

LA MORT DE « MOBILIEN », OU L'INNOVATION AU RISQUE DE LA CONCERTATION⁽¹⁾

Cet article aurait pu s'intituler : « Leçon à l'usage de ceux qui veulent faire passer des idées publiques innovantes ». C'est un véritable cours de stratégie que nous donne l'auteur dans sa présentation du succès puis de l'échec de Mobilien, projet qui consistait à renforcer le réseau de bus en Ile-de-France : s'imposer dans un comité qui se révélera essentiel, au nom d'un intérêt général supérieur, profiter d'un texte initial ambigu, coller à la vision du monde émergente : « la mobilité durable ». Oui, mais voilà, à ne pas vouloir intégrer des arguments des opposants (favorables à la voiture individuelle), à n'avoir pas fait participer des acteurs-clés (les élus, les techniciens), mais surtout à ne pas s'être appuyé sur un pilotage de projet fort pour ne pas renoncer à certains objectifs de base, ce fut un échec. Innovation et concertation ne vont pas forcément ensemble, gouvernance et pilotage non plus : il faut savoir renoncer au consensus, mais dans le cadre d'une « démocratie représentative » !

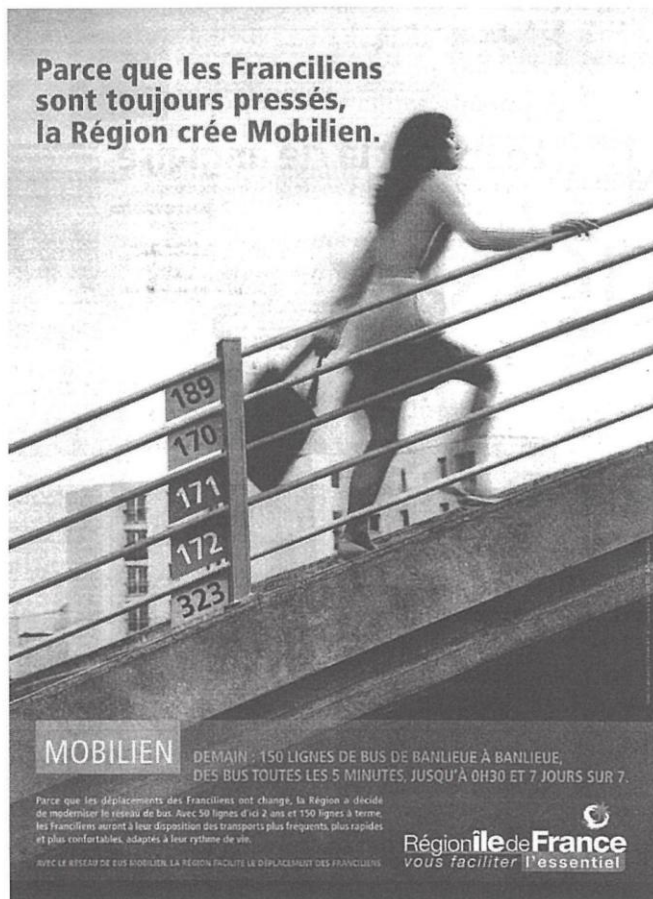
Par **Antonio GONZALEZ ALVAREZ**, Docteur en Aménagement et Urbanisme de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Chercheur associé au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (CNRS, ENPC, Université de Marne-La-Vallée)

« **P** arce que les Franciliens sont toujours pressés, la Région crée Mobilien ». Ce 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'ob-

servateur 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 0 h 30 et 7 jours sur 7 ». Mais l'explication était trop simple et trop 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 elle fut très vite retirée, dans l'attente d'un consensus qui n'arriva jamais.

Cet événement n'est qu'un exemple des multiples obstacles qui ont jalonné l'histoire de Mobilien. Le nouveau réseau d'autobus d'Ile-de-France, tirailé

(1) Cet article reprend certains des résultats de la thèse de doctorat soutenue par l'auteur en 2006, sous la direction de Jean-Marc Offner : GONZALEZ-ALVAREZ A., 2006, *Mobilien et le PDU d'Ile-de-France. L'innovation dans les politiques de déplacements au risque de la concertation*, LATTIS (CNRS, ENPC, Université de Marne-la-Vallée) 412 p.



Affiche de la campagne de communication sur Mobilien

entre des intérêts divers et contradictoires, ne finit par voir le jour que dans l'anonymat, dissimulé parmi des améliorations de « qualité de service » (courantes, au sein de la RATP (2)) ou caché entre les nombreuses composantes de la politique de la Mairie de Paris visant à restreindre le trafic automobile dans la capitale (3).

Dans la première partie de cet article, nous retracerons la genèse et l'évolution de Mobilien en nous appuyant sur de nombreux documents d'archives (comptes rendus de réunions, lettres et notes internes à la DREIF, rapports), sur des entretiens réalisés avec les principaux acteurs et sur des 'observations non participantes' menées au sein de plusieurs comités de mise en œuvre. Nous montrerons ainsi comment le projet surgit et

(2) Régie Autonome des Transports Parisiens, principale entreprise de transports en commun de l'agglomération parisienne.

(3) Depuis son arrivée à la mairie de Paris, en mars 2004, l'équipe de Bertrand Delanoë a mis en place plusieurs mesures visant à réduire le trafic automobile dans la capitale, telles que l'extension des zones 30 et des « quartiers tranquilles » et l'aménagement, sur de nombreuses voies, de couloirs réservés à la circulation des autobus, taxis, vélos et véhicules de secours – tout en réduisant considérablement l'espace alloué à l'automobile. Certains de ces axes font partie du réseau Mobilien.

(4) Dans le champ des politiques publiques, de nombreuses recherches ont abordé la question de la « gouvernance » dans une optique purement « procédurale », c'est-à-dire en se concentrant surtout 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'action (voir par exemple GAUDIN, J.-P., 2002, *Pourquoi la gou-*

devient progressivement « idée phare » du Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France ; et nous soulèverons les multiples obstacles qu'il rencontre et qui le conduisent à une mise en œuvre finale dégradée par rapport à l'idée originale. En deuxième partie, nous tenterons d'expliquer cet échec au moyen de théories diverses : conflit de référentiels, exercice de traduction non abouti, procédure de participation défailante... Cela nous permettra de soulever une réflexion plus théorique sur le rôle de la concertation dans la conception des politiques urbaines innovantes et dans leur mise en œuvre, ainsi que, d'une façon plus générale, sur l'efficacité de la « gouvernance » en tant que modèle d'action publique (4).

DE L'IDÉE NOUVELLE À LA MISE EN ŒUVRE A MINIMA : CHRONIQUE D'UNE DÉGRADATION

Les comités de concertation du PDUIF

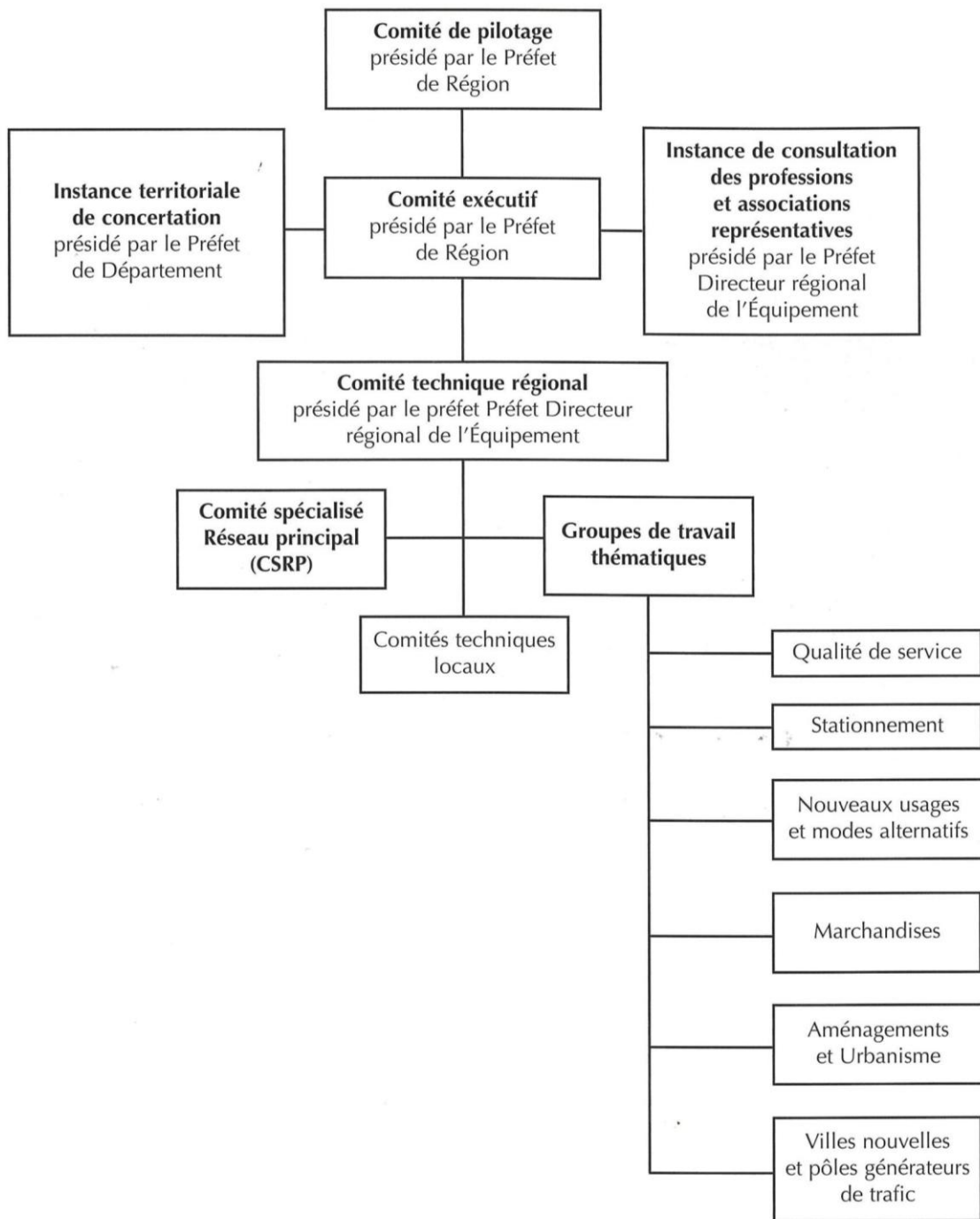
Mobilien est né dans le cadre du Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France (PDUIF). Ceux qui ont entendu parler de l'élaboration de ce plan auront sans doute entendu à son sujet le qualificatif « d'énorme usine à gaz ». C'est en effet une expression qui revient souvent parmi ceux qui ont suivi, de 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 : comment tout cela a-t-il démarré ?

Il faut remonter à la fin de l'année 1996. La loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie (Laure) (5) relance les Plans de Déplacements Urbains (PDU), créés par la Loti (6) de 1982, les rendant obligatoires pour toutes les agglomérations dépassant les 100 000 habitants et leur conférant de nouvelles orientations. Dans son article 14, elle stipule aussi qu'en Ile-de-France l'élaboration du PDU doit être pilotée par l'État (et non par l'autorité organisatrice des transports,

vernance ? Presses de Sciences Po, 138 p. ; ou encore RUI, S., 2004, *La Démocratie en débat*. Paris, Armand Colin, 264 p.). Les recherches s'intéressant aux « produits » des démarches concertées sont plus rares (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, p. 101-118. ; 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, École Nationale des Ponts et Chaussées, 389 p.). C'est ce genre d'approche que nous privilégierons ici.

(5) *Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*. Journal Officiel du 1^{er} janvier 1997.

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



**Principaux partenaires du CSRP,
pilotes par la DREIF**

- DREIF ;
- Transporteurs (RATP, SNCF, associations de transporteurs privés APTR et Adratif) ;
- Autorité organisatrice des transports (Syndicats des Transports Parisiens – STP) ;
- Conseil régional ;
- Conseils généraux.

Principaux partenaires des groupes thématiques

- DREIF ;
- Transporteurs (RATP, SNCF, associations de transporteurs privés APTR et Adratif) ;
- Autorité organisatrice des transports (Syndicats des Transports Parisiens – STP) ;
- Conseil régional ;
- Conseils généraux ;
- Direction Départementale de l'Équipement ;
- Chambres de commerce et d'industrie ;
- Associations diverses d'échelle régionale (aussi bien d'usagers des transports que de cyclistes ou de personnes à mobilité réduite).

Schéma 1 : Organigramme d'élaboration du PDUIF (7)

(7) Élaboration propre à partir de l'organigramme figurant dans DREIF, 1998, *Ile-de-France. Plan de Déplacements Urbains. Diagnostic*. Paris, Archives de la DREIF/DIT (Document non publié), 77 p.

comme dans le cas des PDU de province). Ainsi, c'est sous le pilotage de la Direction Régionale de l'Équipement en Ile-de-France (DREIF) que les discussions pour l'élaboration du PDU commencent, début 1997. Très vite, le Préfet Directeur Régional de l'Équipement exprime son souhait de mener l'élaboration du document en partenariat avec les collectivités locales. Il veut surtout éviter de donner du PDU l'image d'un plan imposé par l'État (ce qui, d'après lui, avait été une erreur commise par le Schéma Directeur de la Région de 1994). Il faut, cette fois-ci, un consensus entre les principaux acteurs de la Région (8) et, à cet effet, plusieurs comités de concertation sont constitués, à diverses échelles. Entre tous, deux seront particulièrement importants dans l'origine du projet Mobilien : les groupes thématiques et le Comité Spécialisé Réseau Principal (cf. schéma 1).



L'idée consistait à créer, dans la banlieue parisienne, un réseau de transports avec des points de repère et des lignes interconnectées, à l'image du métro parisien.

© Richard Kalwar/MAGNUM PHOTOS

opportunité pour ressortir celui-ci 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 quatre-vingt-dix, 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" ». L'idée consistait à créer, 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 [...]. 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 » (10).

L'idée s'inscrivait aussi dans un contexte d'intérêt croissant pour le mode bus en France où, après une décennie marquée par le retour du tramway, plusieurs agglomérations se penchent, dès la fin des années 1990, vers des solutions moins coûteuses. Au regard de certaines expériences réussies à l'étranger, le bus commence à apparaître à nouveau comme un mode performant, dès lors que l'on garantit une haute qualité de service, c'est-à-dire des vitesses commerciales élevées, des fréquences renforcées, des horaires élargis en soirée, et certaines conditions de confort pour l'usager, entre autres (11). Les nouvelles lignes (souvent nommées Bus à Haut Niveau de Service – BHNS) séduisent certaines collectivités

Émergence et avènement du Réseau Principal de Bus

Les groupes thématiques avaient pour fonction de réaliser des diagnostics et d'émettre des propositions d'action selon plusieurs thèmes touchant aux déplacements urbains (voir la liste dans le schéma 1). Les origines de Mobilien se trouvent dans le travail d'un de ces groupes nommé *Qualité de Service (des transports collectifs)*, sous la forme d'une proposition portant pour titre « *Hiérarchiser l'offre par niveau de desserte* ». Par cette proposition, le groupe thématique affichait sa volonté d'améliorer la lisibilité de l'offre de transport, notamment en banlieue, tant pour le voyageur que sur le plan institutionnel. En fait, la proposition provenait d'un objectif ancien de la RATP (9), l'élaboration du PDU étant apparue aux yeux de la direction comme une

(8) Cette volonté doit se comprendre dans le contexte de la décentralisation des politiques publiques. 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.

(9) Objectif qui s'était vu reflété dans des projets tels que le « Schéma Directeur de l'Offre » et l'opération « Autrement Bus », dans les années 1980, et le projet « Réseau 2001 », au début des années 1990.

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

qui y voient une façon de développer ou de renouveler leur réseau de transport collectif et d'attirer de nouveaux usagers, avec un coût d'investissement beaucoup plus bas que ceux du métro ou du tramway (12).

Mais l'idée de créer un réseau principal d'autobus n'était, au départ, qu'une des multiples propositions originales formulées par les nombreux partenaires des groupes thématiques. Progressivement, cette idée devint l'idée phare du PDUIF au sein du Comité Spécialisé Réseau Principal (cf. schéma 2).

Le Comité Spécialisé Réseau Principal (CSRP) avait pour objectif de définir le réseau principal de voirie, d'élaborer un diagnostic de fonctionnement et de proposer des actions pour améliorer ce réseau (13). Les premières réunions du groupe ne permirent pas de grandes avancées en raison de la cohabitation, en son sein, de deux philosophies différentes : celle du président du comité, qui proposait une réflexion sur l'ensemble des réseaux avec l'objectif de fluidifier le trafic automobile, et celle de l'équipe de pilotage du PDUIF, qui voulait, au contraire, favoriser avant tout les transports en commun et les modes de déplacements « doux » (c'est-à-dire les modes non motorisés : vélos, piétons, rollers...). Malgré ces difficultés, ce fut au sein du CSRP que l'on commença à parler officiellement de la création d'un réseau principal de bus (14). Au début, l'autobus était perçu comme une des composantes d'un réseau plus large comprenant aussi les transports en commun par voie ferrée, les routes, les pistes cyclables, les voies ferrées de fret et les voies navigables. Pour chacun de ces modes, il fallait choisir les axes prioritaires d'intervention – l'ensemble formant le réseau principal de la région. La difficulté résidait dans la cohabitation entre le réseau principal de bus et le réseau principal de voirie. En effet, que faire lorsqu'une ligne de bus « principale » emprunte un axe de voirie lui aussi « principal » ? Quelle doit être la priorité, lorsque la largeur de la voie ne permet pas d'agir pour améliorer à la fois la circulation des autobus et celle des voitures ? La question commence à se résoudre en faveur du réseau de

bus à partir de la fin 1998, l'équipe de pilotage du PDUIF remplaçant l'ancien président du comité (15). Ainsi, en quelques mois, un groupe, chargé au départ de hiérarchiser le réseau routier, se mit à réfléchir à un réseau principal de bus. Si cela a été possible, c'est parce que la notion de « réseau principal » était relativement ambiguë dans le texte de loi. Cette notion a donc pu être « traduite » en faveur des priorités définies par l'équipe de pilotage, au prix d'un coup de force conceptuel. Mais cette adaptation ne fut pas le fruit d'un consensus : les acteurs qui ne partageaient pas l'objectif de l'équipe de pilotage (et qui n'acceptaient donc pas la « traduction » proposée) furent finalement amenés à quitter le groupe.

Financement et extension du Réseau Principal de Bus

L'élément déterminant dans le choix du réseau principal de bus comme proposition à retenir entre toutes, ce sont les négociations du contrat de plan entre l'État et la Région Ile-de-France qui se déroulent à cette époque (16). À la DREIF, l'équipe de pilotage est convaincue que, pour que le PDU puisse être mis en œuvre, un financement doit lui être accordé dans le cadre de ce contrat de plan. Cependant, toutes les propositions ne peuvent pas être financées. La priorité donnée au réseau principal de bus (constitué de lignes et de « pôles » (17)) peut s'expliquer par le fait que ce projet s'adaptait mieux à l'esprit de ce que les différents signataires (18) espéraient trouver dans un contrat de plan. On avait l'habitude de financer des réseaux routiers, ou des infrastructures de transports collectifs (lignes de tramways, de train ou de métro). Un réseau Principal de Bus répondait mieux à ce schéma (de réseau de transport) que des propositions plus générales (touchant à l'ensemble du territoire et non pas à certains points précis) et politiquement controversées (mesures touchant aux plans d'urbanisme, par exemple). *« L'histoire, c'était comment trouver des financements PDU dans le Contrat de Plan ? Donc il fallait trouver des objets qui étaient intégrables*

(11) 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. Éloge de la diversité et devoir d'invention*. Éditions de l'Aube, 252 p.

(12) 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.

(13) 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 1^{er} Janvier 1997.

(14) Une des premières références se trouve dans un compte rendu de réunion d'avril 1998. *Comité Spécialisé Réseau Principal, Réunion du*

30 avril 1998, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

(15) Le 15 décembre 1998, lors de la première réunion après l'éviction de l'ancien président du groupe, la nouvelle présidente du groupe, chef du projet PDUIF à la DREIF, 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 dans le Val-de-Marne. Voir : *Comité Spécialisé Réseau Principal, 15 décembre 1998*, Compte rendu de réunion, Archives de la DREIF/DIT (document non publié).

(16) Le contrat de plan État-Région (CPER) pour la période 2000-2006 a été signé le 18 mai 2000.

(17) Les « pôles » du réseau Mobilien correspondent aux noeuds d'intersection d'une ou de plusieurs lignes Mobilien avec le réseau de trains de la région (réseau de la SNCF ou du RER). L'objectif de l'aménagement de ces pôles est d'y faciliter les correspondances.

(18) 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.

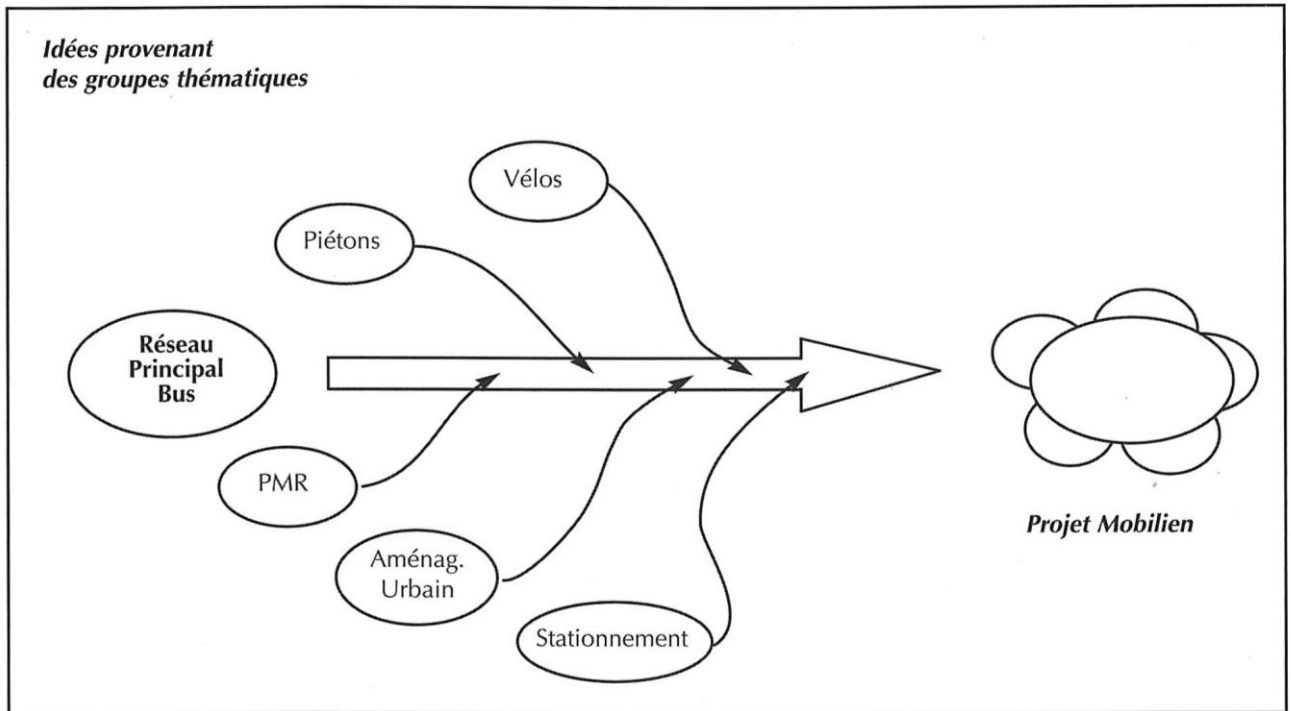


Schéma 2 : Mobilien, résultat de l'agrégation de plusieurs principes à l'idée du réseau principal de bus

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 Duchêne, chef du projet PDU (19).

Pour les pilotes de la DREIF, le projet de réseau principal de bus présentait aussi, et peut-être avant tout, l'intérêt de permettre d'y intégrer toute une série de mesures proposées par les groupes thématiques : aménagements pour les piétons, les vélos, les personnes à mobilité réduite, les livraisons et les stationnements... Les lignes du nouveau réseau ne seraient pas seulement des lignes de bus, mais des axes complètement réaménagés en faveur d'une « mobilité durable ». De ce point de vue, le projet Mobilien était plus un moyen de mettre en œuvre certains des principes du PDUIF qu'une fin en soi. C'est finalement cette dualité fin/moyen qui permit au Réseau Principal de Bus d'attirer l'intérêt des principaux décideurs politiques qui allaient en rendre possible la mise en œuvre.

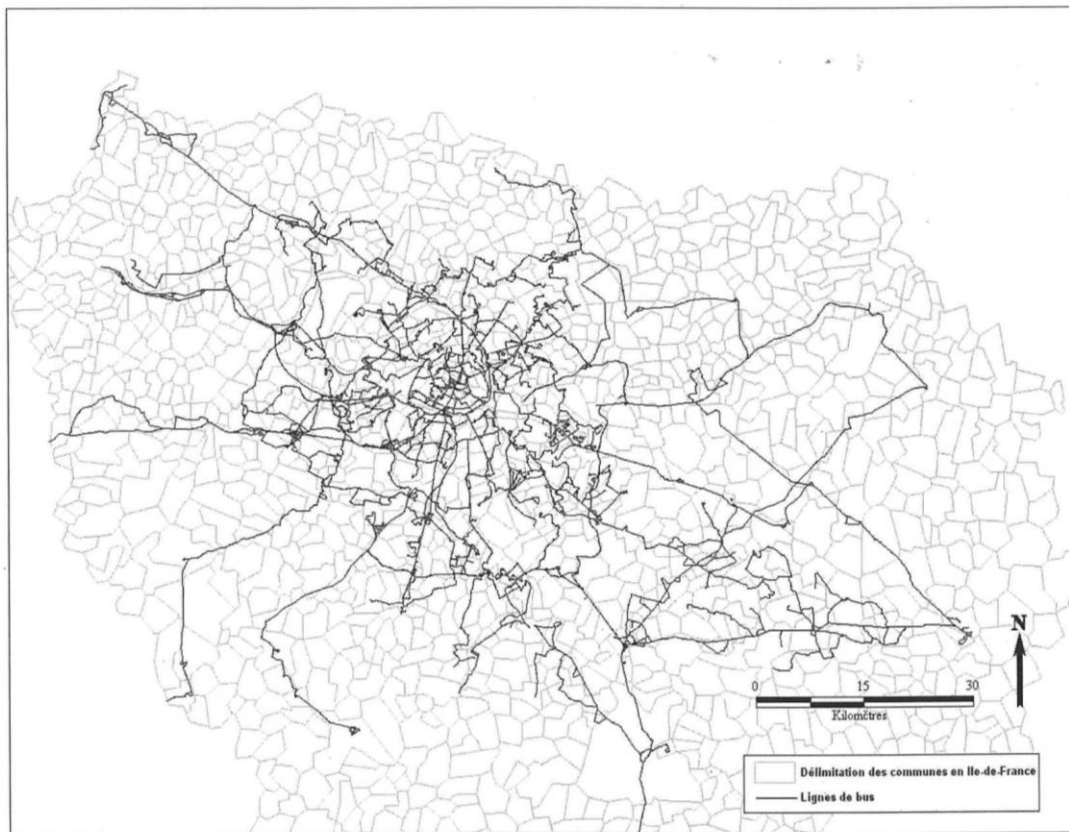
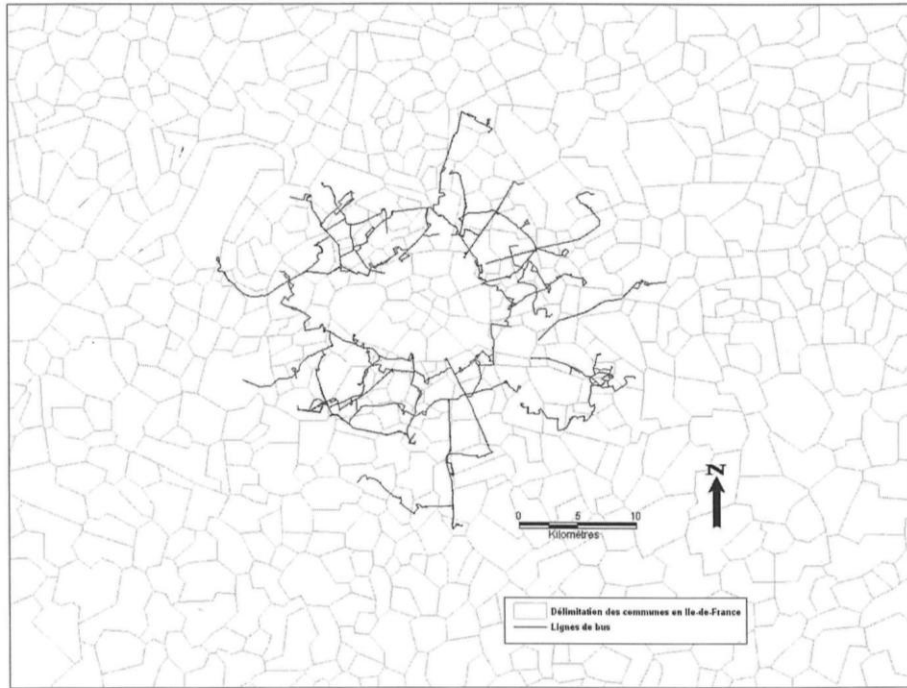
Mais en tant que moyen de diffusion des principes du PDUIF, le réseau principal devait être le plus étendu possible. Ainsi, progressivement, l'équipe de la DREIF penche en faveur d'actions « soft » sur un grand nombre de sites, plutôt que d'actions « hard » sur un petit nombre. Le réseau principal, qui devait comprendre initialement une trentaine de lignes et pas plus d'une quarantaine de pôles, s'étend, de telle sorte qu'au terme des discussions la liste arrêtée comprendra 150 lignes (dont 70 lignes de la RATP) et 143 pôles (voir carte 1).

(19) D'après entretien avec Chantal DUCHÈNE, chef de projet du PDUIF à la DREIF.

(20) OFFNER, J.-M., 2000, « L'action publique urbaine innovante », in WACHTER, S. (Ed.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*. Éditions de l'Aube, pp. 139-155.

Cette extension du réseau permettait de répondre aux demandes des collectivités locales, qui ne souhaitent pas voir leurs territoires privés de « desserte principale », ainsi qu'à celles des transporteurs, qui craignent le délaissement d'une partie de leur réseau. Mais tout cela banalisait et affaiblissait l'idée de départ. D'une part, parce que chacune des lignes Mobilien devenait un peu moins exceptionnelle. Or, c'est précisément l'exceptionnalité qui peut susciter le volontarisme de certaines collectivités désireuses de distinguer leurs actions de celles de leurs voisines, préférant être « innovatrices seules » à être « innovatrices prototypes » (20). D'autre part, parce que, dans le maillage final, les parcours des bus étaient plus difficiles à lire, et les points de correspondance plus difficiles à repérer. De ce fait, l'utilisation du Mobilien comme réseau d'ensemble – c'est-à-dire en empruntant plusieurs lignes consécutivement – paraissait compromise. Enfin, parce que le réseau étendu s'adaptait moins bien à une échelle territoriale précise. Certes, dans le réseau principal, le PDUIF distinguait deux types de lignes : les lignes en zone agglomérée (dites aussi lignes urbaines) et les lignes en dehors de la zone agglomérée (lignes de pôle à pôle) (21). Mais cette distinction semble insuffisante pour rendre compte de la grande diversité d'espaces traversés par les lignes de bus franciliennes : la proche banlieue présente en général des caractéristiques et des besoins très différents de ceux de Paris, par exemple.

(21) Les différences, en termes de fréquence ou d'amplitude ne sont pas indiquées dans le document ; elles seront précisées plus tard, dans le guide d'axes publié par la DREIF.



Carte 1 : Maillages initial et final du projet Mobilien (22)

(22) 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.

Mise en œuvre dans les comités d'axe : des conflits d'intérêts face à un manque de ressources

Le PDUIF est approuvé par arrêté interpréfectoral le 15 décembre 2000. Un long parcours de négociations aura été nécessaire pour 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 durant la période 2001-2005. Ces comités présentent l'originalité de réunir l'ensemble des acteurs concernés par les déplacements à échelle locale (institutions, transporteurs, associations) autour des axes du réseau de transport et des pôles intermodaux. De quelle façon l'innovation Mobilien est-elle « traduite » ainsi à échelle locale ? Comment y résout-on les questions restant en suspens ?

En fait, nous avons pu observer (23) que la mise en œuvre du Mobilien dans les comités d'axe vidait progressivement l'idée initiale de ses caractéristiques les plus innovantes : la dimension « réseau » se trouvait effacée ; les propositions les plus volontaristes étaient souvent écartées ; la fréquence élevée et l'élargissement



En fait, nous avons pu observer que la mise en œuvre du Mobilien dans les comités d'axe vidait progressivement l'idée initiale de ses caractéristiques les plus innovantes. (Réunion de comité d'axe)

des horaires semblaient compromis... Cette dégradation est la conséquence de jeux d'intérêts. Jeux qui concernent en premier lieu l'utilisation de l'espace urbain, très contrainte : le transporteur réclame des couloirs réservés pour les autobus, les communes se soucient des places de stationnement (notamment pour les livraisons), les associations de cyclistes, des pistes cyclables, celles de personnes à mobilité réduite, des trottoirs plus larges et accessibles... Jeux d'intérêts qui concernent également le manque de ressources financières, nécessaires pour mener à terme des aménagements urbains de qualité sur toute la longueur de l'axe (ce que réclament souvent les communes) et pour payer le surcoût du renforcement du service (sujet de controverses entre le transporteur et l'autorité organisatrice des transports (24)).

Face aux contraintes spatiales ainsi qu'au manque de ressources financières et cognitives, certains acteurs ne s'intéressent plus au 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 : l'échelle locale contre l'échelle régionale ; le transport contre les aménagements urbains ; la fluidité du trafic automobile contre le respect d'un environnement convivial... Lors de la concertation, les différents acteurs renoncent rarement à leurs propres valeurs. Les seuls aménagements consensuels sont souvent des aménagements minimums. Une bande cyclable sur un tronçon de l'axe, un couloir de bus qui s'interrompt dans une zone plus compliquée pour le trafic (où précisément il pourrait être le plus utile). Et ainsi, le projet perd de son ambition à fur et à mesure qu'il avance. (cf. Schéma 3)

Vers la fin de 2005, sur les 150 axes Mobilien prévus dans la région Ile-de-France, seulement une trentaine avait validé leur contrat d'axe. La plupart d'entre eux

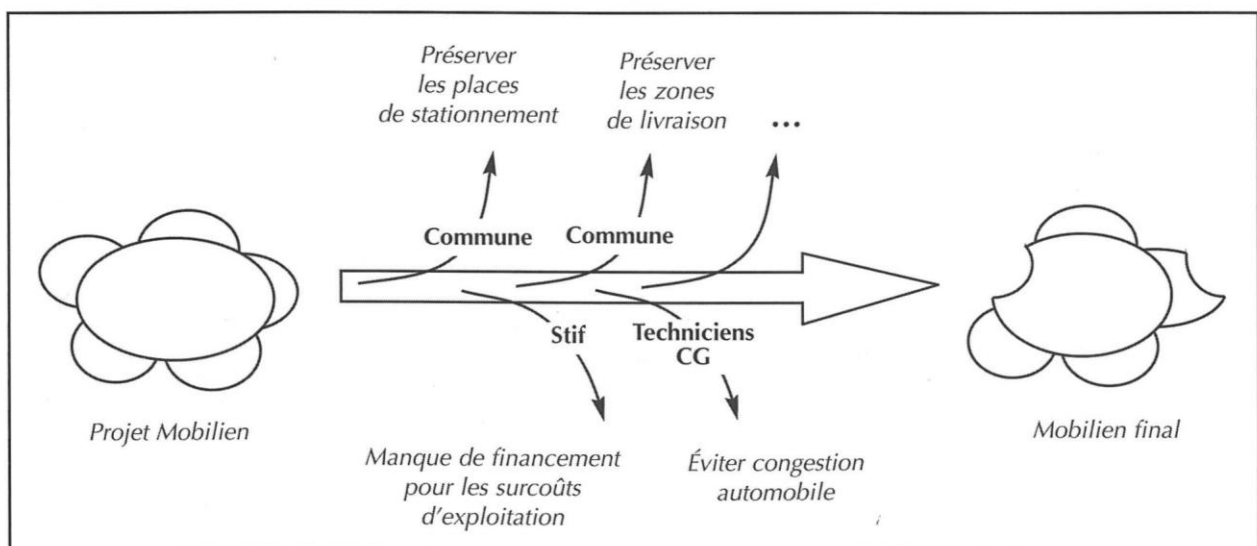


Schéma 3 : Dégradation du projet Mobilien au cours de la concertation au sein des comités d'axe

présentaient des aménagements discontinus, peu efficaces pour la mobilité, et ne véhiculaient nulle image d'innovation. Sur certaines lignes, les autobus avaient amélioré leur vitesse commerciale, mais la RATP, craignant les injonctions du Stif, se montrait réticente à fournir les résultats précis, et les renforcements de l'offre de transport n'arrivaient qu'avec grande lenteur. À la DREIF, les pilotes de la démarche se désengageaient petit à petit, dans l'attente du transfert définitif des compétences en matière de transport à la Région, et le site Internet qu'ils avaient créé et qui avait servi jusqu'ici pour afficher l'état d'avancement du PDUIF n'était plus actualisé (25). Dans l'ensemble de l'Île-de-France, les pilotes de comités de mise en œuvre poursuivaient les travaux en cours, mais décidaient prudemment de ne pas lancer de nouveaux axes. Seule, la Mairie de Paris poursuivait, avec conviction, ses aménagements de couloirs réservés, sur plusieurs boulevards. Mais les Parisiens ignoraient que certains de ces axes avaient été pensés comme des composants d'un nouveau réseau, à l'échelle régionale. Le nom Mobilien n'était presque plus évoqué (26).

COMMENT EXPLIQUER L'ÉCHEC D'UNE POLITIQUE INNOVANTE ?

Comment peut-on expliquer l'échec d'un projet qui présentait a priori des caractéristiques innovantes intéressantes ? Nous ferons appel à divers champs théoriques pour essayer de répondre. De la science politique à la sociologie de l'innovation, en passant par la sociologie de la traduction, nous verrons que chaque approche permet d'éclairer différemment, et de façon complémentaire, l'histoire de Mobilien.

Un conflit de référentiels non résolu

L'émergence de Mobilien peut s'expliquer par un changement de référentiel au sein de la Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France. Le référentiel est, en

sciences politiques, un cadre général, une sorte de « vision du monde » constituée de valeurs, de principes d'action, d'algorithmes, et d'images différents (27). On pourrait dire que la nouvelle équipe de pilotage du PDUIF a soutenu un référentiel qui privilégiait le respect de l'environnement, le plaçant au-dessus des considérations plus économiques, qui avaient dominé jusque-là (cf. tableau).

En effet, nous pouvons distinguer, dans la plupart des groupes d'élaboration et de mise en œuvre du PDUIF, deux visions opposées des politiques de déplacements. Nous les retrouvons dans les comptes rendus de réunions ainsi que dans les propos de plusieurs acteurs interviewés. 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 en faciliter la circulation. Au niveau des algorithmes, les premiers défendent que « si on accorde de la place aux TC (transports en commun) et aux 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, au détriment de l'automobile et autres circulations douces, les voitures seront prises dans des embouteillages 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 règnent le TC et les circulations douces comme symbole de la convivialité et du respect de l'environnement, s'oppose à celle d'une bonne circulation automobile, comme symbole de la liberté individuelle et vecteur d'une économie dynamique.

Or, si l'équipe de pilotage du PDUIF porta avec force le nouveau référentiel au sein du Comité Spécialisé Réseau Principal, elle ne réussit pas à l'imposer partout. L'approche environnementale de la planification des déplacements franciliens resta minoritaire au sein du ministère de l'Équipement. Elle n'eut pas beaucoup plus de succès à échelle locale, les techniciens et les élus des départements et des communes soutenant tout au long des débats des postures très contrastées. Ce

(23) Nous avons assisté, en tant qu'observateur non participant, à de nombreuses rencontres de comités d'axe, entre décembre 2002 et juin 2004. Quelques résultats de notre enquête ont déjà été publiés : GONZALEZ-ALVAREZ, A. et NERCESSIAN, A., 2004, « La mise en œuvre du Plan de Déplacements Urbains d'Île-de-France. Des dispositifs innovants en quête de référentiel. » *Transports*, n° 426, juillet-août 2004, p. 244-248. GONZALEZ-ALVAREZ, A., (2005), « Piloter un comité d'axe : l'art des arrangements multiples », in FILÂTRE, D. et TERSSAC (de), G. (Eds.), *Les Dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*. Toulouse, Éditions Octarès, pp. 135-142.

(24) L'élargissement de l'amplitude horaire, tout comme l'augmentation de la fréquence, d'une ligne de bus entraînent, de fait, des surcoûts d'exploitation. Ces surcoûts sont difficiles à connaître avec exactitude, car ils font partie des données que les transporteurs ne rendent pas publiques, mais ils sont dus surtout au coût de conduite, c'est-à-dire au coût des machinistes qui doivent couvrir les nouveaux horaires. Cependant, les augmentations de vitesse commerciale des lignes d'autobus 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. Les réponses du transporteur et celles de l'autorité organisatrice du transport ne coïncident généralement pas.

(25) Le site Internet du PDUIF est toujours accessible, à l'adresse www.pduif.org

(26) Lorsque la presse fait allusion au « Mobilien », c'est pour désigner erronément les couloirs réservés aux transports en commun, à Paris. Voir par exemple l'article publié dans *Le Monde* du 7 octobre 2005.

(27) Voir notamment l'ouvrage collectif : FAURE, A., POLLET, G. et WARIN, P. (Eds.), 1995, *La Construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, Éditions l'Harmattan.

| Référentiel | « Environnement » | « Développement économique » |
|-------------|--|--|
| Valeurs | Respecter l'environnement | Promouvoir la croissance économique |
| Normes | Limiter la circulation automobile | Faciliter la circulation automobile |
| Algorithmes | 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 embouteillages ce qui signifie une perte de temps, d'argent et de croissance économique pour la région |
| Images | 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 |

* TC : Transports en Commun

Tableau : Les deux référentiels en conflit dans les groupes d'élaboration du PDUIF

« choc » de référentiels explique en partie la difficulté pour atteindre un consensus dans les comités d'axe et la dégradation finale du projet Mobilien : si les objectifs de fond ne sont pas partagés, il est plus difficile d'être d'accord sur le type d'aménagement qui doit accompagner le projet, sur ses caractéristiques techniques ou sur la façon de le financer.

Mais cette explication ne saurait suffire. En effet, les désaccords portant sur la distribution de l'espace urbain ne dérivent que très rarement vers des débats touchant au domaine des croyances. On ne constate pas, au cours des réunions, de « luttes » pour imposer une vision du monde à une autre, telles que les décrivent les théoriciens du référentiel : « 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 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 [...] » (28). Au cours des débats du PDUIF, par contre, les conflits de valeur sont absents. Plus qu'à un changement radical de paradigme, on assiste à un lent basculement, d'une façon prédominante de penser vers une autre. Il s'agirait d'une période de changement politique, tel qu'il est décrit par les tenants de l'Advocacy Coalition Framework (29). D'après eux, lorsqu'une coalition est dominante, il est plus facile de faire évoluer sa politique

en s'attaquant à ses éléments périphériques qu'en essayant de changer le cœur même de son système de valeurs, qui est de nature normative et nécessite au moins une décennie pour évoluer.

Mobilien peut alors être vu comme une tentative pour essayer de changer en douceur la politique qui privilégiait la place de l'automobile en Ile-de-France, sans heurter les croyances profondes des divers acteurs. Si deux visions différentes du monde se trouvaient bien face à face, le réseau principal de bus se situait à un autre niveau. Il ne visait pas à imposer un nouveau système de pensée par rapport à un autre, mais à dépasser le clivage, à concilier les divers points de vue. Pourquoi, dès lors, échoua-t-il ?

Un objet difficile à « traduire »

Le succès initial de Mobilien peut se comprendre par la relative ambiguïté du projet : ses caractéristiques restaient floues, susceptibles d'intéresser aussi bien les transporteurs que les communes ou d'autres acteurs territoriaux, comme les départements ou la Région. Les aménagements précis restaient à déterminer selon chaque contexte. Tout s'est passé, en fait, comme si les pilotes de la démarche avaient voulu faire des lignes Mobilien des sortes « d'objets frontières », pour reprendre le terme de Susan Leigh Star et James R. Griesemer (30). Ces auteurs définissent l'objet frontière comme un objet suffisamment souple pour s'adapter aux besoins et aux contraintes des différents acteurs qui

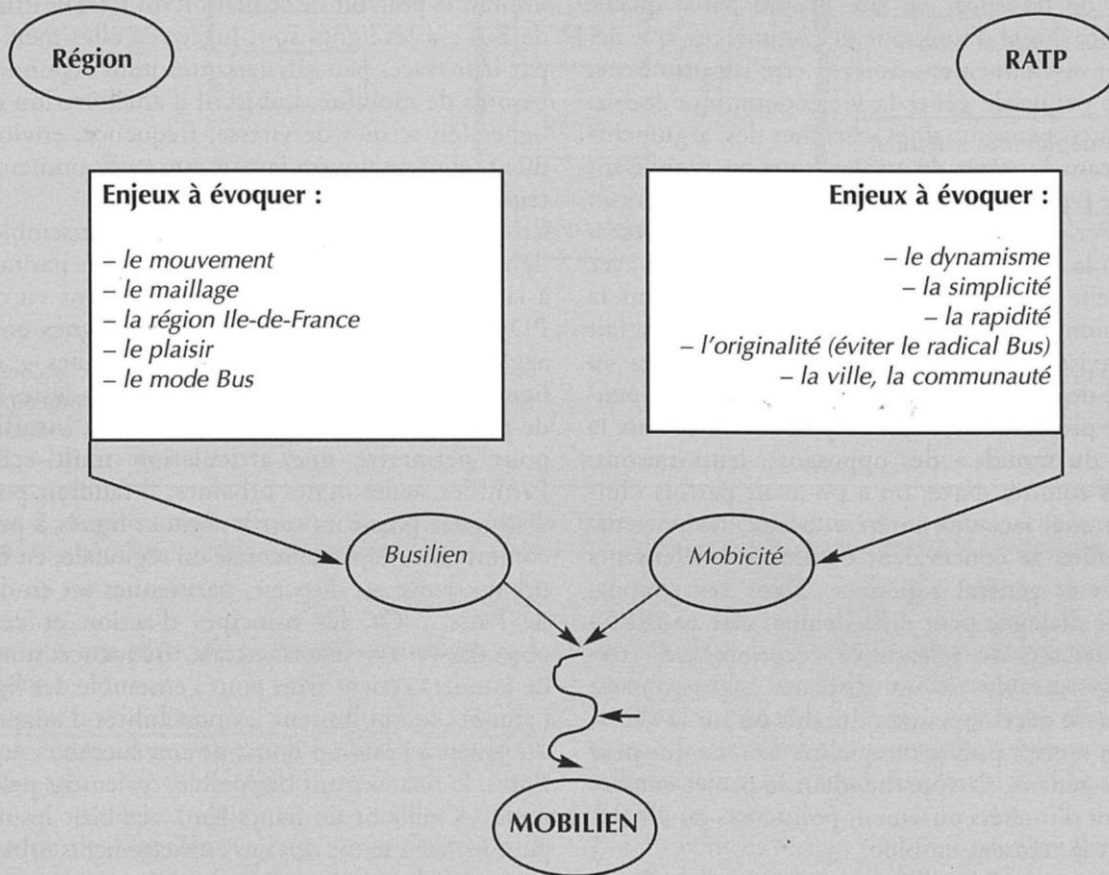
(28) MULLER, P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE, A., POLLET, G. et WARIN, P. (Eds.), *op. cit.*, p. 160.

(29) SABATIER, P. et JENKINS-SMITH, H., 1993, *Policy change and learning, an Advocacy Coalitions approach*, Westview Press, Boulder Co.

(30) 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, p. 387-420.

UN EXEMPLE DE PROBLÈME DE «TRADUCTION», LE CHOIX D'UN NOM POUR LE RÉSEAU PRINCIPAL DE BUS

En mars 2000, alors que les travaux d'élaboration du Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France touchent à leur fin et que le Réseau Principal de Bus se profile comme son projet phare, les principaux partenaires de la démarche s'engagent dans de longs débats sur le nom du nouveau réseau. La question n'est pas sans importance, car, à travers les diverses propositions transparaissent différentes conceptions du réseau principal. Le nom finalement choisi au cours de l'année 2001 est un hybride de la proposition de la RATP (Mobicité) et de celle de la Région (Busilien). Le Réseau Principal de Bus devient ainsi " Mobilien ", nom qui ne convainc entièrement aucun des partenaires.



l'utilisent à échelle locale, et assez robuste pour maintenir une identité commune à travers les sites (31). C'est un type d'objet qui s'avère très utile pour faire travailler ensemble des acteurs aux intérêts divers.

L'adaptabilité de la ligne Mobilien (dont les aménagements restent à déterminer au cas par cas, en fonction des dysfonctionnements spécifiques sur chaque axe) constituait un atout. Les partenaires des comités de mise en œuvre disposaient d'une certaine marge de manœuvre pour adapter le projet à leurs besoins précis : les lignes du nouveau réseau ne devaient pas forcément être identiques partout. Le projet était malléable.

(31) « 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'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 rendait a priori possible la coopération entre les différentes institutions en vue de sa mise en œuvre.

Cette coopération devait se traduire dans des actions précises. Or, il n'est pas facile de parvenir à un consensus sur la « traduction » concrète du projet, puisque chacun l'apprehende différemment. À l'échelle globale, cela se voit reflété dans les longs débats et la lenteur des prises de décisions qui accompagnent tout ce qui concerne la façon de communiquer sur le nouveau réseau, comme le choix d'un nom commercial (voir encadré ci-dessus). Mais c'est surtout à l'échelle locale que les difficultés de traduction ont joué un rôle décisif dans la

dégradation de Mobilien. Les membres des comités d'axe doivent « traduire » le projet de telle sorte que les principaux acteurs locaux y adhèrent. L'enjeu, pour les pilotes de la démarche, consiste à identifier les « référentiels » mobilisés par les opposants, à adapter leur discours en conséquence et à envisager éventuellement les modifications possibles de l'idée de départ pour en tenir compte. C'est-à-dire que la « traduction » comporte à la fois une certaine façon de présenter le projet et la capacité pour l'adapter en fonction de certains intérêts. Prenons un exemple typique : les représentants d'une commune refusent 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 alors chercher les arguments démontrant l'intérêt du projet, tout en mobilisant le même type de valeurs, quitte à modifier le dessin initial. Par exemple, en faisant en sorte que l'accessibilité à la zone des commerces soit très facile avec la nouvelle ligne de TC ; ou bien en justifiant la suppression de stationnements en arguant du fait que l'environnement convivial de la rue sera au bénéfice des commerçants. 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 pu avoir parfois l'impression que, face aux intérêts locaux, les porteurs de Mobilien se concevaient comme les défenseurs d'un intérêt général supérieur. Dans ces circonstances, le dialogue peut difficilement être constructif. Les tenants du référentiel « économique » restent 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 appréhendent le projet comme découlant d'intérêts purement politiques ou idéologiques et le refusent en bloc.

Dans le cas de Mobilien, une façon d'expliquer l'échec de la traduction consiste à dire que le projet était dès le départ trop « rigide », ce qui rendait plus difficile son appropriation locale. Dans sa théorie permettant d'analyser les prises de décisions dans des environnements complexes (32), Lucien Sfez 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...) » (33). Pour arriver à se comprendre, elles doivent « traduire » ce code en un surcode, ce qui

suppose de leur part une transformation, un changement. Cela suppose aussi que l'objet dont il est question subisse des « torsions », des « déviations » par rapport à son état initial. Or Mobilien possédait certaines caractéristiques qui le rendaient peu malléable.

Tout d'abord, le nouveau réseau reprenait les lignes déjà existantes, bien que le maillage ne correspondît pas aux besoins des Franciliens, notamment en grande couronne (34). Les pilotes du PDUIF partent de l'idée d'améliorer le réseau existant, et non de celle de créer un nouveau réseau. Cette décision limitait le pouvoir de séduction du Réseau Principal de Bus : si les lignes sont jugées en elles-mêmes, de par leur tracé, peu satisfaisantes pour répondre aux besoins de mobilité, l'objectif d'amélioration de ces lignes (en termes de vitesse, fréquence, environnement, etc.) ne pourra jamais être suffisamment porteur.

Ensuite, les objectifs concernant l'ensemble des lignes du réseau étaient trop homogènes par rapport à la diversité des territoires. Nous avons vu que le PDUIF distinguait uniquement les lignes en zone agglomérée – dites aussi lignes urbaines – et les lignes en dehors de la zone agglomérée – dites lignes de pôle à pôle. Cette distinction paraît insuffisante pour permettre une articulation multi-échelles. Parmi les seules lignes urbaines, il faudrait pouvoir distinguer plusieurs cas de figure : lignes à priorité communale, départementale ou régionale, en milieu urbain dense ou dispersé, parisiennes ou en dehors de Paris... Or, les principes d'action et certains objectifs (vitesse commerciale, fréquence, amplitude horaire) étaient fixés pour l'ensemble des lignes à l'amont, ce qui limitait les possibilités d'adaptation du projet à l'aval et, donc, de son succès.

Enfin, le financement disponible, également prédéterminé (4 millions de francs/Km), semblait insuffisant pour mener à terme certains aménagements urbains de qualité ou la mise en place des nouveautés technologiques susceptibles de rendre le projet plus attractif (systèmes de priorité aux feux, systèmes d'information en temps réel...).

Ainsi, la « rigidité » du projet initial rendait plus difficile sa « traduction » et son appropriation par certains acteurs. Mobilien aurait dû être beaucoup plus souple et malléable à l'amont, pour pouvoir séduire à l'aval. Et cependant les marges de manœuvre existaient. On ne peut pas expliquer l'échec de Mobilien en disant uniquement qu'il s'agissait d'un projet trop rigide : il y a eu aussi un problème d'ordre procédural dans le choix des

(32) SFEZ, L., *Critique de la décision*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1992, 571 p.

(33) SFEZ, L., 1992, *op cit.*, p. 436.

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

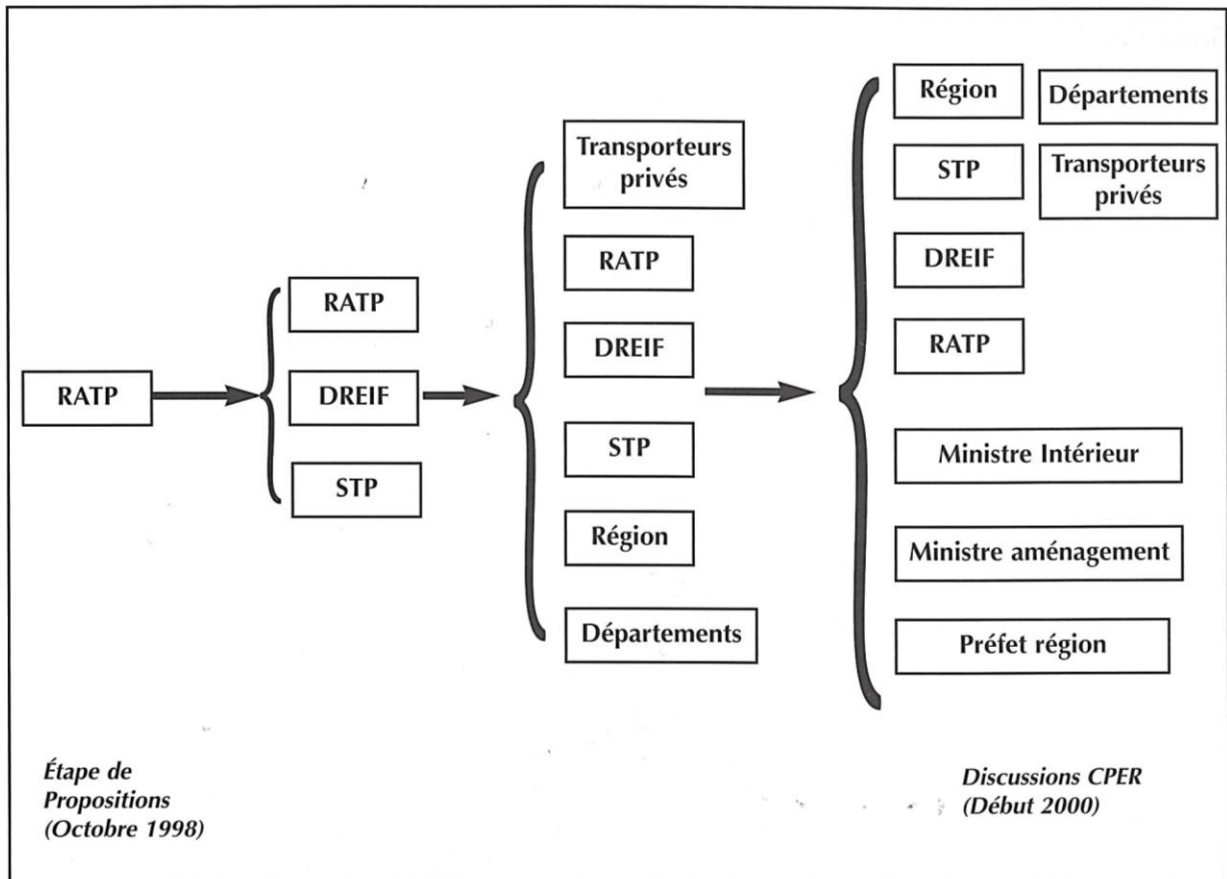


Schéma 4 : Augmentation progressive du nombre d'acteurs intéressés par le projet de réseau principal de bus d'Ile-de-France

acteurs qui ont participé à chacune des étapes de sa définition.

Une procédure de concertation qui délaisse certains acteurs-clés

L'élévation de Mobilien au rang de projet phare du PDUIF peut se justifier par sa capacité à intéresser un nombre croissant d'acteurs, dont les décideurs politiques à échelle régionale. Si nous analysons le processus compris entre l'émergence de l'idée nouvelle (hiérarchisation du réseau d'autobus) et la décision de son financement (35), nous voyons que le projet qui nous occupe suit à peu près le modèle de l'intéressement proposé par les sociologues de l'innovation. D'après eux, l'invention doit réussir à intéresser de plus en plus de gens : « *un objet n'est repris que s'il parvient à intéresser des acteurs de plus en plus nombreux [...]* ». (36) L'idée d'un réseau principal de bus, lancée au départ par la RATP, réussit à convaincre de son intérêt les pilotes

(35) Les sociologues de l'innovation définissent celle-ci comme le processus menant de l'invention, l'idée nouvelle, à sa mise en œuvre effective, son appropriation par l'utilisateur. Voir AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988 (I), « À quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement », *Annales des Mines*, juin 1988, p. 4-17 et AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988 (II), « À quoi tient le

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-clés à son financement par l'État et par la Région (cf. schéma 4).

Les différences restent toutefois notoires par rapport au modèle proposé par Akrich, Callon et Latour. 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, le cas d'Edison (37), 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 les inquiétudes des banquiers, des médias et de responsables municipaux. Une ouverture équivalente, dans le cas du réseau de bus, signi-

succès des innovations. Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole. » *Annales de Mines*, septembre 1988, p. 14-29.

(36) AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988 (I), *op. cit.*, p. 16.

(37) Développé dans AKRICH, M., CALLON, M. et LATOUR, B., 1988 (I), *op. cit.*

fierait l'implication d'experts en exploitation du réseau, de machinistes, d'usagers des transports, de gestionnaires de voirie, d'élus locaux... Parmi tous ceux-ci, l'absence des usagers des transports, des élus municipaux et des machinistes semble avoir nui tout particulièrement aux possibilités de succès de Mobilien. La première absence significative est celle des futurs « clients » du nouveau réseau de bus. Certes, des associations d'usagers ont participé aux groupes thématiques, mais il était alors question de l'ensemble du plan de déplacements, d'orientations générales, et pas encore d'un projet concret de réseau de bus. Lors de la phase de définition de Mobilien, ni les caractéristiques du projet, ni l'analyse comparée des usages des divers modes de déplacement ni les conditions qui pourraient favoriser le transfert d'automobilistes vers le nouveau réseau n'ont été analysés en tête à tête avec l'usager. Dans ces conditions, l'objectif de réduire le trafic automobile semble avoir été perdu d'avance.

La deuxième absence notoire est celle des élus des communes pendant la phase d'élaboration du PDUIF, alors qu'ils 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 se créer un réseau à deux vitesses, mais on ne se pencha pas sur le détail des 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. Le soutien des élus locaux peut s'avérer précieux face aux nombreuses oppo-

sitions 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 leurs intérêts en les associant à la phase de définition du projet.

La troisième absence déterminante est celle des machinistes. Une innovation qui vise à accroître la vitesse commerciale des autobus ne pourra se passer d'un dialogue étroit avec ceux qui seront, en fin de compte, le plus directement impliqués dans sa mise en œuvre finale. Le projet Mobilien présente la particularité de proposer la réinjection des gains de temps réalisés sur une ligne, afin d'augmenter la fréquence.

Ainsi, dans le même temps de travail, les conducteurs sont censés réaliser plus de tours, ce qui suppose, pour certains d'entre-eux, un stress supplémentaire (38). Craignant la réaction des syndicats, la direction de la RATP hésite dans la façon de communiquer sur le projet (quels gains de vitesse ? quels gains de fréquence ?) (39), ce qui ralentit considérablement la mise en œuvre. Des négociations sur les conditions de travail des conducteurs auraient été nécessaires, dès le démarrage du projet.



[...] l'absence des usagers des transports, des élus municipaux et des machinistes semble avoir nui tout particulièrement aux possibilités de succès de Mobilien.

© Raymond Depardon/MAGNUM PHOTOS

(38) Dans le cas de la ligne Mobilien numéro 38 les aménagements réalisés permettent de gagner, en moyenne, une quinzaine de minutes par parcours. Ce gain est réinjecté dans la ligne au cours de la journée, ce qui se traduit, d'après les entretiens que nous avons pu réaliser, par le mécontentement de certains des machinistes.

(39) En filigrane, se dessine le manque d'accord entre le transporteur et le Stif sur les modalités de financement des surcoûts d'exploitation.

Ainsi, la procédure de concertation qui donna naissance à Mobilien fut imparfaite, car elle ne permit pas la participation de plusieurs acteurs qui allaient jouer un rôle clé pour en faciliter la mise en œuvre. Au-delà des effets négatifs sur le contenu, cela rendait le projet, qui avait été défini à l'échelle régionale, plus difficile à accepter localement.

CONCLUSION

Des intérêts divers, des objectifs de fond différents, un manque de ressources, l'absence de portage politique, une procédure participative imparfaite... autant de facteurs qui expliquent que l'idée du début ait été dépouillée de ses caractéristiques innovantes, progressivement, au cours des réunions de concertation. Mobilien, qui était devenu le projet phare du PDUIF, finit par mourir lentement, dans l'anonymat, sans que l'on puisse trouver une cause unique. Il est victime à la fois d'une certaine rigidité, qui empêche sa « traduction » par les intérêts locaux, et de certaines ambiguïtés, qui réduisent son pouvoir de séduction (quelle échelle de desserte privilégier ? comment financer les surcoûts d'exploitation ?). Mobilien naît grâce à une procédure de concertation qui facilite l'intéressement d'un nombre croissant d'acteurs, mais cette même procédure finit par le conduire à la mort, faute de consensus. Au-delà de l'intérêt empirique, l'analyse du projet Mobilien présente un intérêt théorique : ce projet soulève la question des limites, dans la mise en place de politiques publiques innovantes, des modalités de gouvernance basées exclusivement sur les approches « communicationnelles ». En effet, malgré la transparence des procédures de concertation qui ont accompagné le projet depuis ses débuts, ne s'est pas formé autour du Mobilien ce nouveau type de rationalité « communicationnelle » dont parlent les tenants des modèles délibératifs (40) – rationalité qui permettrait de dépasser les logiques purement instrumentales des différents acteurs et les conflits d'intérêts. Autrement dit, l'adossement à une large concertation publique n'est pas une condition suffisante pour le succès d'une innovation. Ce n'est pas davantage une condition nécessaire : il existe, dans le monde des transports urbains, des exemples de projets innovants ayant réussi malgré une concertation partielle (voire inexistante),

et cela, grâce à la présence d'un pouvoir politique fort, capable de sacrifier le consensus et d'imposer son point de vue aux autres. C'est le cas du projet de véhicule automatique léger (VAL) à Lille. Arthur Notebart, le président de la communauté urbaine lilloise, s'empara avec force de l'idée de départ (un métro automatique pour l'agglomération) et réussit à imposer ses choix pendant toute la phase de concrétisation du projet, en méprisant les souhaits de certaines communes, en passant par-dessus les résultats des enquêtes publiques, en chassant les partenaires avec qui il était en désaccord, et en faisant de la rétention d'informations lors des débats politiques (41).

Nous ne défendons évidemment pas ce type de démarche. Tout d'abord, pour des raisons éthiques bien sûr, mais aussi pour des raisons pratiques puisque la concertation nous est apparue comme nécessaire pour comprendre les besoins des citoyens et les souhaits des différents acteurs, et pour pouvoir ainsi modeler et enrichir les projets. Cependant, l'exemple du VAL met en relief l'importance d'un pilotage de projet fort, pour ne pas renoncer à certains objectifs de base ; un pilotage capable d'écarter certains acteurs de certains choix importants, de renoncer au consensus pour ne pas renoncer à certains principes. Car, comme des analystes l'ont déjà fait observer, dans certaines politiques publiques, le rôle des gouvernants reste plus important que ne le suggèrent les tenants du modèle de la gouvernance (42). Il s'agit donc de réfléchir au rôle et au pouvoir effectif des élus, ce qui veut dire ne pas oublier l'intérêt de la démocratie représentative. Comme le signale le philosophe Daniel Innerarity, il ne serait pas souhaitable de la remplacer par une démocratie directe, car le moment délibératif de la démocratie serait annulé (43), l'expression du peuple réduite à la « juxtaposition cacophonique de revendications incapables d'intérioriser les conditions pour former un ensemble » (44). Mais il convient de creuser les formes qui la légitiment, 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 à l'opérativité de la société » (45). ■

(40) L'auteur le plus fréquemment cité dans ce courant est le philosophe allemand Jürgen Habermas. Son œuvre emblématique est HABERMAS, J., *Théorie de l'agir communicationnel* (2 tomes). Paris, Fayard, 1987, 448 + 480 pp.

(41) FELIX, B., 1993, *Le VAL. Histoire d'un nouveau moyen de transport*. Strasbourg, Ronald Hirlé/Maxima, 273 p.

(42) « *Quantité de politiques ne répondent pas à ce schéma [gouvernance] (...) Les gouvernants jouent souvent un rôle essentiel, lorsqu'ils définissent par la loi procédures et cadres d'interaction, contrôlent le calendrier des financements, préservent leur position et leurs ressources d'acteur principal* ».

LAGROYE J., FRANÇOIS, B., et SAWICKI F., 2006, *Sociologie politique*, Clichy-sous-Bois, Presses de sciences po et Dalloz, p. 553.

(43) « *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 médiation* » INNERARITY, D., 2005, « *El subcontrato social* », *El País*, n° 13 juillet, p. 15-16. Traduction de l'auteur.

(44) INNERARITY, D., 2005, *op. cit.* Traduction de l'auteur.

(45) INNERARITY, D., 2005, *op. cit.* Traduction de l'auteur.