotant tous ces petits bouts, c'est énorme ce qu'ils ont gagné sur tout le réseau »*⁶⁴².

A la RATP, certains agents émettent le même type de crainte : *« on essaye de rogner du temps partout, tout en essayant de conserver la même prestation »*⁶⁴³. Cela est notamment grave lorsqu'il s'agit des temps de battement : *« on rogne sur le temps de battement. Or, il faut quand même prévoir un petit temps de pause pour les conducteurs. Elle ne doit pas forcément durer très longtemps, mais quand même ! Il faut que le gars soit reposé, attentif (...) Autrement on attaque la sécurité de la conduite »*⁶⁴⁴. Cet acteur explique que la gestion stricte du temps n'est pas un problème exclusif au projet Mobilien mais plus largement à la politique de contractualisation avec le Stif qui impose de façon générale de plus en plus de pression à l'opérateur de transport.

Le projet Mobilien présente tout de même la particularité de proposer la réinjection des gains de temps dans la ligne pour gagner en fréquence. Cela ne risque-t-il pas d'accroître encore les craintes des conducteurs ? Les quelques entretiens que nous avons pu réaliser tendent à

⁶³⁹ En détournant certaines règles, les chauffeurs parviennent à « apprivoiser » certains usagers qui pourraient autrement poser des problèmes (par exemple en acceptant de s'arrêter en dehors des arrêts commerciaux).

⁶⁴⁰ Anaïk Purenne ne l'explique pas ainsi. Nous proposons cette interprétation à partir des extraits d'entretien qu'elle nous livre.

⁶⁴¹ Paroles de Christian, conducteur d'autobus. PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 224.

⁶⁴² Paroles de Christian, conducteur d'autobus. PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 223.

⁶⁴³ D'après entretien avec un agent de maîtrise de l'exploitation à la RATP.

⁶⁴⁴ D'après entretien avec un agent de maîtrise de l'exploitation à la RATP.

confirmer cette hypothèse⁶⁴⁵. Un machiniste de la ligne 38 nous a expliqué que les aménagements réalisés améliorent la conduite et permettent de gagner, en moyenne, une quinzaine de minutes par parcours. Ce gain est réinjecté dans la ligne et au cours de sa journée il fait ainsi au moins un tour de plus. Il ne se plaint pas : *« je suis payé pour ça ; quand il faut travailler, je travaille »*. Mais il précise quand même que d'autres machinistes moins jeunes que lui, ont des attitudes différentes : *« il y en a beaucoup qui sont mécontents »*⁶⁴⁶. Le problème n'est pas le raccourcissement des temps de battement (le Mobilien n'a pas imposé des restrictions en ce sens) mais le fait que dans le même temps de travail, les conducteurs sont censés réaliser plus de tours ce qui suppose pour certains un stress supplémentaire.

La mise en service du Mobilien est encore à ses tous débuts et il sera intéressant d'analyser la suite, mais quelles que soient les évolutions postérieures, une chose est certaine : une innovation qui vise à accroître la vitesse commerciale des autobus ne pourra se passer d'un dialogue étroit avec les machinistes qui seront, en fin de compte, les plus directement impliqués dans la mise en œuvre finale. De ce dialogue dépendent non seulement leurs conditions de travail, mais aussi la relation de confiance qu'ils entretiennent avec leur hiérarchie : *« En raison de leur bonne connaissance des problèmes de terrain et des attentes de la clientèle, les agents attendent d'être traités par leur hiérarchie comme des égaux dignes de confiance et ayant “ voix au chapitre ” pour tout ce qui concerne l'amélioration du service de transport »*⁶⁴⁷. C'est ainsi le bon fonctionnement de l'entreprise exploitante et donc le succès de l'innovation qui sont en jeu.

Des conflits de valeurs ?

Notre conseil est donc de prendre en compte l'avis des conducteurs lors de la conception de l'innovation, si celle-ci risque d'affecter directement leur travail. Toute autre façon de procéder sera, tôt ou tard, source de problèmes. Or, dans le cas spécifique d'un projet qui vise à hiérarchiser l'offre, les négociations peuvent s'avérer difficiles pour des questions idéologiques.

⁶⁴⁵ Ce n'était pas l'objet de cette thèse d'analyser le travail des chauffeurs dans la mise en œuvre du Mobilien car les premières lignes de ce réseau ont commencé à être mises en service alors que notre travail d'enquête touchait à sa fin. Nous avons tout de même interrogé un conducteur de la ligne de Mobilien 38 et un agent de maîtrise de l'exploitation, ce qui nous a permis de confirmer que les craintes existent bien.

⁶⁴⁶ D'après entretien avec un chauffeur de la ligne 38 du Mobilien.

⁶⁴⁷ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 239

Suite à son enquête, Anaïk Purenne affirme que : « *les machinistes et les responsables de la politique des transports (les élus du Sytral, la direction de la SLTC qui applique leurs décisions) ne partagent pas le même système de valeurs quant aux finalités du service public* »⁶⁴⁸. En effet, les machinistes conçoivent leur métier comme un service qu'ils rendent à la collectivité selon le précepte de l'égalité de traitement partout et pour tous. Ils ont une conception « militante » de leur travail au service des populations plus démunies (chômeurs, salariés modestes, personnes âgées). En ce sens, ils considèrent que le transport est un service qui doit être rendu sans soucis de rentabilité financière et que, de leur côté, les responsables de la politique de l'entreprise tendent de plus en plus à adapter l'offre à la demande et oublient des zones et des populations mal desservies. La direction représente les intérêts d'un « *“ogre” capitaliste qui chercherait à maximiser à tout prix ses gains, au détriment de la qualité du service rendu à la clientèle* »⁶⁴⁹. Les diverses façons de concevoir l'offre de service sont intimement liées à des conceptions différentes de l'utilisateur des transports en commun. Eric Le Breton a montré que les agents de base privilégient l'image du voyageur captif alors que les gestionnaires et l'autorité organisatrice voient davantage celle du client qui pourrait choisir d'autres moyens de déplacement si la qualité de service n'était pas adaptée à ses attentes.⁶⁵⁰

Il y aurait donc *a priori* un problème d'incompatibilité de référentiels : « *S'il est un problème sensible susceptible d'entraîner une remise en cause de l'échange social base/direction, c'est bien la question de la mise en œuvre d'une politique des transports à “deux vitesses”* »⁶⁵¹.

Il est probable que cette vision soit partagée par de nombreux agents de la RATP. Nous avons retenu de notre conversation avec l'agent de maîtrise de l'exploitation à la RATP ce même type de réticence illustrée par son manque d'enthousiasme devant l'idée de hiérarchiser le service ou de différencier visuellement les autobus du réseau Mobilien car cela « *risque de déprécier le reste du réseau* ». Il serait intéressant de mener une enquête approfondie auprès

⁶⁴⁸ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 239.

⁶⁴⁹ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 225.

⁶⁵⁰ Est-ce l'image de l'on a de l'utilisateur qui conditionne l'idée du service qui doit être rendu, ou à l'inverse, une vision *a priori* du service public qui donne l'image de l'usager qu'il faut viser ? Nous ne pouvons pas trancher. Les extraits d'entretien d'Anaïk Purenne tendent à faire penser que les conducteurs ont construit leur vision en faveur d'un service public homogène et égalitaire à partir de leur contact avec les usagers défavorisés. Mais d'après les analyses d'Eric Breton, les acteurs mettent en avant leurs propres représentations de l'utilisateur comme des stratégies pour imposer leur propre conception du service : « *Définir une représentation de l'utilisateur, c'est imposer simultanément une conception globale de l'activité dans le domaine* ». LE BRETON, E., 2000, *L'action publique locale en mutation. La négociation autour des figures de l'utilisateur des transports collectifs urbains*. Thèse en Sociologie, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, p. 63.

⁶⁵¹ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 240.

des travailleurs de la RATP pour vérifier cette hypothèse. En tout cas, nous pouvons retenir que les négociations entre les conducteurs et la direction risquent de rencontrer l'obstacle classique du conflit entre des systèmes de valeurs différents.

Anaïk Purenne explique comment le conflit est géré à la SLTC : les syndicats jouent un rôle de médiation entre la base et la direction. Ils « traduisent » les objectifs des uns et des autres sous des termes qui soient acceptables par tous : *« Les syndicats se font l'écho du mécontentement de la base, mais en les déplaçant sur un autre registre : celui des conditions de circulation et de sécurité. En d'autres termes, ils s'attachent à faire accepter aux machinistes et à la direction l'idée ou la relation causale suivante : ce qui menace réellement l'avenir des transports en commun, ce n'est pas l'événement A (l'instauration d'un réseau « à deux vitesses », la dégradation de la desserte standard), mais le fait B (la dégradation de la circulation des bus) et/ou l'événement C (la dégradation de la sécurité sur le réseau) »*⁶⁵². De cette façon, des compromis sont atteints qui évitent les conflits ouverts au sein de l'entreprise.

Mais l'auteur n'explique pas les conséquences sur l'offre de service de cette façon de procéder. Est-ce qu'une politique centrée sur la circulation et la sécurité, tout en permettant d'éviter de voir *« le climat social se dégrader à l'intérieur de l'entreprise »*⁶⁵³, permet de mener la politique de hiérarchisation du réseau souhaitée par la direction ? Purenne explique que les machinistes acceptent de ne pas participer activement aux décisions concernant la politique de transports de l'entreprise, si en échange la direction leur permet de participer aux décisions concernant la circulation et la sécurité qui visent à améliorer la conduite. Cette analyse nous semble pourtant insuffisante. Dans leurs discours, les machinistes mélangent la défense du « service public universel » à la crainte de perdre leur emploi. Les valeurs d'ordre général et les intérêts professionnels sont intimement liés et se confondent : *« Avant, TCL, c'était un service public. Aujourd'hui, c'est un service productif privé (...) S'ils veulent enlever trente conducteurs, ils ne vont pas partir comme ça : ils vont s'attaquer à une ligne et ils vont dire que ce n'est pas rentable(...) »*⁶⁵⁴ signale un des conducteurs.

Ce même type de crainte n'est pas nouveau à la RATP. Nous avons signalé qu'avant Mobilien, il y avait eu l'opération Autrement Bus qui avait soulevé les réticences de certains syndicats qui y voyaient l'étape préalable à une privatisation d'une partie du réseau. Lorsque

⁶⁵² PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 260.

⁶⁵³ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 265-266.

⁶⁵⁴ Paroles de Christian, conducteur d'autobus. PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 240.

le projet est vécu « *comme une situation chargée de menaces pour l'emploi des agents* »⁶⁵⁵, les négociations risquent d'être tendues. Il paraît difficile qu'un simple exercice de « traduction » permette aux conducteurs d'accepter certaines politiques.

Nous ne pensons pas, cependant, que cet obstacle soit irrésoluble. Etant donné que la défense du service public est très liée et se confond avec la défense de certains intérêts propres au groupe des conducteurs, nous pourrions imaginer des négociations mettant en avant le respect de ces intérêts. La direction de l'entreprise trouvera probablement moins d'obstacles à sa proposition, si elle assure l'engagement de nouveaux machinistes pour couvrir les renforcements d'offre, si elle garantit le respect des temps de battement, si elle paye des primes pour les tournées supplémentaires, si elle montre (chiffres à l'appui) que la privatisation d'une partie du réseau n'est pas dans ses intentions, tout au contraire... Sur la question des valeurs, la hiérarchisation du service peut être présentée comme une opportunité de gagner des usagers à la voiture sur certains axes, sans forcément délaisser les autres lignes ; ou comme une première étape d'une innovation qui se généralisera par la suite à l'ensemble du réseau et bénéficiera l'ensemble des usagers, notamment les plus défavorisés.

Nous ne développerons pas davantage ce point. Les solutions envisageables sont probablement multiples pour tenir compte des intérêts et des référentiels des conducteurs de bus et imaginer en conséquence les meilleures façons de les faire adhérer au projet.

En conclusion, l'étape de formalisation du projet innovant est l'étape la plus longue et complexe de l'innovation. Les procédures devront être ouvertes à un grand nombre d'acteurs et permettre plusieurs allers-retours entre les différentes échelles de débat. Il faudra donc disposer de temps. Les pilotes joueront un rôle clé, à la croisée entre le politique (pour garantir que le projet reste cohérent par rapport à certains objectifs) et le technique (pour légitimer certaines analyses et décisions dans le cadre des déplacements urbains). Le contenu du projet devra être travaillé dans ses dimensions technique, urbanistique et de qualité de service afin de l'adapter progressivement à certains intérêts et de séduire les partenaires indispensables pour la mise en oeuvre, notamment les élus locaux. Si le projet retenu modifie les conditions de travail des machinistes, une attention toute particulière devra être consacrée

⁶⁵⁵ PURENNE, A., 2003, *op. cit.* p. 240.

aux négociations internes à l'entreprise des transports puisque la coopération des agents de base s'avèrera incontournable dans la réussite du projet.

Au cours de toute cette étape, il est probable qu'à certains moments le consensus ne soit pas facile à obtenir. La consigne pourrait alors être : « oser affronter le conflit ». Une des grandes faiblesses du projet Mobilien découle des réunions de concertation qui eurent lieu pendant la phase d'élaboration du PDUIF car elles ne permirent pas d'arriver à un compromis entre le Stif et la RATP. Face au désaccord, les pilotes de la démarche pratiquèrent la « fuite en avant », au lieu d'affronter le conflit et de trancher. Le manque de communication interne à la RATP peut également être expliqué par la peur du conflit. Or, celui-ci n'est pas forcément à fuir dans le sens où sa résolution peut permettre d'atteindre une certaine unité d'action : *« Une fois que le conflit a éclaté (...) il est en fait un mouvement de protection contre le dualisme qui sépare, et une voie qui mènera à une sorte d'unité, quelle qu'elle soit, même si elle passe par la destruction de l'une des parties -un peu comme les symptômes les plus violents de la maladie, qui bien souvent représentent justement l'effort de l'organisme pour se délivrer de ces troubles et de ces maux »*⁶⁵⁶. S'il reste latent au contraire, le conflit peut finir par tuer l'innovation tout en douceur.

⁶⁵⁶ SIMMEL, G., 2003, *Le conflit*. Belval, Circé, p. 19.

4.3 – Mise en œuvre de l'idée nouvelle : concertation technique et communication politique

4.3.1 – Un choix des aménagements exclusivement technique

Lors de la deuxième étape, l'idée innovante a été formalisée avec précision. S'il s'agit d'un réseau principal de bus, les axes ont été déterminés, ainsi que les objectifs précis pour chacun d'eux, les principes d'aménagement sur chaque tronçon⁶⁵⁷ et les financements. La troisième étape correspond à la définition du projet avec plus de détail⁶⁵⁸ et à la réalisation des travaux.

A ce stade, tous les choix « politiques » ont déjà été pris, si bien que les discussions peuvent aborder les questions purement techniques. Il suffit, comme dirait le maire adjoint de Nanterre, de négocier les marges, l'essentiel étant fixé. Il ne s'agit plus de déterminer s'il faut faire un couloir de bus ou une piste cyclable. Cela a été établi parallèlement au choix des axes, lors de l'étape précédente. Il faut juste concrétiser les détails d'aménagement urbain (revêtements, types de trottoirs, bordures, plantations, etc.), préciser l'implantation des technologies nouvelles (type de système de priorité aux feux, d'information en temps réel, etc.), programmer les travaux et les réaliser.

Pour cela, la concertation peut se limiter à des réunions entre les différents services techniques concernés. Ce n'est plus nécessaire d'associer le politique, les associations ou la société civile à ces choix, purement techniques, sauf si des imprévus surviennent qui remettent en question les décisions préalables (par exemple la trouvaille de vestiges archéologiques). Mais la concertation entre techniciens demeure nécessaire. Car les enseignements du PDUIF ne sont pas que négatifs. Nous avons vu à la fin du chapitre précédent que les comités de mise en œuvre du PDU permettent la coordination entre les diverses institutions qui se partagent les compétences des transports urbains dans la Région. Cette articulation semble nécessaire pour la bonne conduite des travaux. Par rapport aux comités de pôle, le chargé des projets de pôle au Stif signale que : « *Auparavant, l'approche était segmentée par maîtrise d'ouvrage. Chaque maître d'ouvrage négociait avec ses partenaires pour intervenir sur son domaine, en fonction des difficultés qu'il rencontrait dans l'exploitation ou le dimensionnement de ses*

⁶⁵⁷ A échelle 1/500^{ème}.

⁶⁵⁸ L'échelle devra être au minimum de 1/200^{ème} pour pouvoir passer à la phase de travaux.

équipements : les communes, le Conseil Général ou l'État géraient ainsi les voiries situées à proximité immédiate du pôle, les transporteurs ferrés s'intéressaient au fonctionnement du bâtiment de gare, les transporteurs routiers aux arrêts et à la circulation des bus (...) Le processus partenarial mis en place par le PDU permet aujourd'hui d'élaborer des projets plus ambitieux, de mieux structurer les interventions dès l'élaboration du projet, et surtout de prendre en compte toutes les attentes. On est passé en quelque sorte d'une logique de gestion des équipements à une logique de gestion de projet »⁶⁵⁹.

Mais les problèmes de coordination ne s'arrêtent pas à la phase de définition du projet : *« L'enjeu maintenant va être la capacité des maîtres d'ouvrage à traduire les engagements, à faire les travaux, à se coordonner avec les autres maîtres d'ouvrage. Et là on sent que ça va mettre un peu plus de temps. Il y a des pôles que j'ai validés et depuis six mois il y a des discussions entre les maîtrises d'ouvrages pour les déléguer, les coordonner... »⁶⁶⁰.* Ainsi, nous proposons que les comités de concertation se perpétuent au-delà de la phase de définition du projet pendant la phase des travaux. Leur objectif serait surtout la coordination des différents services techniques pour mener à terme le projet dans les moindres délais.

Nous avons signalé au passage qu'il se peut que des imprévus apparaissent qui remettent en question des choix essentiels. Face à ce genre de situations, le comité technique devra à nouveau faire appel au politique. On peut envisager, dans ces cas là, un retour à la configuration de comité de pilotage avec tous ses partenaires (politiques, associatifs, techniques), et aux discussions à différentes échelles selon un processus itératif. Mais il faut que la cause soit justifiée. L'opposition des riverains ne peut pas suffire à tout remettre en cause puisque leurs avis ont déjà été écoutés dans les discussions préalables, sauf s'ils apportent des nouveaux éléments qui n'auraient pas été pris en considération. Seule la découverte de données nouvelles devrait être en mesure de remettre en question les fondements du projet.

En revanche, dans cette étape de concrétisation finale du projet et de démarrage des travaux, il faudra mener une campagne de communication efficace, visant à justifier le projet au regard

⁶⁵⁹ Sylvain Michelin dans DREIF, 2003, *Plan de Déplacements urbains d'Ile-de-France. Bilan à mi-parcours*. p. 72.

⁶⁶⁰ D'après entretien avec Sylvain Michelin, chargé des projets de pôles PDU au Stif.

des citoyens qui ne seraient pas au courant et à mettre en valeur la gestion des élus locaux, afin de garantir leur soutien jusqu'au bout.

4.3.2 – Le besoin d'une campagne de communication

Vendre l'innovation aux citoyens : un enjeu politique

Nous avons vu dans le chapitre 2 que les innovations industrielles qui aboutissent sont celles qui réussissent à intéresser un nombre croissant de personnes, et notamment les futurs utilisateurs (chapitre 2.2.1). Une bonne campagne de communication semble notamment essentielle. Edison commence par lancer des messages avant même que son invention soit au point : *« pourquoi se lancer en effet dans une entreprise difficile si personne n'y croit. Au lieu d'étudier la faisabilité technique de son projet (...) il se répand en déclarations fracassantes, en conférences de presse. Son message, qu'il martèle jour après jour est simple : l'électricité est l'énergie de l'avenir, le gaz est une survie, les réseaux sont pour demain. Grâce à cette fantastique opération publicitaire, il prépare l'opinion en même temps qu'il la teste »*⁶⁶¹. Puis tout au long des travaux de développement de son projet, il invite périodiquement les journalistes à venir voir dans son laboratoire les progrès accomplis.

Nous avons proposé une reformulation du « modèle de l'intéressement » pour les politiques publiques car, en observant le cas du Mobilien, il est apparu qu'il suffisait que les décideurs politiques soient intéressés pour que le projet innovant aboutisse. Et pourtant dans les politiques innovantes, la communication semble tout aussi essentielle, au moins pour deux raisons.

Tout d'abord pour séduire les citoyens. Car s'il n'est théoriquement pas nécessaire de compter avec leur adhésion pour que le projet voit le jour, celle-ci peut faciliter la mise en œuvre. Des oppositions strictement locales (opposition des riverains) seront plus facilement anéanties si la municipalité compte avec un soutien majoritaire de ses électeurs. Et puis de nouveaux usagers peuvent être attirés vers le projet innovant, ce qui n'est pas négligeable dans un contexte de concurrence (l'innovation dans les transports publics devrait être abordée comme une occasion d'arracher des usagers à la voiture, nous en avons déjà parlé).

⁶⁶¹ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(II), *op. cit.* p. 23.

Ensuite, pour séduire les élus réticents. Car, si les négociations ont permis de rapprocher le projet des souhaits des élus locaux, il est possible que certaines réticences demeurent. Lorsque le projet est mis en œuvre de façon différée sur plusieurs territoires, le succès des premières réalisations, s'il est « bien » communiqué, peut servir de stimulant pour les acteurs qui devront mettre en œuvre la suite. La « bonne » communication devra à la fois louer les qualités du projet mis en œuvre et faire apparaître les élus dans les médias car « *la politique est gouvernée par les exigences de l'attraction. Le lieu de l'idéologie est occupé par la mise en scène* »⁶⁶². Ainsi, la couverture par les médias de l'inauguration de l'innovation dans la commune A, peut servir les intérêts de son maire (qui apparaît du coup sous une image valorisante) et parallèlement convaincre le maire de la commune B d'abandonner certaines de ses réticences.

Lorsqu'on a affaire à une innovation dans les politiques publiques, une campagne de communication peut donc aider à la mise en œuvre. Mais, communiquer sur un projet innovant ne sera pas toujours facile dans ce domaine, spécialement lorsque plusieurs institutions sont impliquées, comme le montre l'exemple du Mobilien.

La leçon du Mobilien : un problème institutionnel

Nous avons déjà évoqué la faible communication sur le projet Mobilien du côté de la RATP. Si les autres institutions ont communiqué davantage, une campagne commune a, pour l'instant, fait défaut⁶⁶³. Nous passerons rapidement en revue les diverses raisons de cet échec et nous verrons que la question du transfert du Stif à la Région, problème spécifiquement francilien, ne fait que compliquer la donne.

⁶⁶² INNERARITY, D., 2004(II), *La sociedad invisible*. Madrid, Editorial Espasa Calpe, pp 138-139. Traduction propre. L'originalité de l'approche d'Innerarity est qu'elle considère que l'influence des médias dans la politique ne traduit pas forcément l'opportunisme des élus mais répond aux lois plus générales de fonctionnement de la société occidentale contemporaine où ce qui est devenu décisif est le fait de savoir si on est observés ou pas. Innerarity décrit une société où « *le combat pour l'attention domine la culture quotidienne dans des proportions jusqu'ici inconnues* » (op. cit. p. 131).

⁶⁶³ L'institution qui a le plus communiqué sur le projet Mobilien est la mairie de Paris à travers son site internet www.mobilien.paris.fr. Mais les informations se limitent aux lignes parisiennes.

La communication ratée sur le projet Mobilien

La première ligne Mobilien mise en service (ligne 171) est tout à fait ordinaire visuellement : le matériel roulant est conventionnel et les aménagements n'ont rien de spectaculaire. A simple vue, rien n'indique qu'il s'agisse d'une ligne différente⁶⁶⁴. Erreur de marketing : les experts en la matière assurent que si on n'innove pas sur le fond, au moins il faut innover sur la forme⁶⁶⁵. Les pilotes auraient pu travailler notamment l'aspect visuel des premières lignes aménagées afin de les rendre séduisantes, de donner envie aux citoyens de les prendre et aux autres communes ou départements d'en avoir.



Image 8 - Photos de deux autobus à Paris : ligne conventionnelle à gauche, ligne Mobilien à droite⁶⁶⁶.

Les différences visuelles sont imperceptibles

⁶⁶⁴ Il s'agit d'une ligne qui dépassait, déjà avant le projet d'axe, la vitesse commerciale de 18km/h. Les aménagements ont été discrets. Il y a peu de couloirs bus et, de plus, seulement la moitié de la ligne contenue dans les Haut-de-Seine a été aménagée puisque l'autre moitié est contenue dans les Yvelines, seul département de la Région qui n'a pas signé le PDU et qui ne le met donc pas en œuvre. Yves-Robin Prévallée, du Stif, admet en entretien que la ligne 171 n'était pas un bon choix pour commencer, mais nous n'avons pas pu obtenir les raisons de cette élection (lors de l'élaboration du PDU, on envisageait plutôt la ligne 170 pour répondre aux demandes des usager –cf. ch. 2.2.1). Lors de l'évaluation à mi-parcours du PDU organisée par la DREIF en décembre 2003, un film fut projeté qui tentait de montrer que la mise en œuvre était en bonne route. Au delà des entretiens avec les acteurs, les seules images dont disposait la boîte de communication chargée de la vidéo étaient celles de la ligne 171. Le résultat fut presque comique, une voix off s'efforçant de louer les qualités d'un transport exceptionnel et innovant, alors que sur l'écran nous ne voyions qu'un autobus tout à fait traditionnel.

⁶⁶⁵ « Sur 33000 références nouvelles lancées sur le marché depuis cinq ans en grande distribution, 70% n'innovent que par l'emballage », d'après Fabrice Pelletier président du cabinet P'Référence dans PLUYETTE, C., 2004, "Les secrets des produits qui marchent", *Management*, n° 115, décembre 2004, pp. 46-48.

⁶⁶⁶ Source : www.mobilien.fr

Tous les acteurs que nous avons rencontrés (Stif, RATP, Région, DREIF) s'accordent sur ce point : une campagne de communication est primordiale pour lancer le projet. Michel Christen l'explique ainsi : « *Dans la phase où on met des trucs en service, c'est très important d'apporter la démonstration. Parce que dans le domaine des transports, il faut voir. Le monde des transports est un monde de voyeurs. Sur le projet de tramway et tout ça, les gens, les élus, maintenant ils voyagent beaucoup, ils deviennent de véritables experts, ils vont à Nantes, ils vont à Grenoble, ils vont à Strasbourg, ils vont à Montpellier, à Orléans, ils voient des projets de tramway et normalement ça déclenche une envie* »⁶⁶⁷. Mais communiquer autour du projet Mobilien s'avère être une tâche bien plus difficile qu'il ne le paraît à première vue.

Depuis l'année 2002, des groupes de travail se sont penchés sur cette question à plusieurs reprises. Pilotés tantôt par la RATP, tantôt par le Stif, tantôt par la Région ou par la DREIF, ils n'ont jamais abouti. Le problème est tout d'abord d'ordre politique : quelle institution doit être mise en avant ? Une identité nouvelle semble requise à échelle régionale mais certains départements ont des chartes graphiques propres qu'ils ne souhaitent pas sacrifier. Paris a également toute une charte de communication représentative de la ville. D'autre part les transporteurs ont aussi leur image de marque qu'ils veulent conserver. L'enjeu consiste à se faire valoir aux yeux des citoyens. Les maîtres d'ouvrage estiment qu'ils sont prioritaires puisque c'est eux qui devront affronter tous les aléas des travaux tout en faisant face au mécontentement temporaire des riverains. Le transporteur met en avant des arguments similaires : c'est lui qui devra affronter les dysfonctionnements de la ligne pendant les travaux et gérer les plaintes des usagers ; il devrait donc en contrepartie être perçu comme un des principaux promoteurs du projet. Un accord entre toutes les parties est difficile à obtenir.

D'autre part, comme lors des débats sur le nom, il existe toujours le doute de savoir ce que c'est exactement que le Mobilien, : « *A partir du moment où on commence à toucher à la partie communication, c'est vraiment très, très politique, c'est la mise en avant d'une institution par rapport à une autre (...) Et derrière ça se posait la question de savoir ce qu'on met derrière le concept de Mobilien. Est-ce que l'identité visuelle est simplement un habillage du bus avec un logo par ici et une couleur par là. Ou est-ce que c'est un concept de niveau de service, est-ce que c'est un type d'offre, est-ce que c'est un réseau déjà ? Et apparemment sur*

⁶⁶⁷ D'après entretien avec Michel Christen, ancien chef du projet Mobilien à la RATP.

*ces questions simples de départ, les différents partenaires n'étaient pas forcément sur la même longueur d'onde »*⁶⁶⁸.

En effet, comment annoncer les gains de vitesses et de fréquence ou les horaires élargis, alors que les partenaires ne sont pas encore d'accord sur la façon de les financer ? De plus, des obstacles ponctuels viennent compliquer la donne. Par exemple, la charte graphique sur les points d'arrêt doit compter avec l'accord des concessionnaires des abris-bus qui en sont parfois les propriétaires et qui ont des conventions avec les communes pour s'occuper de leur entretien en échange de l'espace de publicité.

Pendant tous ces débats le projet Mobilien commence à avancer. Les travaux engagés à Paris deviennent sujets de débats dans la presse locale sans que la dimension régionale du projet n'apparaisse⁶⁶⁹. Mécontente de son invisibilité dans les médias, et lasse d'attendre un accord qui a beaucoup de mal à cristalliser, la Région lance, en novembre 2004, la campagne de communication que nous avons évoqué en introduction : *« Parce que les franciliens sont toujours pressés, la Région crée Mobilien »* peut-on lire sur les affiches⁶⁷⁰. Les allusions à la Région apparaissent au total sept fois entre le titre, le petit texte explicatif et le logo⁶⁷¹. Les autres acteurs impliqués dans la démarche ne sont pas mentionnés une seule fois. Cette campagne provoque logiquement leur colère : *« Il y a eu un différent avec la Région parce qu'il y avait quand même un travail qui avait été fait. Il y a un bureau d'études qui a planché etcetera, qui a sorti des logos, des identités possibles, des marquages possibles au niveau des points d'arrêt de bus, des choses comme ça... »*⁶⁷². Mise à part la question éthique, la campagne ne nous semble pas très réussie. Les affiches ne montrent logiquement pas d'autobus puisqu'un nouveau visuel n'a pas encore été créé. A sa place l'image d'une jeune fille qui monte un escalier dont la rampe est composée de 6 barres colorisées représentant 6

⁶⁶⁸ D'après entretien avec Nathalie Granes, chargée de mission Mobilien au Conseil Régional.

⁶⁶⁹ Voir par exemple les journaux *Le Parisien* et *20 minutes* du jeudi 12 février 2004.

⁶⁷⁰ Dans le même esprit, quelques mois plus tard, au printemps 2005, des affiches seront installées pendant quelques jours sur les bords du couloir bus de la ligne Mobilien 91 à Paris où on peut lire que la Région est « aussi » financeur de ce projet à hauteur de 33%. Ces affiches disparaissent au bout de quelques jours et sont remplacées quelques semaines plus tard, par de nouvelles affiches, qui sont enfin fruit du consensus. Elles expliquent le projet Mobilien et l'ensemble des partenaires y figure.

⁶⁷¹ Nous avons repéré deux modèles d'affiches. Nous parlons ici de celui qui semble avoir été le plus diffusé (panneaux dans les rues et presse). Le mot « Région » est employé quatre fois, le mot « Franciliens » trois fois.

⁶⁷² D'après entretien avec Yves Robin-Prévalée, directeur de la qualité de service au Stif. Ces propos sont faibles par rapport aux expressions de perplexité et mécontentement que nous avons pu observer au sein de la DREIF le jour même de l'apparition de la campagne, et un mois plus tard chez les pilotes du CG92.

lignes de bus de la Région (aucune pour Paris). Rien ne transmet une image moderne et innovante. L'équipe de pilotage des Hauts-de-Seine critique aussi le choix des lignes⁶⁷³.

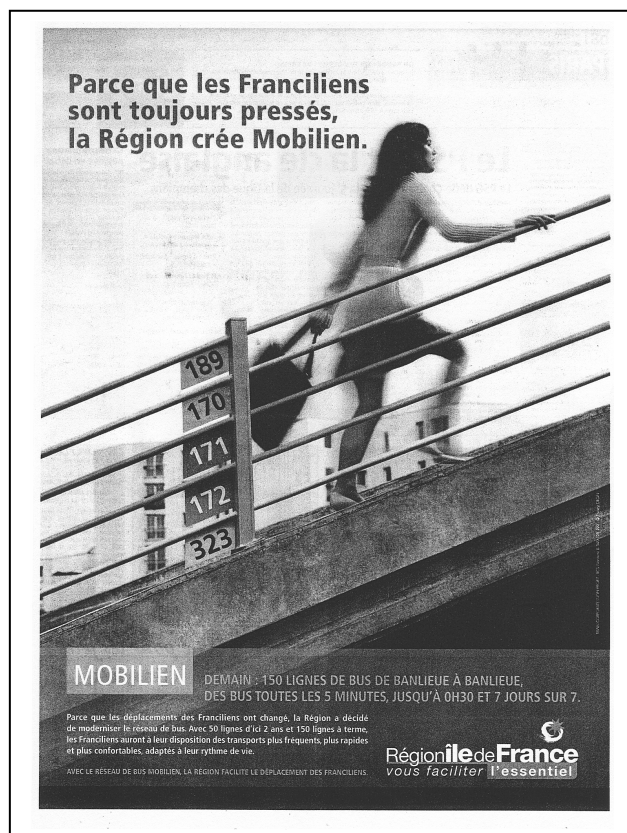


Image 9 - Affiche de la campagne de communication lancée par la Région⁶⁷⁴

Suite à cette campagne, les négociations sur la charte de communication seront stoppées pendant plusieurs mois.

Un contexte institutionnel particulier

« Je pense que tôt ou tard on arrivera à se mettre d'accord... Et de toutes façons, en 2005, la Région va prendre le pouvoir et donc elle n'aura à débattre qu'avec elle-même. Elle ne sera plus obligée à demander à l'État ce qu'il en pense, elle sera le chef, et elle sera chef du Stif. Donc la Région dira : 'c'est ça, point'. Donc au plus tard en 2005, cette question sera résolue. Voilà. »⁶⁷⁵ C'est ce que pensait Michel Christen des problèmes de communication sur le projet Mobilien, lorsque nous l'avons interrogé en mars 2004. Il est vrai que le transfert des compétences en transports de l'État à la Région pourrait accélérer la prise d'une décision sur

⁶⁷³ La seule ligne représentant leur département, la 171, n'est pas la plus significative en termes d'aménagements.

⁶⁷⁴ Source : Journal Métro n° 24 novembre 2004, pp. 7.

⁶⁷⁵ D'après entretien avec Michel Christen, ancien chef du projet Mobilien à la RATP.

la charte graphique. Cependant, contrairement à ce que prévoyait le chef du projet Mobilien à la RATP, un an et demi plus tard, le transfert n'est toujours pas effectif car le dossier présente des enjeux économiques et sociaux sur lesquels l'accord n'est pas facile. Les difficultés sont en partie structurelles et en partie conjoncturelles (voir encadré).

Les obstacles à la décentralisation du Stif, chronique de certains débats de 2005

En 1999, Jean-Marc Offner expliquait les raisons d'échec des multiples tentatives de réforme du STP : désaccords financiers, conflits politiques, craintes des salariés de la RATP et la SNCF, manque d'intérêt des technocrates de l'État...

Six ans plus tard, le 22 mars 2005, nous avons assisté à la séance plénière du Conseil Régional sur la décentralisation de l'autorité des transports (nommée Stif depuis l'entrée de la Région dans son Conseil d'Administration en 2000). Les débats qui ont eu lieu montrent que les mêmes obstacles demeurent. Il existe deux points majeurs de désaccord :

- 1) Les modalités financières du transfert. L'exécutif régional de Jean-Paul Huchon (PS) demande autour de 800 millions d'euros comme compensation au transfert (200 millions pour le renouvellement de matériel roulant, 200 millions pour assurer certains engagements du Stif, 315 millions comme « fonds de roulement », plus des compensations pour financer le déficit des retraites des agents de la RATP). L'opposition de droite estime les demandes financières excessives. B. Lehideux (UDF) : « *L'État n'a pas les moyens de financer les TC. La région doit faire plus et mieux que l'État avec des crédits libérés d'autres politiques* ». Et R. Karoutchi (UMP) : « *Qu'est-ce que vous cherchez [avec ces chiffres], la négociation ou la rupture pour pouvoir vous désengager tout en critiquant la décentralisation de Raffarin ?* ».
- 2) Le devenir du patrimoine de la RATP. Le gouvernement régional sollicite un transfert vers le Stif pour garantir qu'il reste dans le domaine public (si un jour la RATP est privatisée) et pour compter avec un certain nombre d'actifs sur la base desquels il serait possible de faire des emprunts. Le groupe communiste n'accepte pas la proposition de retirer le patrimoine à la RATP.

Tout au long de la séance, les amendements des différents groupes sont passés en revue. On observe qu'il y a désaccord sur le rôle du Stif (autorité unique ou délégation de compétences à des autorités organisatrices de 2^{ème} rang ?) et sur les majorités nécessaires dans son conseil d'administration pour prendre certaines décisions (l'UMP réclame que les 2/3 soient nécessaires pour décider des charges nouvelles, la gauche suggère que cette demande vise à donner plus de pouvoir au « grand département », en allusion aux Hauts-de-Seine). Tout au long de la séance, l'exécutif régional refuse la plupart des amendements de l'opposition et le décret est finalement voté avec les absentions de l'UMP, l'UDF, le groupe communiste et le FN.

Comme l'opposition de droite l'avait laissé entendre, le gouvernement de J-P. Raffarin n'acceptera pas les conditions financières du décret et se repliera derrière la décision du Comité Consultatif d'évaluation des charges (dans le cadre du Comité des finances locales). Au gouvernement on affirme « *Il serait difficile d'aller contre l'avis de cet organe conciliateur* »*. Mais Jean-Paul Huchon est sceptique : « *la commission d'évaluation des finances locales comporte des élus de province et nous ne pourrions pas nous faire entendre comme nous voulons* ». La décision de cette commission était attendue pour le 2 juin, mais a été reportée au 6 octobre. En attendant, les élus de gauche décident de ne pas siéger au conseil d'administration du Stif le 1^{er} Juillet. Ainsi, le transfert qui était prévu pour cette date est, une fois de plus, gelé.

Encadré 10 – Les obstacles au transfert du Stif de l'État à la Région⁶⁷⁶

⁶⁷⁶ L'article cité est OFFNER, J.-M., 1999, "Le syndicat des transports parisiens. Chronique d'une réforme annoncée." *Pouvoirs Locaux*, n° 40, I/1999, pp. 82-87. Les commentaires des élus ont été relevés lors de la séance plénière du Conseil Régional, le 22 mars 2005, à exception de ceux noté avec*, extraits de NOYER, O., "Transports collectifs en Ile-de-France: bras de fer Etat-Région", *Les Echos*, n° Lundi 30 mai 2005, pp. 24.

Les obstacles à la communication autour du Mobilien soulèvent ainsi un problème de fond de plus grande ampleur : le partage très complexe et morcelé des compétences dans le domaine des transports. Cette situation est appréhendée par la plupart des acteurs comme ne pouvant être que provisoire et le transfert des compétences de l'État à la Région comme une nécessité⁶⁷⁷.

Et cependant, même en imaginant que le transfert devienne effectif, nous voyons bien que les acteurs impliqués resteront multiples : Départements, Région/Stif, RATP, transporteurs privés, communes... La communication autour d'un projet innovant qui implique autant d'acteurs ne sera jamais facile, soit parce que chacun voudra se réapproprier le succès, soit parce que personne ne voudra être tenu responsable de l'échec.

Médiatisation contre innovation ?

En guise de conclusion, nous voudrions soulever un paradoxe : alors que l'innovation doit être communiquée pour avoir du succès auprès des citoyens et des élus, les soucis de communication peuvent aussi jouer contre le processus. Des chercheurs ont montré le rôle nocif de la médiatisation sur le travail des gouvernants : la vitesse de l'information encourage les actions dont on aperçoit les résultats positifs rapidement, les mesures qui pourraient être impopulaires dans un premier temps sont écartées même si des résultats bénéfiques sont attendus à plus long terme, le souci de visibilité fait négliger les actions peu spectaculaires (de gestion par exemple)...⁶⁷⁸

Or, l'innovation, telle que nous l'avons pensée, a besoin d'une longue étape de débats et de mûrissement dont on ne voit pas les avantages tout de suite ; elle prend en compte l'avis des citoyens mais elle est obligée d'assumer des mesures impopulaires dans certaines circonstances pour répondre à des objectifs politiques fermes ; elle accorde beaucoup d'importance aux mesures de gestion pas forcément visibles (négociations avec les agents de la mise en œuvre par exemple)...

⁶⁷⁷ Plusieurs acteurs que nous avons interrogés, élus communaux, techniciens du Stif, de la Région et de la RATP expriment une forte attente vis-à-vis de cette décentralisation maintes fois annoncée. Dans un article publié récemment dans le journal *Les Echos*, des élus de droite et de gauche, et des représentants de la Fnaut, du Gart et de la SNCF s'expriment dans le même sens. NOYER, O., "Transports collectifs en Ile-de-France: bras de fer Etat-Région", *Les Echos*, n° Lundi 30 mai 2005, pp. 24.

⁶⁷⁸ Voir GERSTLE, J., 2004, *La communication politique*. Paris, Armand Collin, 292 p., voir notamment pp. 42-52.

Le politique qui pilote l'innovation devra donc oublier, du moins pendant les premières étapes, les lois du spectacle. Des choix fondamentaux pour l'avenir des déplacements urbains ne peuvent pas se décider sous cette optique. Qu'il inaugure d'autres projets déjà aboutis afin d'apparaître dans les médias, s'il le souhaite ; qu'il invite périodiquement la presse à connaître l'état d'avancement du projet, afin de ne pas laisser l'opposition communiquer à sa façon⁶⁷⁹ ; mais qu'il ne sacrifie pas pour autant des éléments clés du projet dans le seul souci de pouvoir mieux communiquer par la suite. La communication devrait intervenir en fin du parcours et ne pas conditionner chacune des étapes de la conception.

En résumé, l'étape de mise en œuvre du projet innovant est, procéduralement, la moins complexe car les discussions de fond sont désormais réglées. Les débats concernent alors essentiellement les techniciens, sauf dans des circonstances exceptionnelles qui remettraient en question les choix des étapes précédentes. Cependant, le politique ne pourra pas être complètement écarté de cette phase car il faudra communiquer sur le projet, ce qui le concerne au premier degré. Pour éviter les débats interminables à ce stade, on pourrait proposer que les réflexions sur la façon de communiquer se tiennent dès l'étape de formalisation de la solution, dans les débats associant l'ensemble des institutions. Dans la phase aval, le politique interviendrait mais seulement pour prêter son image.

Or, nous avons signalé les risques de ne concevoir le projet qu'en fonction de la campagne de communication. En fait, il existe une tension entre le besoin politique de communiquer pour apparaître sous une image valorisante dans les médias et les besoins inhérents au projet qui ne peuvent pas être pensés exclusivement sous cette optique. D'ailleurs, nos propositions pour séduire les élus sont prises par cette tension : nous faisons souvent appel à la perspective de communiquer sur le projet -en mettant en avant les nouvelles technologies et les aménagements urbains par exemple. Nous pourrions ici ajouter qu'il faut malgré tout une certaine éthique politique ; si la valorisation médiatique du projet compte, elle doit être

⁶⁷⁹ Un des obstacles de la mise en œuvre du projet Mobilien à Paris a été, d'après Emmanuel Martin (Service de la Voirie de la mairie de Paris) qu'au démarrage, le gouvernement de la mairie n'a pas assez communiqué sur le projet, ce qui a laissé une « niche » pour que les élus de l'opposition communiquent sur ce projet « à leur façon ».

secondaire, derrière certains principes de base à respecter par-dessus tout : le respect d'un temps minimum pour le débat, la priorité aux choix de long terme ou l'importance de prendre en considération des mesures peu spectaculaires et potentiellement conflictuelles.

Conclusion générale

1 - Concertation innovatrice, concertation partielle

Dans les politiques des déplacements urbains, les projets innovants ne peuvent généralement pas voir le jour sous un consensus absolu car ils se heurtent le plus souvent à des intérêts opposés⁶⁸⁰. Ainsi, les pouvoirs publics qui souhaitent l'aboutissement d'une innovation sans la dégrader, c'est-à-dire sans renoncer à certains objectifs de base, doivent choisir les acteurs qu'ils associent à chaque étape de la démarche concertée -problématisation, formalisation de la solution ou mise en œuvre- et la façon dont les avis des uns et des autres sont pris en compte. La procédure joue donc de façon décisive sur le devenir du projet innovant, mais l'inverse est aussi vrai : l'évolution du projet a un effet important sur la procédure, elle influence le positionnement des acteurs, leur défection ou leur engagement ferme. Des modifications dans le contenu peuvent permettre de convaincre des acteurs *a priori* réticents, « apprivoiser » les valeurs qu'ils défendent, faire évoluer certaines mentalités et mener le projet en l'adaptant aux multiples points de vue. Il se peut néanmoins que des conflits d'intérêts irréductibles subsistent. Nous avons suggéré que dans ces cas les pilotes écartent certains avis et imposent leurs choix politiques ou techniques. En résumé, d'après nos analyses, pour être innovatrice la concertation ne peut être que partielle : les pilotes doivent se réserver le pouvoir de décision finale, tous les souhaits ne peuvent être satisfaits, le consensus jamais total.

Pour étayer cette conclusion, nous détaillerons ci-dessous les principaux résultats de notre recherche.

La confrontation de référentiels divers, condition insuffisante à l'émergence d'idées nouvelles

Le premier résultat de notre recherche est que la confrontation d'acteurs très divers ne produit pas forcément des idées originales et inédites. L'analyse des discussions qui ont eu lieu pendant la première étape de l'élaboration du PDUIF en donne la preuve. Pilotée par la Direction Régionale de l'Équipement en Ile-de-France, cette phase fut longue (janvier 1997 - octobre 1999) et impliqua des centaines d'acteurs issus d'institutions diverses, d'entreprises

⁶⁸⁰ L'existence d'oppositions est inhérente à tout nouveau projet mais celles-ci sont plus visibles dans le cas des innovations car elles vont à l'encontre des tenants des systèmes qu'elles visent à remplacer.

de transport, du monde économique et du monde associatif. Les propositions émises étaient très hétérogènes, non seulement dans leurs thématiques (transports en commun, modes non polluants, urbanisme, marchandises, etc.), mais aussi dans leur caractère plus ou moins prescriptif, dans leur échelle d'application, dans le budget nécessaire pour leur mise en pratique, dans les acteurs impliqués. En fait, malgré les nombreux groupes de concertation instaurés, elles n'étaient pas le fruit du compromis ; elles répondaient à des intérêts très divers, prenaient rarement en compte les contraintes de mise en œuvre et se souciaient peu de leur compatibilité avec les autres propositions. Une des nouvelles idées issues de cette étape consistait à mettre en place un réseau principal de bus en Ile-de-France - ébauche du réseau qui serait nommé plus tard Mobilien. Comme la plupart des propositions, celle-ci ne surgissait pas du dialogue entre les différents partenaires mais provenait uniquement de l'un d'entre eux, la RATP, qui y réfléchissait depuis plusieurs années.

Promouvoir le débat entre des acteurs très divers ne suffit donc pas à créer des idées inédites. Et pourtant il existe des exemples d'inventions imaginées et formalisées à travers des procédures de concertation. Le détour par certains travaux scientifiques, notamment les théories des croyances⁶⁸¹ et des référentiels⁶⁸², et l'exemple des forums hybrides⁶⁸³, nous a permis d'émettre une hypothèse : la confrontation de visions du monde trop différentes amène à un « dialogue de sourds » plus qu'à une création brillante lorsqu'il n'existe pas de problème grave partagé par l'ensemble des participants.

Rôle clé du pilotage politique pour innover dans les transports urbains

Le deuxième de nos résultats est que le soutien ferme des décideurs politiques constitue une condition nécessaire et suffisante pour qu'une idée innovante dans les politiques de déplacements urbains voie le jour. Nécessaire, parce que, sans cela, le projet confronté à des intérêts très divers risque de cumuler les contradictions et perdre le cap d'un objectif clair. Suffisante, parce que, contrairement aux innovations industrielles, dans une certaine mesure le projet n'a pas besoin d'intéresser ses futurs usagers ni de convaincre l'ensemble de la société pour aboutir.

⁶⁸¹ ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), *op. cit.*

⁶⁸² MULLER, P., 1995, *op. cit.*

⁶⁸³ CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.*

L'analyse de la deuxième étape de l'élaboration du PDUIF (novembre 1999 - décembre 2000) le montre. Pendant cette phase, alors que les groupes de concertation officiels cessent d'exister, le projet Mobilien est progressivement affiné lors de réunions restreintes. Comme dans le « modèle de l'intéressement » développé par certains sociologues de l'innovation⁶⁸⁴, l'idée nouvelle parvient ici à voir le jour en intéressant un nombre grandissant de partenaires (STP, Conseil Régional, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement). Cependant, contrairement aux innovations industrielles, le projet de réseau principal de bus n'a pas besoin d'intéresser ses futurs usagers mais exclusivement les décideurs politiques pour garantir les financements et le démarrage de la mise en œuvre.

Malgré tout, pendant cette période la procédure de concertation n'est pas pilotée fermement et il en résulte une dérive du projet : le nombre de lignes et de pôles augmente considérablement à la demande des collectivités territoriales et des transporteurs privés, ce qui efface leur caractère exceptionnel et compromet la lisibilité du réseau et sa justification territoriale ; l'inscription spatiale des axes est faible ; les choix techniques sont peu innovants.

En fait, le projet de réseau principal de bus était perçu de façon différente par les diverses institutions impliquées dans l'élaboration du PDUIF. D'un côté, la direction de la RATP y voyait l'opportunité d'améliorer la lisibilité de son réseau de surface en hiérarchisant l'offre ; c'était aussi la position du STP. Or, d'un autre côté, craignant le délaissement d'une partie du réseau de transports collectifs, certains partenaires ont refusé l'idée d'un réseau principal et préféré voir le Mobilien davantage comme un projet d'amélioration du fonctionnement d'une partie importante du réseau d'autobus que comme un projet de réseau différencié à part entière. C'est généralement la vision des collectivités locales (départements et communes) et aussi de certains syndicats à la RATP. Pour les pilotes de la démarche enfin, le Mobilien était avant tout un outil pour mettre en œuvre les principes du plan de déplacements mais il était intéressant qu'il conserve des attributs relativement flous, qu'il demeure à la frontière entre différents mondes⁶⁸⁵ afin de permettre son appropriation par des acteurs très divers. En l'absence d'un portage politique ferme, les différentes significations du projet qui se confrontent lors des réunions de concertation finissent par se juxtaposer au lieu d'aboutir à une synthèse cohérente ou à un choix unique qui aurait probablement signifié le sacrifice de certains intérêts ; le projet Mobilien est un objet polysémique lorsque la mise en œuvre du PDUIF démarre. Cette polysémie garantira sa perennité mais limitera aussi son efficacité.

⁶⁸⁴ AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I) et (II), *op. cit.*

L'analyse d'autres innovations de transports urbains montrent des cas de figure où, au contraire, la détermination inébranlable d'un élu en faveur d'un projet (parfois au détriment du consensus) rend possible sa formalisation et sa mise en œuvre en cohérence avec un objectif de fond pratiquement invariable tout au long des discussions.

La concertation locale, révélatrice des failles du projet innovant

Le troisième résultat important est que certaines modalités de concertation locale permettent de rendre visibles les faiblesses de l'innovation. C'est en effet lorsque l'idée nouvelle se voit confrontée à sa mise en œuvre concrète sur l'espace urbain, que des conflits d'intérêts surgissent qui soulignent les points faibles du projet et de la façon de le porter.

Ce résultat a été obtenu à partir de l'analyse des comités d'axe, organes de concertation constitués autour des lignes du Mobilien afin de préciser le projet à échelle locale et d'appliquer, d'une façon générale, les orientations du PDUIF. L'ensemble des techniciens et élus des collectivités locales ainsi que la Région, l'État, les transporteurs, l'autorité organisatrice des transports, le monde économique (représenté par la chambre de commerce et de l'industrie) et certaines associations y participent. Le suivi des réunions d'un de ces comités, l'analyse des documents produits et les entretiens complémentaires effectués, nous ont permis de constater la dégradation de l'innovation Mobilien et d'en comprendre les raisons.

Les acteurs qui participent aux réunions prennent conscience, dès le démarrage du comité, de la diversité des intérêts présents autour de la table et des fortes contraintes, spatiales et budgétaires, qui vont empêcher de les satisfaire tous. Les conflits affleurent dans la phase de propositions d'actions. Face à la réalité de l'environnement urbain et au manque de ressources, le projet Mobilien ne peut plus intégrer tous les intérêts contradictoires. Il manque tout d'abord d'espace. Les axes du réseau principal traversent très souvent des environnements urbains denses où il est impossible d'insérer à la fois des couloirs bus séparés, des arrêts accessibles, des voies pour la circulation automobile, des pistes cyclables, des espaces de stationnement ou de livraisons, et des trottoirs larges. Des choix sont nécessaires qui sont loin d'être neutres car ils déterminent l'échelle de desserte de réseau Mobilien et plus globalement le modèle de ville et de société souhaités (les tenants de

⁶⁸⁵ Il s'agirait d'un « objet frontière » d'après la définition de STAR, S. L. et GRIESEMER, J. R., 1989, *op. cit.*

référentiels opposés ne réclament généralement pas le même partage de la voirie). Il manque ensuite d'argent pour réaliser certains aménagements urbains et pour financer les coûts d'exploitation de l'offre supplémentaire d'autobus : le réseau Mobilien est censé offrir un service plus fréquent et élargi en soirée, mais le Stif et la RATP ne sont pas d'accord sur la façon de le financer. Il manque encore d'une expertise capable d'imaginer et de développer des solutions nouvelles. Il manque enfin d'un portage politique ferme des principes du PDU : à l'échelle municipale les élus sont généralement peu engagés dans la démarche ; à l'échelle départementale cela est variable, mais, même là où ils sont présents, les projets n'avancent pas forcément plus vite ; à l'échelle régionale le portage politique fait complètement défaut.

A cause de ces divers obstacles, l'innovation Mobilien voit le jour beaucoup plus lentement que prévu (en août 2005, seulement une quinzaine d'axes sur 150 prévus⁶⁸⁶ ont atteint la phase de travaux, alors que la phase de mise en œuvre était censée s'achever vers la fin de l'année 2005) au détriment de plusieurs de ses caractéristiques innovantes.

La concertation locale, étape d'enrichissement du projet et d'apprentissage

Le quatrième résultat que nous souhaiterions mettre en avant est que les réunions en face à face permettent d'enrichir le projet dans la phase initiale d'élaboration du diagnostic local, et instaurent par la suite un certain climat d'apprentissage et de respect mutuel, positif pour la mise en œuvre d'une innovation.

L'observation des comités d'axe a montré que dans un premier temps, quand le groupe de concertation construit le diagnostic, les remarques, les informations et les études des uns et des autres s'accumulent et contribuent à une meilleure compréhension du fonctionnement urbain et des problèmes de déplacements en jeu. Même si les différentes contributions (tout comme les propositions d'action lors de l'élaboration du PDUIF), sont juxtaposées plus que confrontées, elles enrichissent le diagnostic final.

En un deuxième temps, lors de la phase de propositions d'aménagement, les organes de concertation permettent de dépasser certains blocages institutionnels et constituent des lieux où le respect de l'esprit du PDU est de mise, ce qui pourrait contribuer à long terme au

⁶⁸⁶ Parmi ces 15 axes, 14 correspondent à des environnements urbains. Il y a un total de 96 lignes urbaines sur les 150.

changement de mentalité nécessaire à la mise en place d'une vraie politique en faveur des TC et des modes de déplacement non polluants.

Finalement, le manque de ressources peut être vu, dans une certaine mesure, comme un élément positif car il pousse les acteurs qui participent au débat à se poser des questions de fond et à faire des choix que des ressources illimitées épargneraient.

Le projet Mobilien semble en définitive plus abouti en tant que moyen de diffusion des principes du PDUIF à long terme que comme réseau d'autobus à haute qualité de service.

Propositions pour une concertation innovatrice

Tous ces résultats nous ont permis de construire des propositions pour une concertation innovatrice.

Dans l'identification des problèmes tout d'abord, nous avons suggéré de développer les outils d'expertise. Lorsque les acteurs sont d'origines très diverses et en l'absence d'une crise grave, la confrontation de leurs points de vue ne suffit pas pour appréhender les problèmes des déplacements urbains ; le recours à des études scientifiques et à des recueils de données diverses semble alors utile. Par ailleurs, dans cette première étape de problématisation, le rôle du politique est essentiel car des choix sont nécessaires : lancer un projet innovant c'est tout d'abord décider ce qui pose problème et derrière ce choix se dessinent des valeurs de fond. Il y a donc besoin d'une large concertation et d'un débat politique pour problématiser l'action publique innovante à mettre en place. Cependant, pour concevoir des idées nouvelles, il nous est apparu plus pertinent de restreindre la concertation aux acteurs qui, procédant d'origines diverses (techniciens, politiques, associatifs, professionnels, etc.), partagent pourtant les objectifs définis en amont. Trouver le bon équilibre entre l'intégration des divers intérêts et l'imposition d'un point de vue unique sera une tâche complexe qui ne pourra aboutir que si des débats ouverts se tiennent dès le démarrage de la politique et à la bonne échelle (échelle des déplacements).

L'étape de formalisation de la solution est probablement la plus longue et la plus complexe. Une idée novatrice a pu émaner de la phase précédente, encore faut-il savoir comment la traduire en pratique, comment l'adapter à différents contextes et intérêts et comment séduire

les acteurs (élus, techniciens et professionnels) des institutions ou entreprises qui seront chargées de la mettre en œuvre. Au regard des leçons du Mobilien, nous avons proposé d'agir sur quatre aspects. Premièrement, sur la procédure, en l'ouvrant notamment aux élus locaux afin qu'ils puissent contribuer au modelage du projet et y trouver ainsi leur intérêt, et en promouvant plusieurs allers-retours entre les différentes échelles de discussion (du quartier jusqu'à la Région). Deuxièmement nous proposons d'agir sur le pilotage, en constituant des équipes techniquement et politiquement fortes. Mais quelle est l'échelle politique légitime pour imposer certains choix ? Nous avons vu que la réponse n'est pas évidente, les intercommunalités et les départements s'avérant souvent impuissants face au pouvoir des maires. Troisièmement, nous avons suggéré d'agir sur le contenu en estimant que si le projet est séduisant, certaines réticences seront plus facilement surmontées. En nous appuyant sur les exemples de plusieurs innovations réussies dans le monde des transports urbains, nous avons insisté sur l'importance d'améliorer notamment les dimensions technique, urbanistique et de qualité de service du projet. Malgré tout, étant donné que les projets innovants visent à changer certains comportements, dans la plupart des cas, il restera des opposants. Les pilotes pourraient alors imposer leurs points de vue, pourvu que l'opposition au projet ne soit pas majoritaire. Quatrièmement, s'agissant d'une nouveauté qui modifiera les conditions de travail de ceux qui sont finalement les derniers responsables de sa mise en œuvre (dans le cas du Mobilien, les conducteurs d'autobus), il paraît indispensable de mener des négociations avec ces employés. Le succès de l'innovation dépendra fortement de leur acceptation et de leur adhésion à l'idée nouvelle. Ils doivent donc pouvoir contribuer aux débats lors de sa mise en forme.

La dernière étape, celle de la définition finale du projet avant la phase de travaux, devrait être la plus rapide. Si le projet a été bien défini pendant les phases précédentes, les choix qui restent à faire sont strictement techniques et la concertation peut associer uniquement les techniciens des différentes institutions. Mais une campagne de communication impliquant les élus est nécessaire à ce stade. Elle a pour fonction d'informer les citoyens qui ne seraient pas au courant du projet et, si la mise en œuvre a lieu de façon différée sur plusieurs communes, de déclencher l'envie de ceux qui ne se sont pas encore réellement engagés. Mais il n'est pas question de lancer alors des débats sur la façon de communiquer. L'exemple du Mobilien montre que les enjeux sont grands et les accords difficiles (plus encore en Ile-de-France où, au morcellement de compétences -classique dans les politiques de transport- s'ajoute le problème institutionnel de la décentralisation du Stif). C'est pourquoi nous avons proposé que les

discussions sur la façon de communiquer aient lieu dès la phase de formalisation de la solution, pour que, lorsque les travaux démarrent, la campagne de communication soit prête.

Ces quelques pistes suggérées pour rendre les procédures de concertation innovatrices présentent une limite « éthique » car elles écartent des acteurs de certains choix importants et renoncent au consensus pour permettre l'aboutissement du projet innovant. On pourrait dire que nous proposons une concertation « partielle » dans le sens où tous les points de vue ne sont pas intégrés. Or, quelle est la légitimité d'une action publique décidée à l'exclusion d'une partie de la société ?

2 - Légitimité de la concertation partielle

Approche utilitariste et approche déontologique

En fait nous avons privilégié dans notre étude une approche « utilitariste » : le projet innovant a été le sujet principal. C'est en fonction de son succès que nous avons construit nos propositions⁶⁸⁷ et que nous avons ainsi été amené à écarter quelques acteurs de certains choix. Pourtant, un raisonnement à inspiration « déontologique » pourrait aussi être envisagé : « *En termes de planification, [l'éthique déontologique] s'intéresse plus aux règles qui gouvernent le processus qu'aux résultats* »⁶⁸⁸. Elizabeth Howe a montré en fait que dans le domaine de la planification, les approches comme la nôtre, de type « utilitariste » (ou hybride à dominante utilitariste), sont majoritaires car elles s'adaptent mieux à la réalité de chaque terrain et semblent plus en accord avec l'exercice de planification -qui cherche en fin de compte des résultats- que les approches déontologiques (ou hybrides à dominante déontologique) qui prônent « la » bonne façon de procéder, valable partout⁶⁸⁹.

⁶⁸⁷ Nous n'avons pas négligé le rôle important des forums de débats publics, mais c'était toujours pour améliorer les résultats (mieux connaître la réalité, faire un meilleur diagnostic et permettre de confronter les arguments des uns et des autres afin de peaufiner le projet) et non pas pour rendre la procédure plus « juste ».

⁶⁸⁸ HOWE, E., 1990, "Normative ethics in planning", *Journal of Planning Literature*, vol. 5, n° 2, novembre, p.127, traduction propre. Cet auteur distingue deux grandes tendances dans l'éthique de la planification. Les approches utilitaristes proposent de faire le bilan coûts-bénéfices de chaque action envisagée afin d'effectuer les choix. A l'opposé, le courant de pensée déontologique considère qu'il y a des principes de base (la liberté ou la justice par exemple) qu'il faut toujours respecter en tant que principes moraux, indépendamment des bénéfices qui en résultent. Pour l'utilitarisme, il faut rompre une promesse ou mentir, du moment où cela amène plus de bonheur que de tenir ses promesses ou de dire la vérité. Pour la déontologie au sens strict cela est inacceptable.

⁶⁸⁹ D'après HOWE, E., 1990, *op. cit.* Les approches déontologiques tendent à établir des normes qu'il convient de respecter partout. Malgré leur rigidité, ce genre d'approche n'est pas inintéressant car il permet une meilleure prise en compte de certains aspects comme les biens collectifs, l'environnement ou la distribution équitable des ressources. John Rawls avec sa *Théorie de la justice* est un des auteurs souvent évoqués.

Appliquée au cas qui nous occupe, l'approche déontologique pourrait consister à défendre le choix « moral » d'une concertation toujours ouverte à l'ensemble des secteurs de la société, indépendamment de ce qu'elle produit en termes de contenu. N'est-il pas plus éthique de rapprocher l'action publique du citoyen, de le faire participer aux décisions qui le concernent de près, de reconnaître ainsi son rôle en tant qu'acteur politique, plutôt que de l'écarter à un moment ou à un autre, selon le critère des pilotes ? Quelle est la légitimité du modèle que nous avons proposé qui, en fin de compte, sacrifie l'ouverture de la procédure de concertation aux résultats ?

Ces questions semblent d'autant plus pertinentes que la concertation publique s'est progressivement institutionnalisée en France depuis le début des années 1990 et que, de plus, il existe dans la société un sentiment généralisé d'éloignement des citoyens par rapport à la classe politique et d'échec de la démocratie représentative⁶⁹⁰. Les réflexions qui nous intéressent ici sont moins celles qui portent sur le processus d'institutionnalisation en soi⁶⁹¹, que celles sur la légitimité de l'action publique⁶⁹² car on peut y trouver une justification « déontologique » de la concertation publique. L'auteur le plus fréquemment cité est le philosophe allemand Jürgen Habermas avec sa théorie de la *rationalité communicationnelle*⁶⁹³. Pour lui, une action publique trouve sa légitimité et son sens au moment où elle est discutée ouvertement : « *La délibération permet de distinguer les intérêts universalisables de ceux qui sont amenés à demeurer particuliers. C'est par ailleurs du respect des qualités intrinsèques de l'activité communicationnelle et par la procédure même de discussion que la légitimité du choix retenu sera établie* »⁶⁹⁴. Sandrine Rui s'inspire fortement de cette théorie dans sa recherche sur les différentes façons de justifier

⁶⁹⁰ D'après RUI, S., 2004, *La démocratie en débat*. Paris, Arman Colin, 264 p.

⁶⁹¹ Voir à ce sujet FOURNIAU, J.-M., 1997, *op. cit.* L'institutionnalisation de la concertation publique n'est pas un phénomène exclusivement français, Angelo Pichiéri a analysé ce processus pour le cas de plusieurs pays européens : PICHIERI, A., 2002, *op. cit.*

⁶⁹² Sur la notion de « légitimité » voir LABORIER, P., 2004, "Légitimité", in Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (Eds.), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp 273-286 ; Quant aux recherches sur le sens de la démocratie, Sandrine Rui fait une bonne synthèse dans RUI, S., 2004, *op. cit.* Voir notamment le chapitre 2, pp. 57-97.

⁶⁹³ La synthèse très schématique que nous livrons de la théorie de J.Habermas est élaborée à partir des interprétations et des citations contenues dans RUI, S., 2004, *op. cit.*, BOUDON, R., 1999, *Le sens des valeurs*. Vendôme, Presses Universitaires de France, 397 p. et LASCOUMES, P. et LE BOURHIS, J.-P., 1998, "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures." *Politix*, n° 42, pp. 37-66. L'œuvre emblématique de cet auteur est HABERMAS, J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel (2 tomes)*. Paris, Fayard, 448 + 480 p.

⁶⁹⁴ RUI, S., 2004, *op. cit.* p. 62.

l'institutionnalisation du débat public⁶⁹⁵. Elle conclut que *« l'expérience démocratique est assurément dialogique. Le sujet démocratique est le produit d'un travail individuel qui ne peut se faire sans les autres (...) L'institutionnalisation du débat public est un facteur de démocratisation de l'action publique parce qu'elle permet ces mises à l'épreuve, renforçant la réflexivité des individus comme des institutions »*⁶⁹⁶.

Ces études se préoccupent davantage de la procédure que des résultats. Or, si nous voulons concevoir une politique publique innovatrice, nous ne pouvons faire abstraction des résultats. Probablement, l'approche la plus réaliste consisterait à trouver un équilibre entre la procédure efficace (approche utilitariste) et celle qui est moralement acceptable ou légitime (approche déontologique)⁶⁹⁷. La difficulté consiste à déterminer ce qui est légitime. Nous avons en fait considéré, implicitement, que la légitimité dépendait des résultats, alors que les travaux cités précédemment estiment qu'elle repose sur la procédure. La légitimation par les résultats s'établit sur *« la capacité des gouvernants à résoudre les problèmes »*⁶⁹⁸ tandis que la légitimation par la procédure s'appuie sur *« la prise en compte ou non par les gouvernants des intérêts communs, voire [de] leur capacité éventuelle à produire du consensus ou à respecter la participation par la canalisation institutionnelle des demandes sociales »*⁶⁹⁹.

Légitimité de l'approche par les résultats

Pour défendre notre approche, nous pouvons faire appel aux travaux de Raymond Boudon. Cet auteur critique le courant « habermassien » car pour lui *« ce n'est pas le consensus qui fonde la justesse, mais à l'inverse la justesse qui fonde durablement le consensus »*⁷⁰⁰. Cette affirmation est justifiée par une analyse de la question complexe, et classique dans les sciences sociales, de savoir pourquoi nous considérons certaines actions comme justes ou légitimes, ce qui revient à s'interroger sur l'origine des valeurs. Boudon pose ainsi le

⁶⁹⁵ Quatre types de langages sont identifiés : le langage de la volonté, le langage des intérêts, le langage de la connaissance et le langage de la reconnaissance. Rui retrouve des aspects de la « conception habermassienne de la démocratie » dans tous les quatre, mais notamment dans le langage de la reconnaissance que certains acteurs utilisent pour souligner le besoin de lieux de débats public ouverts pour se sentir reconnus en tant que sujets démocratiques.

⁶⁹⁶ RUI, S., 2004, *op. cit.* p. 240-241.

⁶⁹⁷ Dans ce même esprit, Howe suggère que *« les analyses coûts-bénéfices devraient être utilisées seulement quand le projet vérifie préalablement des critères concernant la distribution équitable, le droits des participants ou les besoins de base »* HOWE, E., 1990, *op. cit.* p. 143, traduction propre.

⁶⁹⁸ LABORIER, P., 2004, *op. cit.* p. 277.

⁶⁹⁹ LABORIER, P., 2004, *op. cit.* p. 276.

⁷⁰⁰ D'où les limites des « théories conventionnalistes à la Habermas » qui ne permettent pas d'expliquer de façon satisfaisante l'existence de normes universelles. BOUDON, R., 1999, *op. cit.* p. 397.

dilemme : « *Nous passons une bonne partie de notre temps à émettre des jugements de valeur - “X est bon, mauvais, légitime, illégitime, etc.” - et dans la plupart des cas nous les émettons parce que nous y croyons. Mais pourquoi y croyons nous ?* »⁷⁰¹. L’auteur passe en revue les différentes théories : décisionnisme (pas de causes, pas de raisons ; les acteurs croient à certaines valeurs mais la question du choix ou de la justification ne se pose pas), causalisme (pas de raisons mais des causes -psychiques, socioprofessionnelles, biologiques- aux croyances) et rationalisme (de type absolutiste, théories de Kant ou de Rawls, ou de type contextualiste, rationalité axiologique selon Weber). Pour Boudon, la théorie qui rend le mieux compte de la façon dont les acteurs adhèrent à certaines valeurs plutôt qu’à d’autres est la théorie rationaliste de type contextualiste qui peut se résumer ainsi : « *Les sujets sociaux jugent que “X est bon” si, dans tel contexte, une argumentation, d’une part, permet de conclure que “X est bon” (condition 1), et si, d’autre part, cette argumentation n’a pas de concurrent sérieux et identifié aboutissant à la conclusion opposée (condition 2)* »⁷⁰².

En fait, nos propositions pour une action publique innovatrice s’adaptent plutôt à cette dernière théorie. En effet, dans nos terrains de recherche, malgré la transparence des procédures de concertation, nous n’avons pas vu se former ce nouveau type de rationalité dont parlent les tenants des modèles délibératifs (rationalité communicationnelle) qui permettrait de dépasser les logiques purement instrumentales des différents acteurs et les conflits d’intérêts. Nous avons attribué l’échec, en grande partie, aux défauts intrinsèques du projet, les modifications du contenu pouvant faciliter le consensus. On est donc proche de la théorie qui considère que les valeurs des acteurs reposent, du moins en partie, sur des argumentations rationnelles et contextualisées (c’est pourquoi nous proposons de convaincre les opposants avec des arguments raisonnés et fortement ancrés sur le terrain). Ainsi, nous pourrions défendre avec Boudon que, pour les différents acteurs, la légitimité d’une politique dépend davantage de son contenu -qu’il soit convaincant- que de son adossement à une large concertation publique.

Et pourtant, nous ne pouvons pas négliger les résultats de Sandrine Rui qui montrent que de nombreux acteurs accordent de la légitimité à l’action publique seulement si elle est débattue ouvertement : « *que le débat dénie, limite ou enrayer de quelque façon que se soit la liberté de participation, alors il ne répondra pas à l’exigence démocratique. Le débat doit susciter, accepter et reconnaître la participation de “la totalité du public”, “des citoyens de base”*, »

⁷⁰¹ BOUDON, R., 1999, *op. cit.* p. 7.

du ‘peuple’ comme de ceux que ces derniers ont élus. »⁷⁰³ Pour certaines personnes, le bien-fondé d'une politique dépend de son ouverture à la société. Si l'existence d'un débat public n'est peut-être pas une condition suffisante pour légitimer une action (en admettant qu'il faille aussi travailler le contenu), nous ne pouvons pas négliger qu'elle est, en tout cas pour certains, une condition nécessaire.

Défense de la démocratie représentative

Dans le débat sur la légitimité de l'action publique, il n'y a pas seulement les deux pôles présentés jusqu'ici, à savoir les défenseurs de la légitimité fondée sur les résultats pour qui la participation publique est secondaire, les tenants de la légitimité fondée sur la procédure pour qui la participation publique est primordiale. En effet, d'autres tenants de l'analyse procédurale ne considèrent pas la participation publique comme prioritaire et défendent au contraire la démocratie représentative.

Certains hommes politiques s'expriment en ce sens : « *Lorsqu'on discute avec les gens sur un projet de quartier, de mixité sociale ou ethnique, on se rend compte de choses... Certains habitants étaient plutôt contre l'instauration d'habitats sociaux dans un quartier pavillonnaire. On a expliqué que l'on a une seule politique et qu'ils pouvaient voter contre nous, mais au moins ils sauraient pourquoi ils votent contre. Les choix donnés au moment de l'élection ne sont pas soumis à discussion. Le PDU fait partie de ces grands choix (...) Plutôt être battu que d'être infidèle à sa ligne de conduite* »⁷⁰⁴.

Pour certains philosophes, d'un point de vue purement déontologique, la démocratie participative n'est pas par essence plus légitime que la démocratie représentative. Daniel Innerarity rappelle la fonction de la représentation politique : « *S'il existe une représentation, c'est parce que le peuple réel est toujours une réalité tellement complexe qu'aucune de ses manifestations (l'opinion publique ou publiée, ses dirigeants ou les statistiques, les marchés ou la mode) ne peut le résumer de manière satisfaisante. (...) La représentation n'est pas une simple transposition des caractéristiques de la société civile à la société politique, ni une simple expression du social, mais un espace de création qui ne peut réussir sans effort et*

⁷⁰² BOUDON, R., 1999, *op. cit.* p. 65.

⁷⁰³ RUI, S., 2004, *op. cit.* p. 72.

⁷⁰⁴ Entretien avec Monsieur Brard, député maire de Montreuil-sous-Bois, réalisé par Carte Blanche Conseil en août 2002.

médiation »⁷⁰⁵. Pour ce penseur, la démocratie directe n'est pas souhaitable parce qu'en elle « *le moment délibératif de la démocratie* » est annulé, l'expression du peuple réduite à la « *juxtaposition cacophonique des revendications incapables d'intérioriser les conditions pour former un ensemble* »⁷⁰⁶. C'est pourquoi plutôt que de remplacer la démocratie représentative, il faut trouver la forme qui la légitime afin que les politiques nous représentent mieux : « *contrairement à ce que l'on dit habituellement, nos problèmes politiques ne proviennent pas tant de la distance entre les représentants et les représentés que de la difficulté à légitimer démocratiquement cette distance, de façon à ce qu'elle serve à la cohérence et l'opérativité de la société* »⁷⁰⁷.

La notion de légitimité est donc soumise à des interprétations multiples⁷⁰⁸. Le traitement approfondi de cette question relève de la philosophie politique, ce qui dépasse le cadre de ce travail ; retenons cependant que l'action politique n'est pas forcément illégitime du fait qu'elle écarte certains acteurs de certains choix.

3 - L'innovation, la politique, la concertation : des temporalités différentes

L'innovation industrielle doit aboutir dans un temps court, la concurrence propose en permanence des produits attractifs sur le même secteur, cible les mêmes clients. Les avantages d'un développement rapide sont multiples : augmentation de la part du marché, réduction des coûts de développement, bénéfice de protections réglementaires pour certains types de produits, image d'excellence, etc.⁷⁰⁹ Dans les politiques publiques, les innovations sont tout aussi « pressées » lorsque la société est confrontée à des problèmes graves et urgents, émergence d'une nouvelle maladie, par exemple⁷¹⁰. Autrement, c'est le temps politique - temps du mandat- qui fixe le temps de l'innovation, et cela pour des raisons d'ordre pratique (éviter qu'elle se voit stoppée par les élections ou par l'arrivée d'un nouveau gouvernement) ou purement politiques (les élus souhaitent souvent des résultats visibles pendant leurs

⁷⁰⁵ INNERARITY, D., 2005, "El subcontrato social", *El Pais*, n° 13 juillet, pp. 15-16.

⁷⁰⁶ INNERARITY, D., 2005, *op. cit.* Traduction propre.

⁷⁰⁷ INNERARITY, D., 2005, *op. cit.* Traduction propre.

⁷⁰⁸ Pascale Laborier montre les limites des analyses sur la légitimité dans les approches par les « inputs » comme dans les approches par les « outputs » ; LABORIER, P., 2004, *op. cit.* p. 273-286.

⁷⁰⁹ Voir GAREL, G., 2003, *Le management de projet*. Paris, Editions La Découverte, 123 p.

⁷¹⁰ Comme tous les exemples développés par CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *op. cit.*

mandats pour être réélus)⁷¹¹. La conception du Mobilien est un exemple du premier type : les pilotes ont fixé le calendrier de conception du projet en fonction des élections municipales pour éviter les interférences.

L'encadrement de l'innovation par le calendrier politique peut s'avérer parfois trop contraignant : des documents conçus dans la hâte, l'évitement des conflits, l'impossibilité de mener des expérimentations, etc. Le temps du politique ne correspond pas forcément aux besoins de l'innovation. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'innovations de longue haleine qui parient sur un changement lent et progressif du comportement des usagers. Dans ces cas-là, de longues périodes de débats, dépassant éventuellement un seul mandat électoral, peuvent jouer un rôle positif. Nous avons vu qu'un des grands atouts des comités d'axe est d'avoir instauré un cadre de discussions où les participants sont amenés à respecter les principes du développement durable afin de faire bonne figure. Les échanges permettent ainsi d'enclencher, d'après certains acteurs, un changement de mentalités. Mais ce changement, pour avoir lieu, a besoin de temps. Les débats et les actions éparpillées dans le territoire s'auto-alimentent et ce n'est qu'au bout d'une longue période que les résultats commencent à être visibles. Certaines des personnes interrogées signalent l'influence du travail des groupes thématiques du PDUIF sur la politique postérieure de Delanoë à Paris⁷¹² ; cette politique jouant à son tour sur le travail des comités d'axe en banlieue... C'est ainsi que, peu à peu, certaines politiques innovantes deviennent possibles, de façon incrémentale.

Ces réflexions renvoient à une question que nous avons seulement effleurée dans ce travail mais qui mériterait d'être explorée, celle de l'apprentissage. Parier sur l'innovation incrémentale signifie croire à la capacité d'apprentissage des individus et des organisations concernés. Cette capacité s'applique aussi bien « *à la connaissance des problèmes à traiter, qu'à la maîtrise des instruments mobilisés, voire même à l'apprentissage de la nature des liens et des rapports de force qui caractérisent un sous-système donné* »⁷¹³. Il serait donc intéressant de se pencher sur ce champ théorique qui analyse les conditions et les processus d'apprentissage organisationnel⁷¹⁴. Mais une analyse de ce genre n'entre pas dans le cadre de notre recherche, notre intérêt portant sur l'évolution d'un projet innovant dans une période

⁷¹¹ GERSTLE, J., 2004, *op. cit.*

⁷¹² D'après entretien avec Laetitia Dablanc (Gart).

⁷¹³ MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *op. cit.* p. 127.

⁷¹⁴ Nous pouvons citer comme ouvrage de référence en la matière : ARGYRIS, C. et SCHON, D., 1978, *Organizational learning: a theory of action perspective*. Londres, Addison-Wesley.

relativement courte (1997-2005). Pour comprendre comment les différentes organisations intègrent certaines expériences dans leurs façons d'agir, il faudrait au contraire étudier plusieurs projets successifs et analyser l'évolution de ces acteurs sur le long terme.

En fait, nos propositions pour une concertation innovatrice se situent plus dans la perspective d'une innovation de rupture que dans celle de l'innovation incrémentale. Nous nous sommes en effet intéressé aux changements de l'action publique dans le court terme. Même dans cette perspective, un temps minimum est nécessaire pour mener une action publique innovante : réalisation de nombreuses enquêtes, débats à plusieurs échelles, échanges itératifs, etc. Cependant, dans la mesure où nous prôtons un pilotage politique fort, capable de prendre des décisions fermes au détriment du consensus, l'innovation devra se plier au temps du politique car l'avenir du projet risque de se voir compromis si le processus dépasse le mandat de celui qui l'a lancé et soutenu.

Ainsi, une des faiblesses de notre modèle est que nous réclamons à la fois une grande ouverture des débats avec un processus itératif en amont, donc du temps ; et parallèlement, nous signalons que le processus ne peut pas trop durer (pas plus qu'un mandat électoral) puisque le politique doit pouvoir le soutenir dans la durée, notamment en absence de consensus. Le dilemme réside dans le fait que la concertation a besoin de temps⁷¹⁵ alors que l'innovation de rupture est « pressée »⁷¹⁶.

4 - Piloter la concertation innovatrice ou l'art de coordonner des temps multiples

La concertation innovatrice est « imparfaite » dans le sens où elle ne peut pas prendre tout son temps, ni intégrer tous les points de vue⁷¹⁷. Piloter une telle procédure dans les politiques de déplacements urbains est une tâche complexe dont les qualités requises restent à creuser :

⁷¹⁵ Certains voient même la lenteur comme un élément indispensable à la démocratie : « *La démocratie oblige (...) à prendre les moyens (et donc le temps) de convaincre les partenaires ou adversaires, en refusant la loi du plus fort. (...) La démocratie s'affaiblit dans l'urgence, celle de 'l'évènement', des marchés financiers (ou des médias), celle orientée et irréversible du 'progrès' ou encore celle, 'cyclique', des certitudes dogmatiques de tous bords* ». BOULLIER, D., 2003, "Eloge de la lenteur démocratique", *Libération*, n° 13 mars, p. 9.

⁷¹⁶ Très pressée lorsqu'il existe une crise grave ; relativement pressée (par le politique) en période normale.

⁷¹⁷ Elle est, comme nous avons signalé, « partielle », du moins en dehors des périodes de crise grave où les référentiels des différents acteurs peuvent être plus malléables et un consensus plus facile à atteindre. D'après notre raisonnement, concertation « parfaite » et innovation de rupture seront seulement compatibles en cas de crise grave.

expertise technique, capacité de communication, créativité, ténacité... Elle demande une certaine abnégation puisque les pilotes devront renoncer en partie à certaines de leurs aspirations⁷¹⁸ afin de rendre l'innovation viable. Une des principales difficultés réside en tout cas dans la gestion du temps. Le débat aura des délais à respecter et les pilotes devront à un moment donné l'arrêter, même si « l'accord parfait » n'a pas été obtenu, que certains aspects du projet demeurent imprécis, ou que tous les partenaires ne sont pas convaincus. Nous avons proposé que les choix des pilotes s'imposent seulement « en dernière instance », lorsque, malgré les modifications successives du projet, des réticences subsistent. Tout le problème réside dans la définition de cette « dernière instance ».

Une équipe de pilotage peut décider de pousser à la limite du calendrier politique la recherche de consensus pour que le projet atteigne sa forme la plus satisfaisante ou, plus malicieusement, pour en donner au moins l'impression : si le temps alloué au débat est épuisé, la direction pourra plus facilement justifier ses impositions finales. Mais elle peut aussi raccourcir les débats à un stade pour consacrer plus de temps à d'autres étapes de l'innovation car la concertation n'est pas forcément plus efficace si elle est plus longue. Nous avons vu que lors de l'élaboration du PDU, ce fut grâce aux délais stricts imposés par les pilotes en vue des négociations du Contrat de Plan État-Région, que l'idée d'un réseau principal de bus se formalisa. Si un temps minimum est bien nécessaire, nous pouvons signaler comme Howard Becker à propos de l'écriture en sciences sociales que « *l'équation temps passé/qualité du produit peut s'avérer empiriquement fausse* »⁷¹⁹.

Piloter une concertation innovatrice consistera avant tout à réussir l'articulation entre le temps des discussions, les besoins de l'innovation et les soucis du politique. Trouver le moment où les débats ne permettent plus d'avancer, lorsque chaque corps se replie sur une revendication individuelle qu'il faut savoir sacrifier. Identifier les instants créatifs où, au contraire, les discussions s'enrichissent l'une de l'autre en apportant des tentatives de solution aux problèmes posés par un fonctionnement d'ensemble, et où les débats doivent se poursuivre quitte à reporter les étapes postérieures.

⁷¹⁸ « Il faut savoir cohabiter avec l'échec habituel de ne pas pouvoir obtenir complètement ce que l'on proposait ou avec un désaccord institutionnalisé. La politique est inséparable de la disposition au compromis qui est la capacité à accepter ce qui ne satisfait pas pleinement nos propres aspirations » INNENARITY, D., 2004 (I), *op. cit.* Traduction propre.

⁷¹⁹ BECKER, H. S., 2004 (1986), *Ecrire les sciences sociales. Commencer et finir son article, sa thèse ou son livre*. Paris, Economica, 179 p.

Or, quels acteurs détiennent des leviers effectifs pour gérer les différentes temporalités ? Avant toute autre institution, l'État, qui peut modifier les calendriers électoraux, reporter les délais dans l'application des lois, injecter des fonds supplémentaires pour accélérer certaines innovations, etc. S'intéresser à la gestion du temps d'une innovation politique et territorialisée amène à s'interroger sur le rôle de l'État dans les politiques publiques locales, sur les conséquences de la décentralisation, sur les conditions et la portée du transfert de compétences aux échelons institutionnels inférieurs ; se pencher vers la sociologie des organisations et la sociologie politique ; réfléchir en définitive aux réformes politico-administratives qui semblent nécessaires pour que les institutions qui seront à même de porter des innovations dans les politiques de déplacement bénéficient de pouvoir effectif.

Bibliographie

Bibliographie générale

AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(I), "A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement", *Annales des Mines*, juin 1988, pp. 4-17.

AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988(II), "A quoi tient le succès des innovations. Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole." *Annales de Mines*, septembre 1988, pp. 14-29.

ALLAIN, S., 2005, "Expertise et planification participative de bassin. Une analyse en termes d'action publique négociée", in Dumoulin, L., La Branche, S., Robert, C. et al (Eds.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 267-284.

ALTER, N., 2000, *L'innovation ordinaire*. Paris, Presses Universitaires de France, 278 p.

AMAR, G., 2004, *Mobilités urbaines. Eloge de la diversité et devoir d'invention*. Editions de l'Aube, 252 p.

AMZERT, M. et CHIGNIER-RIBOULON, F., 2003, "Coproductioin de l'urbain ou réification des figures de la concertation? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001)", *Espace et Sociétés*, n° 112, 1/2003, pp. 101-118.

ARAB, N., 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse en Aménagement et Urbanisme, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 508 p.

ARCHAMBAULT, M.-F., 1997, "Le tramway d'Orléans: vecteur d'urbanisme?" *Transports Urbains*, n° 95, avril-juin 1997, pp. 9-15.

ARGYRIS, C. et SCHON, D., 1978, *Organizational learning: a theory of action perspective*. Londres, Addison-Wesley.

BECKER, H. S., 2004 (1986), *Ecrire les sciences sociales. Commencer et finir son article, sa thèse ou son livre*. Paris, Economica, 179 p.

BEHAR, D. et PHILIPPE, E., 1999, "L'île-de-France, exception ou laboratoire", *Pouvoirs Locaux*, n° 40, mars, pp. 61-69.

BIGEY, M., 1993, *Les élus du tramway. Mémoires d'un technocrate*. Paris, Lieu Commun, 250 p.

BOUDON, R., 1999, *Le sens des valeurs*. Vendôme, Presses Universitaires de France, 397 p.

BOULLIER, D., 2003, "Eloge de la lenteur démocratique", *Libération*, n° 13 mars, p. 9.

BOURGIS, N. et JACQUES, V., 1998, "Relation Urbanisme-Transport en Seine-Saint-Denis", *Transports Urbains*, n° 98, janvier-mars 1998, pp. 39-44.

BOURQUE, R. et THUDEROZ, C., 2002, *Sociologie de la négociation*. Paris, La Découverte, 124 p.

CALLON, M., LASCOUMES, P. et BARTHE, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Editions du Seuil, 362 p.

CERTU, 1996, *Plans de Déplacements Urbains. Guide*. Lyon, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques, 263 p.

CHALAS, Y., 2000, "L'action concertée dans l'aménagement du territoire. L'élaboration du schéma interrégional des matériaux de construction du bassin parisien", *Politiques et Management Public*, vol. 18, n° 1, mars 2000, pp. 2-17.

CHAMPEAU, S., 2004, "Daniel Innerarity. Le philosophe de l'invisible", *Le Nouvel Observateur*, n° 57 Hors-Série, décembre, pp. 102-105.

Comité Spécialisé Réseau Principal, Réunion du 30 avril 1998, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Contrat de Plan 2000-2006 Etat-Région Ile-de-France. mai 2000, Préfecture de la Région Ile-de-France Conseil Régional Ile-de-France, 87 p.

COUREL, J., MEYERE, A. et NGUYEN-LUONG, D., 2005, "Répartition Géographique des déplacements: une nouvelle approche", *Les cahiers de l'Enquête Globale des Transports*, n° Mars 2005, pp. 1-20, <http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/notesconjonctures/transportvoyageurs/cahiers/cahiers.htm> (dernier accès en novembre 2005).

DABLANC, L., 1998, *Le transport des marchandises en ville*. Rueil-Malmaison, Editions Liaisons, 182 p.

DAEI/SES-INSEE, 2001, *Les comptes des transports en 2001*. 39ème rapport de la commission des comptes des transports de la nation, 200 p.

DARBERA, R., 1999, *Une expérience américaine des contrôles techniques: le Smog Check californien*. Paris, Contribution au Groupe de travail ARC ECODIF du CNRS, LATTIS-ENPC, 14 p.

DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Avant-projet*. Paris, La Documentation Française, 119 p.

DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Projet soumis pour avis aux collectivités locales*. Paris, La Documentation Française, 67+112 p.

DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France*. Paris, La Documentation Française, 235 p.

DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Avis des collectivités locales préalables à l'enquête publique*. Recueil de rapports, mai 2000, Archives de la DREIF/DIT,

DREIF, 2000, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Dossier d'enquête publique*. Paris, La Documentation Française, 193 p.

DREIF, 2001, *Guide méthodologique et technique sur les pôles d'échange*. Paris, La Documentation Française, 90 p.

DREIF, 2002, *Elaborer une Plan Local de Déplacements (PLD)*. Paris, La Documentation Française, 77 p.

DREIF, 2002, *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France. Guide d'axes*. Paris, La Documentation Française, 121 p.

DREIF, 2003, *Plan de Déplacements urbains d'Ile-de-France. Bilan à mi-parcours*. 102 p.

DREIF, 2005, *Les déplacements des franciliens en 2001-2002. Enquête Globale des Transports*. Paris, La Documentation Française, 41 p.

DURAN, P. et THOENIG, J.-C., 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 581-623.

Evaluation de la politique de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de province. 2004, mars, Conseil Général des Ponts et Chaussées, 79 p. n° 2002-0293-01.

FELIX, B., 1993, *Le VAL. Histoire d'un nouveau moyen de transport*. Strasbourg, Ronald Hirlé/Maxima, 273 p.

- FORESTER, J., 1987, "Planning in the face of conflict : negotiation and mediation strategies in local land use regulation", *Journal of the American Planning Association*, vol. 53, n° 3, pp. 303-314.
- FOURNIAU, J.-M., 1997, "Figures de la concertation "à la française"", in Gariépy, M. et Marié, M. (Eds.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?* Paris, L'Harmattan, pp 372-401.
- FRYBOURG, M. (Ed.) 1987, *L'innovation dans les transports*. Caen, Paradigme, 133 p.
- FRYBOURG, M., 2002, *L'innovation de rupture*. Paris, La Documentation Française, 67 p.
- GALLEZ, C., 2005, "Les transports urbains face à la structuration du pouvoir d'agglomération", *Pouvoirs Locaux*, n° 66, septembre, pp. 70-74.
- GAREL, G., 2003, *Le management de projet*. Paris, Editions La Découverte, 123 p.
- GART, 2001, *Mobiscopie. Opinion des Français sur les déplacements urbains*. Paris, GART, 102 p.
- GART et CERTU, 2000, *Suivi national des plans de déplacements urbains. Le point au 30 juin 2000*. Octobre 2000, Collections du Certu, 95 p.
- GAUDIN, J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance?* Presses de sciences po, 138 p.
- GAUDIN, J.-P., 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*. Presses des Sciences Po et Dalloz, 242 p.
- GAUDIN, J.-P. et DORMOIS, R., 2003, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine. Synthèse bibliographique*. PUCA, 80 p.
- GERSTLE, J., 2004, *La communication politique*. Paris, Armand Collin, 292 p.
- GOFFMAN, E., 1974, *Les rites d'interaction*. Les Editions de Minuit, 230 p.
- GONZALEZ-ALVAREZ, A. et NERCESSIAN, A., 2004, "La mise en oeuvre du Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France. Des dispositifs innovants en quête de référentiel." *Transports*, n° 426, juillet-août 2004, pp. 244-248.
- GONZALEZ-ALVAREZ, A. et ORLANDI, D., 2005, "Les comités de pôle d'Ile de France: fausse concertation ou apprentissage?" *Pouvoirs Locaux*, n° 66, pp. 93-96.
- Groupe Marchandises. *Compte-rendu de la réunion du 23 janvier 1998*, Compte rendu de réunion, 13 février 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- Groupe Thématique Qualité de Service, *Compte rendu de la réunion n° 1 du 12 Janvier 1998*, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- HABERMAS, J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel (2 tomes)*. Paris, Fayard, 448 + 480 p.
- HEURGON, E., 1995, "Enjeux stratégiques de la modernisation de l'entreprise publique", in David, A. (Ed.), *RATP, la métamorphose. Réalités et théorie du pilotage de changement*. Paris, InterEditions, pp 297-316.
- HIRSCHMAN, A. O., 1980 (1977), *Les passions et les intérêts*. Paris, Presses Universitaires de France, 136 p.
- HOWE, E., 1990, "Normative ethics in planning", *Journal of Planning Literature*, vol. 5, n° 2, november, pp. 123-150.
- INNERARITY, D., 2004 (I), "El mundo político como aprendizaje y representación. Entrevista", *El Mercurio de Chile*, dimanche 6 de juin, pp. 5; téléchargeable sur www.unizar.es/innerarity/entrevistas (dernier accès en novembre 2005).
- INNERARITY, D., 2004(II), *La sociedad invisible*. Madrid, Editorial Espasa Calpe, 227 p.
- INNERARITY, D., 2005, "El subcontrato social", *El Pais*, n° 13 juillet, pp. 15-16.

JOLLIVET, M., 2001, *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris, Elsevier, 288 p.

JOSEPH, I., 2004, *Météor. Les métamorphoses du métro*. Paris, Economica, 91 p.

JOULE, R.-V. et BEAUVOIS, J.-L., 2002, *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 286 p.

JOUBE, B., 2003, "Le double défi des politiques de déplacements urbains: innover dans la forme et sur le fond", in Joube, B. (Ed.), *Les politiques de déplacements urbains en Europe*. Paris, L'Harmattan, pp. 11-45.

KAUFMANN, V., 2000, *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines. La question du report modal*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 252 p.

KAUFMANN, V., 2003, "Quand l'opinion publique révèle les limites de l'action publique", *Transports Urbains*, n° 104, juillet-septembre, pp. 3-8.

KAUFMANN, V., SAGER, F., et al., 2003, *Coordonner transports et urbanisme*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 220 p.

KUHN, T. S., 1983 (1970), *La structure des révolutions scientifiques*. Flammarion, 284 p.

LABORIER, P., 2004, "Légitimité", in Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (Eds.), Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp 273-286.

LARROQUE, D., MARGAIRAZ, M. et ZEMBRI, P., 2002, *Paris et ses transports XIXe et XXe siècles. Deux siècles de décisions pour la ville et sa région*. Paris, Editions Recherches, 400 p.

LASCOUMES, P. et LE BOURHIS, J.-P., 1998, "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures." *Politix*, n° 42, pp. 37-66.

LATOUR, B., 1989, *Analyse d'une innovation manquée: Aramis*. avril 1989, Paris, RATP/Groupement prospective-Inrets, 131 p.

LATOUR, B., 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*. Paris, Editions la découverte, 241 p.

LATOUR, B., 2003, "L'impossible métier de l'innovation technique", in Mustar, P. et Penan, H. (Eds.), *Encyclopédie de l'innovation*. Paris, Economica, pp 9-26.

LE BRETON, E., 2000, *L'action publique locale en mutation. La négociation autour des figures de l'utilisateur des transports collectifs urbains*. Thèse en Sociologie, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 400 p.

LEFEVRE, C. et OFFNER, J.-M., 1990, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*. Paris, Editions Celse, 221 p.

LEFEVRE, G., 1998, "Le tramway de l'agglomération nantaise: résultats d'une évaluation a posteriori", *Transports Urbains*, n° 98, janvier-mars 1998, pp. 11-18.

LEROUX, B., 2005, "Une étude sur les zones inondables : construction d'un objet intermédiaire entre techniciens et élus", in Filâtre, D. et Terssac (de), G. (Eds.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*. Toulouse, Octarès Editions, pp 189-200.

"Lignes nouvelles. Orbitale: les souterrains de la première couronne", *La vie du Rail. L'an 2001 en Ile-de-France*, n° Hors Série, Août 1991, pp. 74-77.

LISSORGUES, G., 2002, *Pollution atmosphérique en Ile-de-France: Bilan de l'application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et perspectives*, Rapport présenté au nom de la Commission de l'Aménagement Régional, de l'Environnement, du Tourisme et des Transports et adopté par l'Assemblée Générale du 5 décembre 2002, 109 p.

Loi 82-1153 du 30 décembre 1982. Loi d'orientation des transports intérieurs. Journal Officiel du 31 décembre 1982.

Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Journal Officiel du 13 juillet 1983.

Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Journal Officiel du 1er janvier 1997.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Journal Officiel du 14 décembre 2000.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Journal Officiel du 17 août 2004.

LOUVET, N., 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale: le cas des Plans de Déplacements Urbains*. Thèse en Urbanisme et Aménagement, Latts, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 389 p.

LUGASSY, F., 1977, *L'impossible participation*. Paris, Editions du cru, 153 p.

MATHIEU, Y., *Les réseaux bus de qualité. Exemples de bonnes pratiques*, Communication Formation Acteurs PDUIF sur la gestion des bus à l'étranger, novembre 2003, DREIF (document non publié).

MERIAUX, O., 1995, "Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie", in Faure, A., Pollet, G. et Warin, P. (Eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, pp 49-68.

MULLER, P., 1995, "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in Faure, A., Pollet, G. et Warin, P. (Eds.), *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, Editions L'Harmattan, pp. 153-179.

MULLER, P. et SUREL, Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, 156 p.

NAY, O. et SMITH, A., 2002, "Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions", in Nay, O. et Smith, A. (Eds.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris, Economica, pp 1-21.

NEGRIER, E. et ESCAFFIT, C., 2001, "Quand l'agglomération fait peur. L'échec d'un projet de communauté à Béziers", *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 100, pp. 17-23.

NERCESSIAN, A., 2003, *Les Plans Locaux de Déplacements du PDU d'Ile-de-France: l'expertise, vecteur de standardisation de l'action*. Mémoire du DEA MUGT, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, 105 p.

NOYER, O., "Transports collectifs en Ile-de-France: bras de fer Etat-Région", *Les Echos*, n° Lundi 30 mai 2005, pp. 24.

OFFNER, J.-M., 1993, "Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique", *L'espace géographique*, n° 3, 1993, pp. 233-242.

OFFNER, J.-M., 1998, "Le tramway Saint-denis-Bobigny entre enjeux et usages", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, décembre 1998, pp. 137-143

OFFNER, J.-M., 1999, "Le syndicat des transports parisiens. Chronique d'une réforme annoncée." *Pouvoirs Locaux*, n° 40, I/1999, pp. 82-87.

OFFNER, J.-M., 2000, "L'action publique urbaine innovante", in Wachter, S. (Ed.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*. Editions de l'Aube, pp 139-155.

OFFNER, J.-M., 2005, "Déplacements urbains et politiques de transport", in Tronquoy, P. (dir.), *Villes et territoires*. Paris, La documentation française, pp. 51-58.

OFFNER, J.-M., 2006, "L'indécision des lieux." in Gras, A. et Musso, P. (Eds.), *Mélanges en honneur à Lucien Sfez*. Presses Universitaires de France.

- OFFNER, J.-M., MENERAULT, P. et SACHET, S., 2002, "Les transports urbains: entre secteurs, réseaux et territoires", in *Annuaire 2002 des collectivités locales. L'organisation de la France, demain*. Paris, CNRS Editions, pp 169-183.
- OFFNER, J.-M. et PUMAIN, D., 1996, *Réseaux et territoires. Significations croisées*. Editions de l'Aube, 281 p.
- OFFNER, J.-M. et SANDER, A., 1990, *Les points clés d'Autrement Bus: des théories à la pratique*. Paris, Rapport G.D.R. Réseaux RATP, 120 p.
- OLIVE, M., 2001, "La difficile émergence politique de l'agglomération marseillaise", *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 100, pp. 24-31.
- ORFEUIL, J.-P., 2002, Ce que nous a appris l'observation de la mobilité, particulièrement en Ile-de-France. *Révisiter les mobilités... reviser le Sdrif*. Journées C.R.E.T.E.I.L - Iaurif, 9 décembre.
- ORFEUIL, J.-P., 2005, "L'évolution du financement public des transports urbains", *Infrastructures et mobilité*, n° 49, septembre, pp. 7-11.
- ORLANDI, D., 2004, *L'action du PDU d'Ile de France sur les pôles d'échanges*,. Mémoire du DEA MUGT, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, 101 p.
- ORTEGA Y GASSET, J., 2001 (1940), "Ideas y creencias", in *Ideas y creencias*. Madrid, Revista de Occidente en Alianza Editorial, pp 23-57.
- PAQUOT, T., 2000, "L'urbanisme du tramway", *Urbanisme*, n° 315, novembre-décembre 2000, pp. 62-63.
- PICHIERRI, A., 2002, "Concertation and local development", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26.4, december 2002, pp. 689-706
- PLAZAOLA, J. D., 2000, *Gestion des transports Urbains. Techniques d'exploitation et formation des coûts*. Cours ENPC, 42 p.
- PLUYETTE, C., 2004, "Les secrets des produits qui marchent", *Management*, n° 115, décembre 2004, pp. 46-48.
- PURENNE, A., 2003, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la communauté urbaine de Lyon*. Thèse de doctorat en Sociologie dirigée par J-C. Thoenig, Ecole Normale Supérieure de Cachan, 571 p.
- RAYNOD, D., 2001, "Compétences et expertise professionnelle de l'architecte dans le travail de conception", *Sociologie du travail*, n° 43, pp. 451-469.
- REZELMAN, A., 2004, *L'Etat à l'épreuve de la métropole. La recomposition de l'action publique territoriale en Ile-de-France et dans la Randstad. le cas de l'aménagement et des transports*. Thèse en Urbanisme, Latts, Université de Créteil, 311 p.
- RIVERA, J.-A., 2003, *Lo que Sócrates diría a Woody Allen*. Madrid, Espasa, 326 p.
- ROBIN-PREVALLEE, Y., 2001, "Le réseau Principal de Bus de Stockholm: un exemple pour le PDU d'Ile-de-France", *TEC*, n° 164, mars-avril 2001, pp. 2-5.
- RUI, S., 2004, *La démocratie en débat*. Paris, Armand Colin, 264 p.
- SAVARY, G., 1998, "La régulation consensuelle communautaire: facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux." *Politiques et Management Public*, vol. 16, n° 1, mars, pp. 107-138.
- SCHERRER, F., 1988, "L'autobus en banlieue. Une nouvelle conception du réseau RATP", *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 39, pp. 23-30
- SCHERRER, F., 1997, "Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines", in Gariépy, M. et Marié, M. (Eds.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris, L'Harmattan, pp 347-362.

- SFEZ, L., 1992, *Critique de la décision*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 571 p.
- SFEZ, L., 2002, *Technique et idéologie. Un enjeu de pouvoir*. Paris, Editions du Seuil, 324 p.
- SIMMEL, G., 2003, *Le conflit*. Belval, Circé, 159 p.
- SORIA Y PUIG, A., 1996, *Cerdá : las cinco bases de la teoría general de la urbanización*. Barcelona, Ed. Electa, 447 p.
- STAR, S. L. et GRIESEMER, J. R., 1989, "Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's museum of vertebrate zoology, 1907-39", *Social Studies of Science*, vol. 19, n° 3, Aug. 1989, pp. 387-420.
- SUREL, Y., 1995, "Les politiques publiques comme paradigmes", in Faure, A., Pollet, G. et Warin, P. (Eds.), *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, pp 125-151.
- THUDEROZ, C., 2000, *Négociations. Essai de sociologie du lien social*. Paris, Presses Universitaires de France, 290 p.
- VIENNET, R., 2004, "Le retour en grâce du bus", *Transport Public*, n° 1041, novembre, pp. 10-13.

Archives de la DIT/DREIF

- BAILLY, J.-P., Lettre du Président de la RATP au Préfet de Région et au président du Conseil Régional, 22 juin 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- BAILLY, J.-P., *Note Générale n° 5283. Mise en place du réseau Mobicité*. Note de diffusion interne à la RATP, 10 novembre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- BELABRE (DE), Y., Lettre du Président du Comité des Constructeurs Français d'Automobiles à Mme Chantal Duchêne, 4 février 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- BRAOUEZEC, P., *Positionnement de la ville de Saint-Denis sur le projet "Mobicité"*, Lettre du Député Maire de Saint-Denis à Madame Duchêne, 26 mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- CCIP, *Rapport diagnostic PDU*, Fax à la DREIF, 4 juin 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- Circulaire du 24 mars 1997 relative aux plans de déplacements urbains*, Circulaire du Ministère de l'Equipement, 24 mars 1997, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- Comité Spécialisé Réseau Principal, 15 décembre 1998*, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- Comité Spécialisé Réseau Principal, Réunion du 14 mai 1998*, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- Comité Spécialisé Réseau Principal, Réunion du 16 Avril 1998*, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- Comité Spécialisé Réseau Principal. Réunion du 21 Octobre 1998*, Compte rendu de réunion, 21 octobre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).
- Comité Spécialisé Réseau Principal. Réunion du 27 janvier 1999*, Compte rendu de réunion, 27 janvier 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Comité Spécialisé Réseau Principal. Réunion du 28 Avril 1999, Compte rendu de réunion, 28 avril 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Comités d'axe du réseau principal de lignes de bus en zone agglomérée dense. Comités de pôle transports collectifs, 27 octobre 1999, Rapport interne DIT/DREIF (document non publié).

Compte rendu de la réunion du 23/12/1998 des experts et des scénaristes, Compte rendu de réunion, 23 décembre 1998, Archives DREIF/DIT (document non publié).

DESBOURDES, A., Lettre de l'Adjoint Chargé du Service de l'Aménagement et de la Prospective de la DDE du Val-de-Marne à l'attention de Madame C. Duchêne, 24 juin 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

DOBIAS, G., Note à l'attention de Monsieur Jean-Pierre Duport, préfet de la Région d'Ile-de-France, 30 mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

DOBIAS, G., *Définition des objectifs des axes du réseau principal du PDU.*, Note du Vice-Président du STP à Monsieur Meary, préfet de la Direction Régionale de l'Équipement et Madame Duchêne, Directrice de la Division des Infrastructures et des Transports, 7 février 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

DOBIAS, G., *Plan de déplacements urbains - pôles de transport*, Lettre du Vice-Président du STP à Monsieur Jean-Pierre Duport, préfet de la Région Ile-de-France, 12 octobre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

DREIF, PDUIF. *Organisation et programme de travail, moyens nécessaires.* Note interne, 8 janvier 1998, Archives DREIF/DIT,

DREIF, 1998, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Diagnostic.* Paris, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), 77 p.

DREIF, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Propositions d'action des groupes thématiques*, Fiches d'action, novembre-décembre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

DREIF, PDUIF. *Organisation et programme de travail, moyens nécessaires*, Note interne, 8 janvier 1998, Archives DREIF/DIT (document non publié).

DREIF, 1999, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Scénarios. Document provisoire.*, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), 59 p.

DREIF, *Enquête publique préalable au plan de déplacements urbains de la région Ile-de-France. Rapport de la commission d'enquête*, Rapport, Novembre 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

DUCHENE, C., *Travaux à mener par les groupes PDU durant la suite de l'élaboration des scénarios*, Lettre à l'attention des présidents des groupes thématiques et du comité Réseau principal, 13 janvier 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

DUPORT, J.-P., Lettre du Préfet de la Région Ile-de-France aux Préfets de Départements, 25 février 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Financement du réseau principal. Pôles et axes. Etudes et travaux., Note interne, 11 mars 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Groupe Marchandises. Compte-rendu de la réunion du 12 mars 1999, Compte rendu de réunion, 12 mars 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

GUGGENHEIM, A., *Contribution du MDB à la phase diagnostic du PDU d'Ile-de-France*, Fax à la DREIF, 12 mai 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

KOENIG, J.-G., *PDU - Comité Réseau Principal. Note à l'attention de M. Gilles Ricono*, Note interne, 24 mars 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Le Directeur de la Voirie et des Déplacements à Monsieur Peyronnet, directeur de l'exploitation du STP, Lettre, 16 mars 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Le ministre de l'Équipement, des transports et du logement à Monsieur les préfet des Hauts-de-Seine, Lettre, 2 mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Le Vice-Président Délégué du Syndicat des Transports Parisiens à Monsieur Bertrand Meary, Préfet, Directeur Régional de l'Équipement d'Ile-de-France, 9 mai 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Le Vice-Président du Conseil d'Administration du STP à Mme la Directrice de la DIT, Lettre, 9 février 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Lettre aux membres du comité spécialisé sur le réseau principal du PDUIF, Note interne, 2 janvier 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

PARMENTIER, L., *DRE Ile-de-France - C. PDU*, Rapport de l'Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation transmis à la DREIF, 7 octobre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

PDU. Comités de pôle. Réunion STP/DREIF, Compte rendu de réunion, 13 octobre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Plan de Déplacements Urbains en Ile-de-France. Lettre de cadrage des travaux du comité spécialisé "Réseau Principal", Note interne, 22 décembre 1997, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

RATP, *Elaboration du PDU d'Ile-de-France. Premières réflexions sur la construction des scénarios*, Rapport du Département du Développement, Octobre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

RATP, *Estimation des investissements nécessaires à la réalisation du Réseau Principal en 1ère couronne*, Rapport du Département du Développement, Février 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

RATP, *Liste des lignes Mobilité*, Fax du Département Développement de la RATP à la DREIF, 22 décembre 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

RATP, *Plan de Déplacements Urbains. Proposition d'ébauche du Réseau Principal*, Rapport du Département du Développement, 19 janvier 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

RATP, *Positionnement, identité et marquage de MOBICITE*, Note interne du Département Commercial, 3 avril 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Relevé des conclusions de la réunion du 9 février 2000. Préfiguration du comité d'axe ligne de bus n°113, Note interne, 15 février 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Réseau Principal du PDU. Choix du nom, Note à l'attention de Jean-Pierre Duport, Préfet de la Région Ile-de-France, 9 mars 2000, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

STP, *Etude pilote de dynamisation d'une ligne de bus: le cas de la 402*. Rapport, 5 avril 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié), 10 p.

TERRIER, J.-C., *Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France. Propositions de modifications réglementaires*, Lettre du Préfet de Police au Préfet de la région d'Ile-de-France, 23 mars 1999, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

THORAVALL, J., *Plan de déplacements Urbains en Ile-de-France*, Allocution introductive du Préfet de la Région Ile-de-France, 7 novembre 1997, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

TONDUT, Y., *PDU - Groupe thématique Qualité de service. Note à l'attention de Chantal Duchêne*, Note interne, 15 septembre 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

TONDUT, Y., *PDU - Groupe thématique Qualité de service. Note d'ambiance de la séance du 7 avril 1998*, Note d'ambiance, 7 avril 1998, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

Documents des comités d'axe

Comité d'axe de la ligne 304. Diagnostic. Document remis aux membres du comité, Juillet 2002, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU, 113 p. (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Projet d'axe, Document remis aux membres du comité, 7 Octobre 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine; Division mise en oeuvre du PDU - Bureau d'études Thalès (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Projet d'axe. Document remis aux membres du comité, 29 janvier 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine; Division mise en oeuvre du PDU - Bureau d'études Thalès,

Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°1 du 9 janvier 2002, Compte rendu de réunion, 23 janvier 2002, Conseil Général des Hauts de Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°2 du 28 mars 2002, Compte rendu de réunion, 25 avril 2002, Conseil Général des Hauts de Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°3 du 25 juin 2002, Compte rendu de réunion, 1er août 2002, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°4 du 10 octobre 2002, Compte rendu de réunion, 3 décembre 2002, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°5 du 30 janvier 2003, Compte rendu de réunion, 25 février 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°6 du 4 avril 2003, Compte rendu de réunion, 11 juin 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°7 du 20 juin 2003, Compte rendu de réunion, 15 septembre 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°8 du 7 octobre 2003, Compte rendu de réunion, 30 décembre 2003, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 304. Réunion n°12 du 2 juillet 2004, Compte rendu de réunion, Conseil Général des Hauts-de-Seine. Division mise en oeuvre du PDU (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 399. Réunion du 4 mars 2003, Compte rendu de réunion, Conseil Général de l'Essonne. Direction des Déplacements (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 399. Réunion du 4 novembre 2003, Compte rendu de réunion, Conseil Général de l'Essonne. Direction des Déplacements (document non publié).

Comité d'axe de la ligne 399. Réunion du 12 février 2004, Compte rendu de réunion, Conseil Général de l'Essonne. Direction des Déplacements (document non publié).

RATP, Le réseau bus principal. Ligne 304. Diagnostic. Décembre 2001, Document remis aux membres du comité d'axe (document non publié).

Annexes

	Ministère de l'Équipement (DREIF, DDE)	Monde du transport collectif (RATP, SNCF, APTR, ADATRIF, RFF, STP)	Monde Économique (CCIP, CCI i-d-F, CESR, et entreprises variées)	Associations (MDB, Fnaut, Droits du piéton, I-d-F Environnement, AUT, FFMC Parkopolis)	Région (CR et IAURIF)	Conseils Généraux	Paris (Ville de Paris et APUR)	Préfecture de Police	Ministère de l'Environnement (ADEME, DIREN)	Autres (villes de banlieue, Port Autonome de Paris, EPA et chercheurs,)	Total
Groupe thématique Stationnement	15	10	14	5	5	3	3	0	0	5	60
Groupe thématique Marchandises	17	4	38	14	2	5	0	5	8	3	96
Groupe thématique Qualité de service	5	11	4	22	0	0	1	2	0	0	45
Groupe thématique Nouveaux usages et modes alternatifs	8	4	4	29	9	0	17	4	0	1	76
Groupe thématique Aménagement urbanisme et Env. Urbain	33	15	9	12	10	6	1	1	3	3	93
TOTAL	78 (21%)	44 (11.9%)	69 (18.6%)	82 (22.2%)	26 (7%)	14 (3.8%)	22 (5.9%)	12 (3.3%)	11 (3%)	12 (3.3%)	370

Nombre d'interventions pendant deux réunions de la phase de préparation du diagnostic⁷²⁰ classées par catégorie d'intervenant et par groupe thématique.

⁷²⁰ Deux réunions ont été choisies aléatoirement pour chaque groupe thématique. Groupe Stationnement : réunions du 18 février et du 18 mars 1998 ; groupe Marchandises : 23 janvier et 3 mars 1998 ; groupe AUEU : 15 janvier et 12 février 1998 ; groupe Qualité de service : 10 février et 10 mars 1998 ; groupe NUMA : 17 février et 10 mars 1998. Comptes rendus de réunions non publiés, Archives de la DREIF/DIT.

	Idée nouvelle	Origine
Groupe « <i>Villes Nouvelles, sites stratégiques et grands pôles générateurs de trafic</i> »	Limitation du nombre de places de stationnement pour les nouveaux immeubles de bureaux bien desservis en TC	Etablissement Public d'Aménagement de la Défense (EPAD)
	Intégration des cars d'entreprise dans les pôles multimodaux	EPAD
	Atlas et diagnostic des gares dont la fréquentation est faible et action pour une densification/valorisation	Sécrtariat Général des Villes Nouvelles (SGVN)
	Obligation pour les gestionnaires des pôles d'échanges de définir une politique d'amélioration de la convivialité	RATP
	Gestion et régulation des taxis à CDG et à Orly	ADP
	Transport public à la demande en taxis	Union Nationale des Industries de Taxi (Unit)/ Fédération Nationale des Taxis (Fnat)
	Mise en place d'un serveur Internet d'information sur la desserte des grands pôles générateurs de trafic	Mission Roissy
	Création de bornes d'alimentation électrique pour le stationnement prolongé des autocars	Ile-de-France Environnement
	Remboursement du versement transport en fonction de l'effort réel des entreprises pour le transfert modal	STP
	Intégration du coût global (logement +déplacements) dans la solvabilité des ménages (crédit à la construction)	DREIF/SGVN/SNCF/Conseil Général 77

Propositions d'actions n'ayant jamais été réalisées auparavant et leur origine au sein du groupe Villes Nouvelles

	Idée nouvelle	Origine
Groupe « <i>Aménagement, Urbanisme, Environnement Urbain</i> »	Contrôler l'implantation de futurs grands équipements publics et gérer leurs conditions de desserte	DDE91
	Intégrer un volet déplacements dans les rapports de présentation des documents d'urbanisme	Iaurif
	Instaurer une gestion collective des déplacements dans les ZAE (industrie, logistique, commerce) en vue de limiter le trafic	DDE91
	Prendre en compte la desserte dans certaines mesures fiscales (taxe locale, versement transport...)	DREIF
	Développer les liaisons tangentielle par des modes adaptés	SNCF
	Planification et réalisation d'un réseau cyclable cohérent et continu sur l'agglomération	DREIF/MDB
	Créer des entités de gestion des grands pôles d'échanges	SNCF
	Les « Césars » du PDU : une action pédagogique et incitative	DREIF

Propositions d'actions n'ayant jamais été réalisées auparavant et leur origine au sein du groupe AUEU

	Idée nouvelle	Origine
Groupe « <i>Qualité de service</i> »	Structurer l'offre de TC (par niveau de desserte, par période de semaine, en polarisant l'offre)	RATP
	Favoriser l'offre de transport par territoire (tarification de bassin) en favorisant la coopération intercommunale	RATP/Iaurif/SNCF
	Examiner la possibilité de dédier une partie des infrastructures RFF à l'activité « Services régionaux de voyageurs IDF »	SNCF
	Gestion centralisée de voirie et priorité des bus aux feux	STP/RATP/Iaurif
	Gestion intégrée des voies rapides et autoroutes par des systèmes de régulation aux diffuseurs ou échangeurs permettant l'accès sur le réseau rapide ou autoroutier	DREIF (?)
	Légaliser la circulation des deux roues motorisées dans les couloirs ou sites propres réservés aux bus	Fédération Française des Motards en Colère
	Mise en place d'une signalétique par pictogrammes annonçant la proximité d'un arrêt de bus, d'une station de métro ou de RER, d'une gare routière, etc., pour inciter à l'usage des TC.	Fnaut
	Information domiciliée préalable aux déplacements (création d'une radio d'information sur les déplacements / envoi d'information papier sur les transports vus de leur domicile)	RATP
	Créer un centre de ressources en aménagements cyclables, composé des IDSR locaux, de chercheurs, de techniciens, d'associations.	Fubicy
	Créer des Zones d'Attente Rassurante (ZAR) pour améliorer la sécurité des déplacements : zones couvertes installées sur les quais au niveau de la tête des trains et aménagées de manière confortable (sièges, éventuellement chauffage, cabines téléphoniques, etc.).	SNCF/DDE d'Ile-de-France
	Développement d'une tarification à échelle temps (exemple ticket horaire)	Confédération Syndicale du Cadre de vie (CSCV)

Propositions d'actions n'ayant jamais été réalisées auparavant et leur origine au sein du groupe Qualité de Service

TABLEAU DE BORD DES COMITES D'AXE

AOÛT 2005



PDU D'ILE-DE-FRANCE

Pilote	Comité	Liaisons couvertes par le comité	Lignes	Avancement
PARIS				
20	PARIS	GARE St LAZARE - GARE de LYON	RATP 020	
21	PARIS	GARE St LAZARE - Pte de GENTILLY	RATP 021	
26	PARIS	GARE St LAZARE - COURS de VINCENNES	RATP 026	
27	PARIS	GARE St LAZARE - Pte de VITRY	RATP 027	
31	PARIS	GARE de L'EST - CHARLES de GAULLE ETOILE	RATP 031	
38	PARIS	GARE de L'EST - Pte d'ORLEANS	RATP 038	
50	PARIS	Pte de MONTMARTRE - GAMBETTA	RATP 060	
62	PARIS	Pte de St CLOUD - COURS de VINCENNES	RATP 062	
63-67	PARIS	Pte de REUILLY - Pte de LA MUEFFE	RATP 063, 067	
80	PARIS	MAIRIE du XV - MAIRIE du XVII	RATP 080	
81	PARIS	CHATELET - Pte de St OUEN	RATP 081	
91	PARIS	GARE MONTPARNASSE - BASTILLE	RATP 091	
92	PARIS	GARE MONTPARNASSE - Pte de CHAMPERRET	RATP 092	
95	PARIS	GARE MONTPARNASSE - Pte de MONTMARTRE	RATP 095	
96	PARIS	GARE MONTPARNASSE - Pte des LILAS	RATP 096	
PC1	PARIS	Pte de CHAMPERRET - Pte de CHARENTON	RATP PC1	
PC2	PARIS	Pte d'ITALIE - Pte de LA VILLETTE	RATP PC2	
PC3	PARIS	Pte des LILAS - Pte MAILLOT	RATP PC3	
HAUTS-DE-SEINE				
CG 92	126	Pte d'ORLEANS - St CLOUD	RATP 126	
CG 92	158	PONT de NEUILLY - RUEIL MALMAISON	RATP 158	
CG 92	164	Pte de CHAMPERRET - ARGENTEUIL	RATP 164	
CG 92	171 (92)	VERSAILLES - PONT de SEVRES (partie 92)	RATP 171	
CG 92	174	GRANDE ARCHE - St DENIS	RATP 174	
CG 92	178	GRANDE ARCHE - St DENIS	RATP 178	
CG 92	179	PONT de SEVRES - ROBINSON	RATP 179	
DDE 92	RN 20 (92)	Pte d'Orléans - Fresnes, Pte d'Orléans - Longjumeau	RATP 187, CEAT 007, MEYER 001	
CG 92	189-289	Pte de St CLOUD - CLAMART G. POMPIDOU	RATP 189, 289	
CG 92	194	Pte d'ORLEANS - ROBINSON	RATP 194	
CG 92	244	Pte MAILLOT - RUEIL MALMAISON	RATP 244	
CG 92	295	VELIZY VILLACOUBLAY - CHATILLON MONTROUGE	RATP 295	
CG 92	304	NANTERRE - ASNIERES-GENNEVILLIERS	RATP 304	
CG 92	323 (92)	ISSY VAL de SEINE - IVRY SUR SEINE (partie 92)	RATP 323	
CG 92	379	VELIZY VILLACOUBLAY - FRESNES	RATP 379	
CG 92	390	VELIZY VILLACOUBLAY - BOURG LA REINE	RATP 390	
CG 92	467	PONT de SEVRES - RUEIL MALMAISON	RATP 467	
CG 92	TRAVERCIEL 026	HOPITAL de GARCHES - PONT de SEVRES	TRAVERCIEL 026	
CG 92	TRAVERCIEL 027	HOPITAL de GARCHES - RUEIL-MALMAISON	TRAVERCIEL 027	
CG 92	RD 907	VAUCRESSON - St CLOUD	TRAVERCIEL 460, RATP 467	
CG 92	Sambat - Brimborion	MARCEL SAMBAT - MEUDON-BRIMBORION	liaison à créer	
SEINE-ST-DENIS				
DDE 93	RN301	Pte CHAPELLE - AUBERVILLIERS - PIERREFITTE	RATP 065, 150	
DDE 93	105	Pte des LILAS - PAVILLONS SOUS BOIS	RATP 105	
CG 93	115	Pte des LILAS - CHATEAU de VINCENNES	RATP 115	
DDE 93	121	VILLEMOMBLE - MONTREUIL	RATP 121	
CG 93	143	LA COURNEUVE - ROSNY SOUS BOIS	RATP 143	
DDE 93	147	PANTIN - SEVRAN	RATP 147	
DDE 93	RN2	Pte de LA VILLETTE - LE BLANC MESNIL	RATP 152, 150	
Plaine Comm	153	Pte de LA CHAPELLE - STAINS MOULIN NEUF	RATP 153	
DDE 93	154	ST DENIS - ENGHEN	RATP 154	
CG 93	170	Pte des LILAS - St DENIS	RATP 170	
CG 93	173	Pte de CLICHY - LA COURNEUVE 8 MAI 1945	RATP 173	
DDE 93	301	VAL de FONTENAY - BOBIGNY PABLO PICASSO	RATP 301	
DDE 93	303	NOISY le Gd Mont d'EST - BOBIGNY PABLO PICASSO	RATP 303	
CG 93	318	ROMAINVILLE - CHATEAU de VINCENNES	RATP 318	
DDE 93	613	CHELLES - AULNAY SOUS BOIS	TRA 613	
CG 93	615	VILLEPINTE - BOBIGNY	TRA 615	
SEAPPA	CIF 015	TREMBLAY EN FRANCE - AULNAY SOUS BOIS	CIF 015	
VAL-DE-MARNE				
CG 94	103	CHOISY LE ROI - MAISONS ALFORT E.V.	RATP 103	
DDE 94	RN4	JOINVILLE-CHAMPIGNY - BOIS L'ABBE - P-COMBAULT	RATP 108, 208, CEAT 003, BIZIERE 001	
CG 94	172	CRETEIL L'CHAT - BOURG LA REINE	RATP 172	
CG 94	180	VILLEJUIF L. ARAGON - CHARENTON ECOLES	RATP 180	
CG 94	183	Pte de CHOISY - AEROPORT d'ORLY	RATP 183	
CG 94	187	Pte d'ORLEANS - FRESNES (partie RD du 94)	RATP 187	
CG 94	206	NOISY le Gd MONT d'EST - VILLIERS St MARNE	RATP 206	
CG 94	308	VILLIERS St MARNE - CRETEIL PREFECTURE	RATP 308	
CG 94	317	CRETEIL Hôtel de Ville - NOGENT LE PERREUX	RATP 317	
DDE 94	323 (94)	ISSY VAL de SEINE - IVRY SUR SEINE (partie 94)	RATP 323	
DDE 94	325	MAIRIE d'IVRY - CHATEAU de VINCENNES	RATP 325	
ATHIS CAR 003	CHOISY le ROI - ORLY - VILLENEUVE St GEORGES	ATHIS CAR 003		
CEAT 004	VARENNE CHENNEVIERES - ORMESSON St MARNE	CEAT 004		
RN19	BOISSY St LEGER - SANTENY (axe RN 19)	SETRA 012, 021, 022, 023		
RN6	CRETEIL - VILLENEUVE St G. - MONTGERON - Val d'Yerres	SETRA 003, 010, 011		
CG 94	STRAY 004	VILLENEUVE St GEORGES - BOISSY St LEGER	STRAY 004	

Pilote	Comité	Liaisons couvertes par le comité	Lignes	Avancement
SEINE-ET-MARNE				
CG 77	PROCAR 050	CHESSY - PROVINS	PROCAR 050	
CG 77	VEA 002	CHESSY - ROISSY	VEA 002	
CG 77	AMV 018	MELUN - MEAUX	AMV 018	
CG 77	TVS 020	MEAUX - ROISSY	TVS 020	
CG 77	CONNEX NEMOURS 034	MELUN - CHATEAU LONDON	CONNEX NEMOURS 034	
CG 77	MARNE et MORIN 062	CHESSY - FERTE s/s JOUARRE	MARNE ET MORIN 062	
CG 77	DARCHE GROS 001	MELUN - COULOMMIERS - FERTE s/s JOUARRE	DARCHE GROS 001	
CG 77	DARCHE GROS/PROCAR 047	MELUN - PROVINS	DARCHE GROS/PROCAR 047	
CG 77	CHESSY - FERTE GAUCHER	CHESSY - LA FERTE GAUCHER	liaison à créer	
CG 77	MELUN - ROISSY	MELUN - ROISSY	liaison à créer	
YVELINES				
DDE 78	171 (78)	VERSAILLES - Pt de SEVRES (partie 78)	RATP 171	
DDE 78	CONNEX NANTERRE 036	ST QUENTIN EN YVELINES - CELLE St CLOUD (par A12)	CONNEX NANTERRE 036	
DDE 78	CONNEX MONTESSON 001	VERSAILLES - St GERMAIN EN LAYE	CONNEX MONTESSON 001	
DDE 78	CSO 019	VERSAILLES - POISSY	CSO 019	
DDE 78	CSO 024	POISSY - St GERMAIN EN LAYE	CSO 024	
DDE 78	SAVAC/JOUQUIN 001	VERSAILLES - St REMY LES CHEVREUSE	SAVAC/JOUQUIN 001	
DDE 78	CSO/HOURTOULE 001	ST QUENTIN EN YVELINES - VELIZY	CSO/HOURTOULE 001	
DDE 78	CONNEX ECQUEVILLY 015	ST QUENTIN EN YVELINES - MANTES LA JOLIE	CONNEX ECQUEVILLY 015	
DDE 78	CONNEX ECQUEVILLY 019	VERSAILLES - LES MUREAUX	CONNEX ECQUEVILLY 019	
DDE 78	CONNEX HOUDAN 067	ST QUENTIN EN YVELINES - HOUDAN	CONNEX HOUDAN 067	
DDE 78	CONNEX ECQUEVILLY 083	ST QUENTIN EN YVELINES - LES MUREAUX	CONNEX ECQUEVILLY 083	
DDE 78	CONNEX RAMBOUILLET 011	RAMBOUILLET - ABLIS	CONNEX RAMBOUILLET 011	
DDE 78	CSO/HOURTOULE 004	ST QUENTIN EN YVELINES - POISSY (via PLAISIR)	CSO/HOURTOULE 004	
DDE 78	SAVAC 303	RAMBOUILLET - St REMY LES CHEVREUSE	SAVAC 303	
DDE 78	SVTU 028	ST QUENTIN EN YVELINES - VERSAILLES	SVTU 028	
ESSONNE				
CG 91	399	MASSY - JUVISY	RATP 399	
CG 91	ALBATRANS 001	EVRY - BRUNOY	ALBATRANS 001	
CG 91	ALBATRANS 002	DOURDAN - COURTABOEUF - ORSAY	ALBATRANS 002	
CG 91	ALBATRANS 003	DOURDAN - MASSY	ALBATRANS 003	
CG 91	ALBATRANS 004	EVRY - ARPAJON	ALBATRANS 004	
CG 91	ALBATRANS 005	MASSY - COURTABOEUF - EVRY	ALBATRANS 005	
CG 91	ALBATRANS 007	DOURDAN - ETAMPES	ALBATRANS 007	
CG 91	ALBATRANS 008	LES ULIS - COURTABOEUF - SACLAY - VELIZY	ALBATRANS 008	
DDE 91	RN 20 (91)	MASSY - LINAS - ARPAJON - ETAMPES	MEYER001, 003, CEAT007	
DDE 91	MASSY - ORLY	MASSY - ORLY	liaison à créer	
DDE 91	ALBATRANS 009	VERRES - EVRY	ALBATRANS 009	
VAL D'OISE				
CG 95	001	ROISSY - LUZARCHES	Conseil Général 95 001	
CG 95	002	ROISSY - MONTMORENCY	Conseil Général 95 002	
CG 95	TVO 615	ARGENTEUIL - ENGHEN - MONTMORENCY	TVO 615	
CG 95	TVO 514	ARGENTEUIL - ENGHEN	TVO 514	
CG 95	004	CERGY-PONTOISE - St CLAIR/EPTÉ	Conseil Général 95 004	
CG 95	005	CERGY - HERBLAY	Conseil Général 95 005	
CG 95	014	CERGY - ERAMONT FAUBONNE	Conseil Général 95 014	
CG 95	018	CERGY - ARGENTEUIL	liaison à créer	
CG 95	019	CERGY - ROISSY	CONNEX CONFLANS 018	
CG 95	PERSAN - ROISSY	PERSAN - ROISSY	liaison à créer	
CG 95	BEZONS - MONTMORENCY	BEZONS - VALLEE de MONTMORENCY	liaison à créer	
LIGNES INTERDEPARTEMENTALES				
DREIF	113	CHELLES - NOGENT SUR MARNE	RATP 113	
DREIF	181	ARGENTEUIL - GRANDE ARCHE	RATP 181	
DDE 92	258	GRANDE ARCHE - St GERMAIN en LAYE	RATP 258	
DDE 92	268	ST DENIS UNIVERSITE - VILLIERS le BEL	RATP 268	
DDE 92	272	GRANDE ARCHE - SARTROUVILLE	RATP 272	
DDE 92	RN7	VILLEJUIF LOUIS ARAGON - JUVISY - GRIGNY	RATP 285, MEYER 008	
DDE 92	SOYBUS 475	ST QUENTIN EN YVELINES - Pte d'ORLEANS	SOYBUS 475	
DDE 92	CTCOP 001	MANTES LA JOLIE - LA DEFENSE	CTCOP 001	
DDE 78	CONNEX CONFLANS 003	CERGY - St GERMAIN EN LAYE	CONNEX CONFLANS 003	
DDE 78	ALBATRANS 006	MASSY - SACLAY - St QUENTIN EN YVELINES	ALBATRANS 006	
DDE 78	CONNEX ECQUEVILLY 080	CERGY - LES MUREAUX - MANTES LA JOLIE	CONNEX ECQUEVILLY 080	
DDE 78	CONNEX MONTESSON 016	CERGY - St QUENTIN EN YVELINES	CONNEX MONTESSON 016	
DDE 78	TVO 009	ARGENTEUIL - SARTROUVILLE	TVO 009	
DDE 78	SALG 019	MASSY - VELIZY	SALG 019	
DDE 78	HOURTOULE 015	PLAISIR - BOULOGNE (Pt de SEVRES)	CARS HOURTOULE 015	
DDE 78	CONNEX MOISSY CRAMAYEL 050	LEUSAIN - EVRY	CONNEX M. CRAMAYEL 050	
DDE 78	GIRAUX 005	CERGY - LINAY	CARS GIRAUX 005	
DDE 78	VELIZY - ORSAY	VELIZY - ORSAY	liaison à créer	
DDE 78	Pte d'AUTEUIL - MANTES (A13)	Pte d'AUTEUIL - MANTES LA JOLIE (A13)	liaison à créer	
DDE 78	MUREAUX - DEFENSE (A14)	LES MUREAUX - la DEFENSE (A14)	liaison à créer	

En brun : lignes urbaines
En vert : lignes de pôle à pôle

Phase achevée
Phase en cours

Etat d'avancement des comités d'axe en août 2005

(source : Stif)

STIF/DE/05/08/05

Personnes interviewées

Nom	Institution	Participa à l'élaboration du PDUIF	Participe à la mise en œuvre (comités d'axe)	Participe au CA 304
Chantal Duchêne	DREIF			
Marc Papinutti	DREIF			
Yves Huart	DREIF			
Véronique Haché	DREIF			
Bernard Bonny	DREIF			
Nathalie Granes	Conseil Régional			
Joseph Berthet	Iaurif			
Yves Lemaire	DDE 91			
Antoine Morin	DDE 94			
Nathalie Degryse	DDE 78			
Emmanuel Acchiardi	DDE 92			
Gilles Besnard	CG 91			
Brigitte Baroud	CG 92			
Michel Miolane	CG 92			
Cristina Cuevas	CG 92			
Françoise Courtois	CG 94			
Stéphane Wojnarowski	Plaine Commune			
Emmanuel Martin	Technicien. Ville de Paris			
François Prochasson	Technicien. Ville de Paris			
Véronique Vignon	Maire adjoint de Colombes			
MarieLaure Meyer	Maire adjoint de Nanterre			
Bernard Laizé	Fnaut			
Pierre Solviche	Fubicy			
Laetitia Dablanc	Gart			
Michel Christen	RATP			
Daniel Di Manno	RATP			
Lorenzo S. de Coulhac	RATP			
Pierre Arnaud	RATP			
Chauffeur ligne 38	RATP			
Agent maîtrise exploit.	RATP			
Yves Robin-Prévallée	Stif			
Sylvain Michelin	Stif			
Hervé Abderrahman	Stif			
Lionel Bertrand	Setec			

Autres entretiens exploités

Entretiens réalisés par le bureau Carte Blanche Conseil

Nom	Institution	Participa à l'élaboration du PDUIF	Participe à la mise en œuvre du PDUIF
Chantal Duchène	DREIF		
Marc Papinutti	DREIF		
François Bertrand	DREIF		
Virginie Lombard	DDE 94		
Renaud Dachy	DDE 94		
Jane Dula	DDE 93		
Stephen Romangin	CG 93		
Jean-Louis Perrot	CG 95		
Gilles Besnard	CG 91		
Yannick Tondut	Conseil Régional		
Daniel Unterneher	Conseil Régional		
Anca Duguet	Iaurif		
Geneviève Bellanger	Mairie du 14 ^{ème} arr. Paris		
Patrick Mavré	Mairie de Chelles		
Jean-Pierre Brard	Mairie de Montreuil-sous-Bois		
Alain Fontaine	Mairie de Versailles		
Stéphane Privé	Mairie de St Denis		
Marc Hannover	Technicien - Ville de Paris		
Christian Collin	Ile-de-France Environnement		
M.Lopez	Mouvement de Défense de la Bicyclette		
Gilles Leblanc	Port Autonome de Paris		
Hervé Abderrahman	STIF		
Laurent Fourtune	STIF		
Françoise Tauzin	STIF		
Sylvain Michelin	STIF		
Michel Christen	RATP		
Guy Buisson	SNCF - DIF		
Béatrice Vessiller	Certu		
Delphine Rousseau	Setec tpi		
Lionel Bertrand	Setec économie		
Laurence Darcet	OPTILE		

Entretiens réalisés par les étudiants du DESS Transport, Ville et Environnement, en 2004
(sous la direction de Marianne Ollivier-Trigalo et Caroline Gallez -LVMT)

Jean Tibéri (Maire du 5^{ème} arrondissement)

Jean-Pierre Lecoq (Maire du 6^{ème} arrondissement)

Charlotte Nenner (Conseillère de Paris, adjointe au maire du 10^{ème} arrondissement)

Geneviève Bellenberg (Conseillère de Paris, adjointe au maire du 15^{ème} arrondissement)

Michèle Haegy (Adjointe au maire du 1^{er} arrondissement à Paris)

Delphine Desmarecaux (Adjointe au maire du 13^{ème} arrondissement)

Stéphane Lattès (Chargé de mission, mairie du 14^{ème} arrondissement)

Bastien Hourst (Chargé de mission, mairie du 10^{ème} arrondissement)

Table des illustrations

Liste des tableaux

Tableau 1 - Calendrier prévu pour l'élaboration du PDUIF.....	41
Tableau 2 - Les groupes thématiques et leurs présidents	42
Tableau 3 - Exemples de propositions originales émises par les groupes thématiques.....	51
Tableau 4 - Les sous-thèmes du groupe Qualité de service et leurs rapporteurs.....	56
Tableau 5 - Structure du document présenté par le groupe Qualité de service. En lignes les sous-thèmes (actions), en colonnes les différentes rubriques (contributions).....	58
Tableau 6 - Les deux référentiels en conflit dans les groupes d'élaboration du PDUIF	107
Tableau 7 - Financements prévus dans le contrat de plan Etat-Région pour les mesures du PDU	122
Tableau 8 - Budget du PDUIF en millions de francs	124
Tableau 9 - Caractéristiques des lignes du réseau principal de bus en milieu urbain.....	137
Tableau 10 - Institutions et associations participant aux principales décisions prises lors de l'élaboration du PDUIF.....	139
Tableau 11 - Répartition des déplacements en Ile-de-France selon l'EGT 2001	153
Tableau 12 - Budgets estimés nécessaires et budgets finalement disponibles pour les lignes du réseau principal selon le tableau de financement global du PDUIF, en millions de francs.....	161
Tableau 13 - Budgets estimés nécessaires et budgets finalement disponibles pour les lignes du réseau principal selon le tableau de financement par axes, en millions de francs.....	161
Tableau 14 - Nombre de représentants politiques des différentes institutions présents aux 6 premières réunions du C.A. 304.....	209
Tableau 15 - Forme finalement retenue pour la présentation des scénarios.....	217
Tableau 16 - Bilan des aménagements du projet d'axe de la ligne 304 extrait du tableau de financements	236
Tableau 17 - Comparaison de l'existence de couloirs bus, pistes cyclables et trottoirs larges avant et après le contrat d'axe de la ligne 304.....	242
Tableau 18 - Avis des différents acteurs du comité 304 par rapport aux aménagements envisageables dans une section à commerces.....	248
Tableau 19 - Investissements prévus dans le contrat d'axe de la ligne 304 par communes et couleur politique.....	253
Tableau 20 - Type de réunions et décisions concernant la suppression de stationnements dans l'axe 304.....	273
Tableau 21 - Note "d'image" accordée par les Franciliens à leurs modes de transport, de 1 à 10.....	326
Tableau 22 - Nombre approximatif des effectifs mobilisés pour l'ensemble des comités d'axe de la Région par institution.....	341

Liste des schémas

Schéma 1 - Organigramme pour l'élaboration et le suivi du PDU figurant dans le document de diagnostic.....	38
Schéma 2 - Distance et temps de déplacement par individu et par jour selon la densité humaine nette au lieu de résidence en Ile-de-France	44
Schéma 3 - Modèle d'élaboration des propositions à partir des diagnostics dans les PDU de province.....	48
Schéma 4 - Modèle d'élaboration des propositions à partir des diagnostics dans le PDUIF	48
Schéma 5 - Influence sur le document final des différents acteurs impliqués dans chaque étape.....	88
Schéma 6 - Schémas des interactions entre référentiels et idées nouvelles dans l'élaboration du PDUIF et dans les forums hybrides.....	110
Schéma 7 - Augmentation progressive du nombre d'acteurs intéressés par le projet de réseau principal de bus d'Ile-de-France	142
Schéma 8 - Exemples d'aménagements proposés par la DREIF pour différentes emprises disponibles	157
Schéma 9 - Le Mobilien, résultat de l'agrégation de plusieurs principes à l'idée du réseau principal de bus	158
Schéma 10 - Schémas d'évolution du Mobilien et du Val, innovations à forte et faible concertation respectivement.....	181
Schéma 11 - Organigramme du pôle Infrastructures et Déplacements du CG des Hauts-de-Seine.....	191
Schéma 12 - Coupe de la solution retenue pour la section 1 de la rue Gabriel Péri entre Asnières et Gennevilliers	227
Schéma 13 - Dégradation du projet Mobilien lors de la concertation dans les comités d'axe.....	241

Schéma 14 - Organisation des réunions et prise de décisions dans le comité d'axe 304.....	281
Schéma 15 - Identification des problèmes : large consultation mais choix final de l'équipe de pilotage	303
Schéma 16 - Evolution des partenaires autour de la table pour faciliter l'émergence d'idées nouvelles	307
Schéma 17 - Procédure de formalisation du projet Mobilien face au modèle itératif	314

Liste des encadrés

Encadré 1 – Origine et évolution législative des Plans de Déplacements Urbains.....	36
Encadré 2 – Présentation des acteurs du comité d'axe 304 et leurs tendances.....	193
Encadré 3 – Un exemple d'étude revue à la baisse : les chronométrages de bus	208
Encadré 4 – Les avantages des visites de terrain	224
Encadré 5 – Dégradation progressive du projet dans une section de l'axe	250
Encadré 6 – Influence des intérêts politiques dans le modelage du projet Mobilien : le cas de Paris	254
Encadré 7 – Gain de temps nécessaire pour économiser un bus d'après la RATP	260
Encadré 8 – Interactions dans les comités techniques	279
Encadré 9 – Le rôle moteur de la RATP dans la mise en œuvre du Mobilien.	342
Encadré 10 – Les obstacles au transfert du Stif de l'État à la Région	359

Liste des cartes

Carte 1 – Maillage approximatif du réseau principal de bus selon les premières propositions de la RATP	151
Carte 2 – Maillage du réseau principal de bus final.....	152
Carte 3 – Localisation géographique de la ligne 304 en proche banlieue parisienne	190

Liste des images

Image 1 - Exemple de fiche de propositions du document de Scénarios.....	73
Image 2 - Extraits des cartes très imprécises du réseau principal de bus et du réseau principal de voirie	79
Image 3 - Photo d'une réunion du comité de <i>pilotage et technique</i> de la ligne 304.....	194
Image 4 - Photos illustrant l'hétérogénéité des espaces traversés : Av. Gabriel Péri et rue Jean Jaurès à Gennevilliers	200
Image 5 - Photo de l'av Gabriel Péri entre Asnières et Gennevilliers	223
Image 6 - Photo d'un des aménagements de la ligne Mobilien 170 en Seine-Saint-Denis.....	331
Image 7 - Photo des aménagements de la ligne Mobilien 91 à Paris (Bvd Saint Marcel) à 10h du matin.	336
Image 8 - Photos de deux autobus à Paris : ligne conventionnelle à gauche, ligne Mobilien à droite.	354
Image 9 - Affiche de la campagne de communication lancée par la Région	357

Table des matières

Remerciements	3
Liste de sigles	5
Sommaire.....	7
Introduction.....	9
1 – Eléments de contexte	11
Mobilien dans le Plan de Déplacements Urbains d’Ile-de-France	11
Mobilien ou le renouveau du bus	12
Mobilien dans le contexte francilien	14
2 – Problématique.....	16
Les problèmes des politiques de déplacements urbains	16
L’innovation au secours des politiques de déplacements urbains	18
La place croissante de la concertation dans les politiques publiques	20
Rôle de la concertation dans les politiques de déplacements urbains	22
Rôle de la concertation dans l’innovation industrielle	23
Rôle de la concertation dans les changements des politiques publiques	25
Questionnement.....	25
3 - Terrain de recherche et méthode.....	26
L’élaboration du PDU de l’Ile-de-France	26
La mise en œuvre du Mobilien.....	28
4 - Plan de la thèse.....	31
Chapitre 1 - Le début de l’élaboration du PDUIF : absence de contraintes et juxtaposition des idées nouvelles.....	33
1.1 - Des débuts incertains aux propositions d’action des groupes thématiques (janvier 1997 – décembre 1998)	35
1.1.1 - Des hésitations initiales aux premières décisions importantes : le choix d’un dispositif de concertation élargi et d’un calendrier contraignant (janvier - décembre 1997).....	35
1.1.2 - L’élaboration du diagnostic : un débat riche contraint par le calendrier (janvier 1998 – juin 1998) ..	42
1.1.3 - Les propositions d’actions des groupes thématiques : de nombreuses idées originales dont le caractère prescriptif reste flou (juin – décembre 1998).....	47
Les propositions des groupes thématiques.....	49
Des prescriptions ou des recommandations ?	52
1.2 – Analyse de l’émergence des idées dans les groupes thématiques	55
1.2.1 – Une logique de juxtaposition des idées	55
1.2.2 – Les idées nouvelles, issues d’intérêts divers	60
1.3 – Le Comité Spécialisé Réseau Principal, les scénaristes et l’élaboration du projet pour avis des collectivités locales (janvier – octobre 1999)	65

1.3.1 - Les réunions du Comité Spécialisé Réseau Principal : un réseau de voirie « traduit » en réseau principal de bus (janvier - décembre 1998)	65
1.3.2 - L'élaboration des scénarios du PDUIF : une tâche difficile finalement détournée (novembre 1998 - mars 1999)	70
1.3.3 - De la rédaction de l'avant projet au document soumis à l'avis des collectivités locales : des objectifs quantifiés (février - octobre 1999)	74
1.4 – Analyse des prises de décisions dans les groupes d'élaboration du PDU.....	81
1.4.1 – Le report des décisions face au manque de contraintes	81
Le report des décisions des scénaristes : mais où sont donc passé les contraintes ?	81
Vers des formulations peu contraignantes	81
Un classement non hiérarchisé	83
Une participation à efficacité limitée : concertation symbolique ?	87
1.4.2 – Les crises comme source d'idées nouvelles	90
Un exemple de concertation avec confrontation et choix : l'élaboration d'un schéma interrégional de matériaux de construction	90
Des exemples de concertation où des idées novatrices apparaissent : les forums hybrides	94
Les idées, les croyances, les référentiels et la concertation	100
Les idées et les croyances	100
La notion de référentiel	104
Etanchéité des référentiels lors de la concertation du PDUIF	106
Conclusion du premier chapitre	111
Chapitre 2 – La fin de l'élaboration du PDUIF : naissance du Mobilien, innovation molle.	113
2.1 – Les réflexions au sein de la RATP, les négociations du Contrat de Plan État-Région et l'approbation du PDUIF (novembre 1999 – décembre 2000)	115
2.1.1 - Les réflexions parallèles à la RATP : un objectif clair mais des moyens incertains	115
2.1.2 – Le Réseau Principal de Bus : un accouchement lent facilité par la perspective du Contrat de Plan État-Région (novembre 1999 – mai 2000)	118
L'inflation du nombre d'axes et de pôles du réseau principal de bus : réponse à la crainte du réseau à deux vitesses	119
Le contrat de plan Etat-Région comme opportunité de financement	121
Le choix d'un nom pour le réseau principal de bus : des désaccords liés aux différentes façons de concevoir le projet	125
2.1.3 - De l'avis des collectivités locales à l'approbation du PDUIF : dernières concertations officielles sans effet (mai – décembre 2000)	128
L'avis des collectivités et l'enquête publique	128
Organes de mise en œuvre et financements	131
2.2 – Analyse du rôle de la concertation dans le devenir d'une idée innovante	134
2.2.1 – Reformulation du modèle de l'intéressement	134
Le choix du réseau principal de bus et le modelage du projet, en petit comité	134
L'innovation Mobilien confrontée au modèle de l'intéressement de Akrich, Callon et Latour	140
2.2.2 – Une idée nouvelle qui ne s'améliore pas au cours des négociations	146
Un objet territorialement « mou »	147
Affaiblissement du projet par l'agrégation de lignes et de pôles	147
Territorialement un réseau de moins en moins cohérent	150
Des lignes Mobilien spatialement et techniquement « molles »	155
Des aménagements urbains de plus en plus flous	155
Des choix techniques peu contraignants	159

2.3 – La polysémie comme besoin de la concertation	164
2.3.1 – Absence de portage ferme	164
Un environnement réticent	164
Un choix de départ trop contraignant : l'utilisation des lignes existantes	167
2.3.2 – Le Mobilien : entre l'objectif et l'outil	170
La ligne Mobilien, objet frontière	170
Un outil pour la mise en œuvre des principes du PDUIF ?	172
2.3.3 – Quête de consensus versus quête de cohérence	174
La polysémie de Mobilien	174
Surcode ou quête de cohérence	176
Conclusion du deuxième chapitre	182
Chapitre 3 – Mise en œuvre du Mobilien dans les comités d'axe : dégradation de l'innovation molle face au manque de ressources.	185
3.1 – Le comité d'axe 304, des débuts au diagnostic : une démarche nouvelle, des objectifs flous (Décembre 2001 - Décembre 2002)	189
3.1.1 - Origine du comité et organisation de la démarche	189
3.1.2 - Les deux premières réunions : un projet tourné vers l'amélioration du bus ?	195
3.1.3 - Troisième et quatrième réunion : émergence des ambiguïtés du Mobilien	197
Entre le local et le régional, quelle vocation pour le Mobilien ?	197
Une question récurrente : l'amélioration de l'offre, objectif prioritaire ?	198
3.1.4 - Le diagnostic comme agrégation de thèmes	199
Description urbaine de l'axe	199
Les projets de transports collectifs	200
Diagnostic fonctionnel de la ligne	201
Fonctionnement de l'axe au sein du réseau routier	201
Stationnement	202
Personnes à mobilité réduite et circulations douces	202
3.1.5 - Quatrième réunion et validation du diagnostic : des demandes pour enrichir la charte d'objectifs ..	203
3.2 - Analyse de la première étape du comité : cumul d'informations et prise de conscience de certaines contraintes	205
3.2.1 – Enrichissement du projet	205
Mise en évidence de la diversité des usages de l'espace	205
Mise en commun des multiples données disponibles	206
3.2.2 - Des obstacles au développement du projet : une procédure nouvelle encore balbutiante	207
Des financements manquants	207
Une innovation invisible dans les discours de pilotage	208
L'absence de certains acteurs	209
3.2.3 – Apprentissage et craintes des acteurs	211
Se familiariser à l'esprit du PDU et à son approche systémique et concertée	211
Apparition de craintes chez divers acteurs du comité	212
3.3 - Le comité d'axe 304, des propositions d'actions à la validation du contrat : l'abandon progressif des idées innovantes (décembre 2002 - décembre 2004)	215
3.3.1 - Les premières propositions d'aménagement : un conflit pressenti entre flux et territoire	215

3.3.2 - Les réunions cinq et six du comité d'axe : le manque de portage politique du PDU face au blocage des communes	218
Le pouvoir de blocage des communes.....	218
Le manque de portage de « l'esprit PDU ».....	219
3.3.3 - Des réunions techniques restreintes : faciliter les prises de décisions.....	222
3.3.4 - De la septième à la huitième réunion : des conflits entre le court et le long terme, entre le local et le régional.	225
Le retour de Nanterre sur sa pétition pour l'avenue Joliot-Curie : des aménagements pour préfigurer l'avenir	225
Retour sur les aménagements proposés à Asnières et Gennevilliers : le comité d'axe, cadre légitime pour défendre certains principes.....	226
Le maire de Colombes revient sur certains points d'accord : défendre l'économie locale	228
3.3.5 - Neuvième réunion et suites : la lente progression vers la validation du projet d'axe	229
3.3.6 - Dixième réunion : validation du projet d'axe malgré le besoin d'expertises sectorielles et l'ambiguïté du financement.....	231
3.3.7 - L'élaboration du contrat d'axe : les compléments au projet et la validation du tableau de financements (Avril – Décembre 2004)	233
Les réunions avec les financeurs : des prises de décisions lentes car les sections sont revues en détail	233
Les deux dernières réunions du comité d'axe : bouclage du contrat d'axe mais report des discussions sur certains thèmes qui demeurent conflictuels.	237
Des derniers délais pour valider le tableau de financements	239
3.4 - Analyse de la deuxième étape du comité : dégradation du projet par les conflits d'intérêts.....	243
3.4.1 – Conflits d'intérêts dans l'utilisation de l'espace urbain	243
Quelle échelle de desserte ?	244
Lignes contre territoires ?.....	244
Desserte locale ou desserte globale ?.....	245
La RATP, entre le souhait de régularité et l'objectif de gain de vitesse.....	246
Conflits de référentiels et conflits politiques	251
3.4.2 – Le manque de ressources, obstacle à la recherche de compromis.....	255
Le manque de ressources financières	255
Le financement des aménagements urbains.....	255
Le financement de l'exploitation.....	258
Le manque de ressources cognitives	262
Le manque de portage politique	267
3.4.3 – Réunions de pilotage, réunions restreintes, rites d'interaction et évolution des mentalités.....	272
Réunions de pilotage versus réunions restreintes.....	272
Atouts des réunions restreintes : franchise et prise de décisions.....	273
Rites d'interaction dans les réunions de pilotage : garder la face	276
Le comité de pilotage comme lieu de réduction des écarts à la norme	280
Innovation de court terme ou évolution de longue haleine.....	282
Coordination institutionnelle	282
Une évolution des mentalités ?.....	284
Conclusion du troisième chapitre	286
Chapitre 4 – Pour une concertation innovatrice : les leçons de Mobilien	289
4.1 – Les problèmes et les solutions : large consultation mais concertation restreinte	293
4.1.1 – Identification des problèmes : large consultation et choix politique	293
Les leçons du PDUIF : une problématisation déficiente	293

Première leçon : un problème faiblement partagé.....	293
Deuxième leçon : un problème faiblement territorialisé.....	296
Vers des outils d'identification des problèmes ouverts et territorialisés	298
Des choix politiques cohérents et réalistes	301
4.1.2 – Emergence d'idées nouvelles : concertation restreinte.....	304
La leçon du Mobilien : l'affrontement inutile des référentiels opposés.....	304
Avantages d'une concertation restreinte : des acteurs variés mais partageant les mêmes valeurs	305
4.2 – Formalisation de l'idée nouvelle : une large concertation pilotée politiquement	308
4.2.1 – Une procédure plus ouverte pour formaliser la solution.....	308
La leçon du Mobilien : un intérêt inégal et partiel des élus locaux pour le projet d'axe.....	308
Associer les communes dès le début de l'élaboration	310
Vers un processus itératif.....	312
4.2.2 – Un pilotage engagé	316
La leçon du Mobilien : le besoin de soutien politique.....	316
Des pilotes à fortes compétences techniques	317
Echelle d'action du pilote, l'intercommunalité ?	320
4.2.3 – Un contenu plus séduisant.....	324
La séduction par la technique.....	325
Les nouveautés techniques : image du progrès	325
Convaincre, preuves à l'appui ; l'exemple du VAL de Lille	327
La séduction par l'urbanisme	330
Des aménagements urbains valorisants	330
Le besoin d'une planification conjointe des transports et de l'urbanisme.....	331
Les obstacles à la coordination entre transports et urbanisme	332
La séduction par l'offre de service	334
L'atout du renforcement de l'offre : l'exemple des Quality Bus Corridors à Dublin	334
Les obstacles au renforcement de l'offre	336
Séduire tout en adaptant le projet	337
4.2.4 – Des partenaires indispensables : les agents de la mise en œuvre	340
Faible communication de la RATP sur le projet Mobilien	340
Les craintes des conducteurs d'autobus : perte d'autonomie et dégradation des conditions de travail ...	343
Le travail des conducteurs d'autobus.....	343
Les craintes face au contrôle des temps de parcours	343
Des conflits de valeurs ?	345
4.3 – Mise en œuvre de l'idée nouvelle : concertation technique et communication politique	350
4.3.1 – Un choix des aménagements exclusivement technique	350
4.3.2 – Le besoin d'une campagne de communication	352
Vendre l'innovation aux citoyens : un enjeu politique.....	352
La leçon du Mobilien : un problème institutionnel	353
La communication ratée sur le projet Mobilien	354
Un contexte institutionnel particulier	357
Médiatisation contre innovation ?	360
Conclusion générale	363
1 - Concertation innovatrice, concertation partielle	365
La confrontation de référentiels divers, condition insuffisante à l'émergence d'idées nouvelles	365
Rôle clé du pilotage politique pour innover dans les transports urbains	366
La concertation locale, révélatrice des failles du projet innovant	368
La concertation locale, étape d'enrichissement du projet et d'apprentissage	369
Propositions pour une concertation innovatrice	370

2 - Légitimité de la concertation partielle	372
Approche utilitariste et approche déontologique.....	372
Légitimité de l'approche par les résultats	374
Défense de la démocratie représentative	376
3 - L'innovation, la politique, la concertation : des temporalités différentes	377
4 - Piloter la concertation innovatrice ou l'art de coordonner des temps multiples.....	379
Bibliographie	383
Bibliographie générale.....	383
Archives de la DIT/DREIF	389
Documents des comités d'axe.....	392
Annexes.....	393
Nombre d'interventions pendant deux réunions de la phase de préparation du diagnostic classées par catégorie d'intervenant et par groupe thématique.	396
Propositions d'actions n'ayant jamais été réalisées auparavant et leur origine au sein du groupe Villes Nouvelles	397
Propositions d'actions n'ayant jamais été réalisées auparavant et leur origine au sein du groupe AUEU	398
Propositions d'actions n'ayant jamais été réalisées auparavant et leur origine au sein du groupe Qualité de Service	399
Etat d'avancement des comités d'axe en août 2005	400
Personnes interviewées	401
Autres entretiens exploités	402
Entretiens réalisés par le bureau Carte Blanche Conseil	402
Entretiens réalisés par les étudiants du DESS Transport, Ville et Environnement, en 2004.....	403
Table des illustrations	405
Liste des tableaux	405
Liste des schémas	405
Liste des encadrés.....	406
Liste des cartes	406
Liste des images	406
Table des matières.....	407

