

Rencontres IVM « Mobilités urbaines contemporaines »

Sao Paulo, 28 et 29 mars 2005

Table ronde

ORGANISATION METROPOLITAINE, INTEGRATIONS INTERMODALES, INEGALITES SOCIALES ET TERRITORIALES.

LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES.

Jean-Marc Offner

Directeur du LATTS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés)

Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Plan

1^{ère} partie

Le cas français : des Autorités organisatrices de transport collectif
aux Autorités organisatrices « Déplacements »

1. L'émergence des AOTU dans les années 1970 : une logique financière et institutionnelle
2. L'extension des compétences des AOTU : progrès et limites
3. Le cas spécifique de l'Ile-de-France : entre banalisation et innovation

2^{ème} partie

Les ambitions antagonistes de la « modernisation » politico-administrative

1. Les périmètres de compétence : entre pertinence territoriale et cohérence intersectorielle
2. L'articulation entre transport et aménagement : une nécessaire diversité des outils d'intégration
3. Gouverner les métropoles par les réseaux ?

Introduction

Il y a au moins quatre bonnes raisons pour s'intéresser à la gouvernance des systèmes de déplacements dans les grandes agglomérations. Tout d'abord, la planification et la gestion des transports se complexifient, au fur et à mesure de la diversification des moyens de déplacement et de l'extension des villes. Ensuite, les problèmes d'accessibilité deviennent des enjeux sociaux et économiques majeurs. Encore, le développement du trafic automobile pèse sur les ambitions de développement durable. Enfin, face aux difficultés de l'organisation institutionnelle des métropoles, les pouvoirs publics pourraient probablement plus utiliser le pilotage des services en réseaux – et singulièrement des transports – pour gouverner.

Ce papier se focalise sur le rôle des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU). Une première partie décrit la situation française. Une seconde partie formalise les principales questions liées aux ambitions antagonistes des innovations institutionnelles promouvant une « meilleure » gouvernance des politiques publiques locales de déplacement.

1^{ère} partie

Le cas français : des Autorités organisatrices de transport collectif aux Autorités organisatrices « Déplacements »

*L'émergence des AOTU dans les années 1970 :
Une logique financière et institutionnelle*

La crise du transport urbain, à la fin des années soixante, trouva en France une réponse relativement rapide à travers un certain nombre d'innovations organisationnelles (Lefèvre et Offner, 1990), dont le versement-transport (VT). Taxe payée par les employeurs au profit du développement des transports collectifs, le VT va permettre un réel accroissement quantitatif et qualitatif des réseaux en région parisienne comme en province. Instauré pour la région parisienne en 1971, le VT sera en effet rapidement étendu, sous la pression des élus locaux, aux agglomérations de province.

La création du versement-transport s'est accompagnée en Province d'une réforme majeure, la redéfinition des Périmètres des Transports Urbains, par une identification logique entre ces périmètres et la zone de compétence de l'autorité organisatrice.

Jusqu'alors, le périmètre des transports sur lequel pouvait agir l'autorité organisatrice était défini selon des critères établis en 1949, par la continuité du bâti. Les limites du PTU ne correspondaient pas nécessairement aux frontières administratives des Autorités Organisatrices. Les évolutions urbaines rendaient obsolète cette définition du PTU. Enfin, ces périmètres ne correspondaient à aucun autre découpage administratif, ce qui en compliquait l'utilisation, dans le cadre d'une implication financière croissante des collectivités dans l'investissement puis dans le fonctionnement des services de transports publics.

Pour définir un périmètre qui garantisse la cohérence dans l'exercice des compétences renforcées attribuées aux AO, une circulaire de 1974 vient redéfinir cette notion, « qui s'identifie désormais non plus avec le périmètre d'un ensemble bâti, mais avec celui du ressort territorial de l'autorité administrative compétente en matière de transports urbains ». Cette identité entre les limites des PTU et les limites administratives incite également les collectivités à se regrouper dans des organismes intercommunaux au moins pour la gestion des transports. En effet, le territoire entier de chaque commune appartenant au PTU, cela remet en cause la légitimité de la commune-centre à organiser seule un réseau qui dépasse le plus souvent ses propres frontières. Dans l'esprit du législateur, la dimension intercommunale est intrinsèquement liée à cette mesure financière du VT.

Des territoires plus « pertinents », une intercommunalité renforcée. Tel est le bilan de cette première vague de transformations institutionnelles. C'est alors aux difficultés de coordination entre des démarches par trop sectorielles qu'il va falloir s'attaquer : contrats de développement focalisés sur les seuls transports collectifs, plans de circulation chargés d'organiser le trafic automobile... Pendant que le VT produit ses effets, la notion de déplacement s'élabore à travers les réflexions des experts de l'Institut de Recherche des Transports ou du Centre d'Etudes des Transports Urbains. L'alternance politique va en permettre la traduction législative.

Dans les milieux techniques, des expressions nouvelles apparaissent à la fin des années soixante-dix : chaînes de déplacements, intermodalité, marché des déplacements... qui, toutes, récusent le bien-fondé d'approches sectorielles fragmentant le « système » des déplacements urbains et niant les interdépendances entre modes de transport. Par ailleurs, la question de l'adéquation entre les politiques de déplacements et d'urbanisme est posée de façon récurrente depuis l'échec (relatif) de la Loi d'Orientation Foncière de 1967 qui avait tenté de coordonner les documents de planification afférents.

Souvent concrétisée par des Syndicats intercommunaux à compétences réduites, l'intercommunalité renforcée par la politique des années 1970 joue logiquement contre la cohérence des diverses politiques mises en œuvre. Car c'est pour l'essentiel l'action municipale (pouvoir communal) qui pilote le stationnement, la gestion de la circulation, les aménagements de voirie, les permis de construire, toutes interventions centrales en matière de gestion « globale » des déplacements, qu'il s'agisse d'implanter un couloir d'autobus ou de lier décisions d'implantation d'équipements et accessibilité.

La réponse législative à cette difficulté fut l'article 28 de la LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs). La procédure des Plans de Déplacements Urbains (PDU), dont l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) se voit confier la maîtrise d'ouvrage, vient bouleverser le traditionnel partage des champs d'intervention entre les différents acteurs : elle exprime ainsi non seulement la priorité accordée aux transports collectifs mais aussi la nécessité d'un projet global à l'échelle de l'agglomération. L'article 28 de la LOTI stipule : « un PDU est élaboré sur tout ou partie du territoire compris à l'intérieur d'un périmètre des transports urbains, par l'autorité compétente pour l'organisation de ces transports... Le PDU définit les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans le PTU. Il a comme objectif une utilisation plus rationnelle de la voiture et assure la bonne insertion des piétons, des deux-roues et des transports en commun ». L'AOTU devient ainsi organisatrice des déplacements, charge qu'aucune institution n'assumait jusqu'alors.

Cette dynamique va cependant rapidement s'essouffler devant diverses difficultés de mise en œuvre, dont l'absence de publication des décrets d'application et la suppression des crédits liés aux PDU suite à l'alternance politique de 1986. Plus fondamentalement, c'est l'inadéquation entre les domaines couverts par les PDU et la réduction des compétences des AOTU aux seuls transports collectifs qui va entraîner l'échec des PDU de « première génération ». Le GART (Groupement des Autorités Responsables de Transport) illustre joliment cette situation, en constatant (1985) que « l'harmonie d'un réseau de TC devrait procéder d'un seul chef d'orchestre. Or ce maestro qu'est l'AOT ne dispose que d'un seul pupitre, les autres suivant les baguettes d'autres chefs. C'est dire que la cacophonie menace à tout moment ! ».

Pour pallier cette parcellisation institutionnelle des compétences, nombreuses sont les solutions proposées. La création d'une institution transversale est parfois évoquée. On s'appuie sur l'exemple (resté unique) de l'Office de coordination des transports de l'agglomération marseillaise, qui associe dans son conseil d'administration et dans des réunions techniques l'ensemble des intervenants locaux (Ville de Marseille, Société nationale des chemins de fer,

exploitant du réseau urbain, société du métro, société des parcs de stationnement, agence d'urbanisme, Direction Départementale de l'Équipement, services de la Police...). Le GART suggère également « une autorité d'agglomération à laquelle seraient transférées les compétences de l'organisation des déplacements. Cette nouvelle autorité devrait pouvoir planifier et coordonner non seulement les déplacements de toute l'agglomération (TC, taxis, voiture, deux-roues, marche à pied) mais aussi leurs supports (stationnement, voirie, signalisation) tout comme les pouvoirs de police qui leur sont associés. Il faudrait également que cette « autorité-déplacements » participe activement à l'aménagement de l'agglomération, à la planification et à l'élaboration des documents d'urbanisme. En 1988, le GART parle de la création d'une « AO des Déplacements gérant au niveau de toute une agglomération mais aussi du Département et de la Région l'ensemble des secteurs qui concourent à ces déplacements ».

La Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie (LAURE) de 1996 ne va pas modifier fondamentalement la donne. Certes, les PDU sont rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Certes, l'appel incantatoire à la globalité des démarches figure en bonne place. Et il est indiqué que les Plans d'Occupation des Sols (POS) doivent prendre en considération les orientations des plans de déplacements. De manière plus précise, la loi stipule également que « les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre des transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan ». De quoi fournir quelques armes aux porteurs des projets PDU dans le difficile exercice de mise en œuvre de leurs prescriptions ; mais les AO restent avec leurs seules compétences « transport public » pour jouer les chefs d'orchestre. Elaborée par un ministère de l'Environnement soucieux de montrer sa détermination à lutter contre la pollution atmosphérique, la LAURE ne s'est pas passionnée pour les subtilités du management public.

De nouvelles compétences obligatoires et des moyens renforcés pour une intercommunalité de projet, telle est la philosophie partagée des lois Voynet et Chevènement (1999). Noyau dur de la modification des structures intercommunales, la communauté d'agglomération compte l'organisation des transports urbains parmi ses compétences obligatoires. Voirie et stationnement d'intérêt communautaire appartiennent aux compétences optionnelles. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) se trouve donc en mesure de disposer des principaux leviers de pilotage d'une politique « globale » de déplacements : transports collectifs, infrastructures, stationnement, ainsi que la maîtrise d'ouvrage de trois documents de planification complémentaires : le PDU, le schéma directeur et le programme local de l'habitat. Même si la voirie d'intérêt communal et la police de circulation restent hors compétences intercommunales, le progrès dans la cohérence inter-sectorielle est patent.

La recherche de cohérence territoriale apparaît moins encadrée. Mais l'intention du législateur se lit à travers les seuils démographiques fixés, préalablement précisés par la loi Voynet, qui correspondent aux 141 aires urbaines déterminées par l'Institut National de la Statistique. Symétriquement, la Loi Voynet sur l'Aménagement du territoire prévoit des projets d'agglomération permettant une contractualisation avec l'État, à condition qu'il y ait constitution d'un EPCI. On sait aujourd'hui que les espaces fonctionnels que représentent ces aires urbaines n'ont pas servi de balises pour la constitution des nouveaux EPCI. L'élévation du niveau d'intégration des intercommunalités s'est faite au détriment de la prise en compte des dynamiques spatiales, singulièrement du développement de l'habitat périurbain.

Texte véritablement intersectoriel pour les uns (puisque traitant à la fois d'urbanisme, d'habitat et de transport), patchwork des préoccupations hétéroclites des divers bureaux du ministère de l'Équipement pour les autres, la loi SRU (2000) intéresse à plusieurs titres les transports. Elle crée des schémas de cohérence territoriale (SCOT), documents de planification se voulant plus globaux que les schémas directeurs antérieurs, articulant par exemple décisions d'infrastructures et de localisation des grands équipements commerciaux, étudiés sur les périmètres des aires urbaines, à fin de limitation de l'étalement urbain et des déplacements. Une nouvelle ambition est donnée aux PDU, mieux coordonnés avec les documents d'urbanisme. Des facilités de coopération entre autorités organisatrices de transports sont proposées (syndicats mixtes) tandis que les Régions deviennent autorités organisatrices de transports collectifs d'intérêt régional. Enfin, la réforme tant attendue du Syndicat des Transports Parisiens voit le jour.

Une fois encore, cette loi cherche à renforcer les cohérences tant territoriales qu'intersectorielles, mais la diversité des nouveaux outils ne facilite pas la lisibilité des démarches afférentes, dans les jeux croisés entre SCOT, PDU et syndicats mixtes.

C'est du côté de l'ambition intersectorielle qu'il faut d'abord comprendre l'évolution des PDU. Outre l'élargissement de ses thématiques, le PDU nouvelle formule s'intéresse désormais aux voiries d'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales. Surtout, les décisions de police des maires – gestion de la circulation et stationnement – doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PDU dans un délai fixé et il existe des possibilités de transfert partiel de cette compétence de police à l'AOTU. Les premières rédactions de la loi préoyaient même que les AO détiendraient la pleine compétence du stationnement, disposition que la version définitive n'a pas retenue.

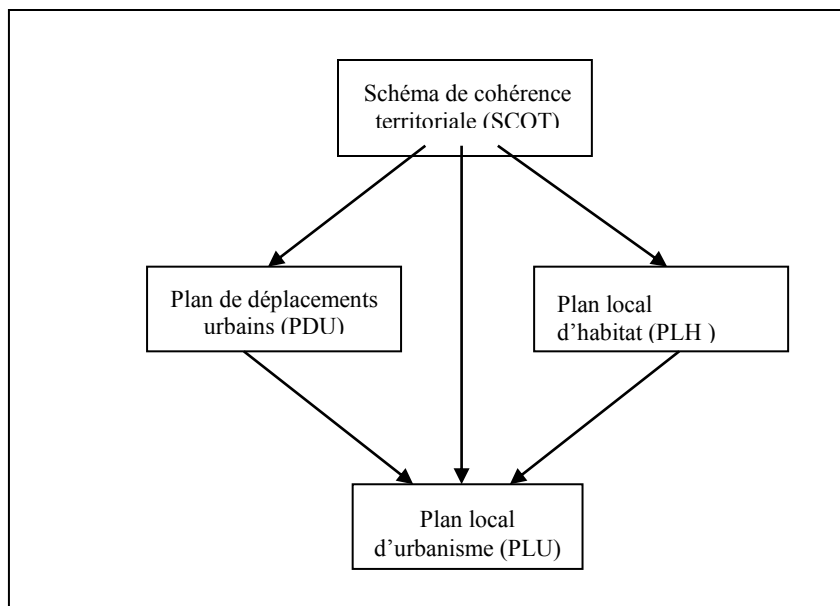


Schéma 1 : Relations entre procédures de planification

Dans le même esprit, les futurs plans locaux d'urbanisme (PLU), remplaçant des POS, devront être compatibles avec les PDU. Auparavant, les POS ne devaient que prendre en considération les orientations des PDU. Le GART peut enfin crier victoire : « Grâce à la loi SRU, le PDU s'impose enfin à certains actes des maires. C'est une véritable aubaine pour les autorités organisatrices désireuses de "prendre la main" sur toutes les questions de déplacements ». Loi Chevènement et loi SRU réunies, le vieux rêve de la transversalité semble atteint.

Mais la loi SRU abrite en son sein les dispositions capables de mettre à bas ces espoirs de cohérence intersectorielle... au nom de la cohérence territoriale ! En premier lieu, la possibilité est offerte de confier le PDU à l'EPCI en charge du SCOT, suggestion fonctionnellement pertinente : le SCOT traite des déplacements, à la « bonne » échelle de l'aire urbaine. Mais l'EPCI concerné ne sera alors pas l'AOTU et le périmètre du PDU ne sera plus celui du PTU (périmètre des transports urbains). L'autorité organisatrice, par exemple une communauté d'agglomération, voit le mirage de la globalité disparaître, puisque dessaisie du PDU, pièce maîtresse de la transversalité.

En second lieu, ce sont les dispositions de la loi SRU relatives à la coopération entre autorités organisatrices de transport qui peuvent rendre vains les efforts de constitution d'une compétence « déplacements » au sein de l'agglomération. Il est en effet prévu que puissent être institués des syndicats mixtes de transports, susceptibles de prélever un versement-transport additionnel. Ces syndicats à géométrie variable associeront probablement deux ou trois des échelons impliqués : urbain, départemental, régional. Leurs missions concerneront la tarification combinée, l'information multimodale, l'harmonisation des horaires, la gestion des pôles d'échanges, les dessertes ferroviaires péri-urbaines, les projets de tram-train. C'est, pour l'essentiel, le traitement des déplacements dans l'espace périurbain qui est visé, espace laissé en jachère institutionnelle par les logiques politiques de constitution des intercommunalités.

Le champ de compétence de ces syndicats n'en demeure pas moins imprécis. Cherchant à éloigner le danger d'une possible tutelle de ces nouvelles instances sur les institutions en place, des élus se rassurent en leur assignant *a priori* le périurbain comme seul terrain d'action. Mais la légitime ambition de traitement de l'intermodalité, de la coordination entre réseaux de transport, infirme cette division territoriale des compétences.

*Le cas spécifique de l'Ile-de-France :
Entre banalisation et innovation*

Cas d'école des difficultés réformatrices (Offner, 1999), la mutation du système francilien s'est dans un premier temps effectuée *a minima* en ce qui concerne l'autorité organisatrice. La Région fait une entrée modeste au conseil d'administration du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), anciennement Syndicat des transports parisiens (STP), avant d'en prendre la Présidence (juillet 2005) grâce aux lois de décentralisation de 2004, dans une ambiance conflictuelle entre l'Etat et la Région. Plus intéressante pour la réflexion menée ici est la reconnaissance d'autorités organisatrices de second rang. Alors que jusqu'à présent le STP avait seule compétence sur l'ensemble de la Région, le STIF pourra confier une partie de ses missions aux EPCI ayant établi un plan local de déplacement, document précisant et détaillant le PDU d'Ile-de-France.

	Situation années 1980 à 2000	Situation en cours d'élaboration
Agglomérations de Province	<p>Etablissements publics de coopération intercommunale (<i>institutions plutôt spécialisées</i>) comme Autorités organisatrices des transports urbains (AOTU)</p> <p>Gestion déléguée à une entreprise privée</p>	<p>Communautés urbaines et communautés d'agglomérations (<i>intercommunalités à compétences fortes</i>) comme AOTU</p> <p>+</p> <p>Syndicats mixtes (articulation urbain et péri-urbain)</p>
Paris et Ile-de-France	<p>Syndicat des Transports Parisiens (présidé par l'Etat)</p> <p>Entreprises publiques (RATP et SNCF) exploitants principaux</p>	<p>Syndicat des Transports d'Ile-de-France (présidé par la Région)</p> <p>+</p> <p>Autorités organisatrices de « proximité » (de second rang) [Paris et Communautés d'agglomération de banlieue]</p>

Schéma 2 : Les configurations institutionnelles des villes françaises pour le transport collectif

A quelques finesses juridiques près, le législateur poursuit la double intention maîtresse de la loi SRU : redessiner les territoires institutionnels et transformer les procédures de planification pour renforcer la cohérence de l'action publique locale. Son raisonnement est simple : le STIF est une autorité spécialisée dans les transports, il faut donc confier à d'autres le soin de l'articulation entre transports publics, déplacements et aménagement ; pourquoi pas les nouvelles intercommunalités qui se sont développées depuis la loi Chevènement, alors que les niveaux inférieurs et supérieurs – communes et Région – apparaissent disqualifiés pour non pertinence d'échelle ? L'Ile-de-France échapperait peu à peu à son statut dérogatoire, avec des communautés d'agglomération s'occupant de transport (via les missions déléguées par le STIF), de déplacement (via les PDU locaux) et d'aménagement (compétence communautaire), tandis que la Région se spécialiserait (par sa présence au STIF et ses investissements dans le contrat de plan Etat/Région) dans les transports collectifs lourds et la coordination.

La pertinence de cette architecture institutionnelle est douteuse, car elle repose sur une représentation erronée des dynamiques territoriales franciliennes (Beckouche *et al.*, 2001). Elle fait l'hypothèse d'espaces fonctionnels imbriqués, en poupée russe ; une correspondance entre niveaux territoriaux et niveaux de réseaux : déplacements de voisinage dans les communes, déplacements de moyenne distance dans les intercommunalités, déplacements d'intérêt régional avec le RER ou les autoroutes. Or ce n'est pas le cas. Les systèmes territoriaux franciliens ne sont pas hiérarchisés, il y a un double phénomène de territoires mille-feuille (les espaces fonctionnent à plusieurs échelles à la fois) et de télescopage des échelles (les réseaux permettent des déplacements de plusieurs niveaux). Ces mécanismes ne sont d'ailleurs plus l'apanage de l'Ile-de-France, qui pourrait constituer un laboratoire de la gouvernance métropolitaine (Estèbe et Behar, 1999). On s'ingénie au contraire à plaquer un modèle institutionnel obsolète...

Un tel dispositif rappelle la situation italienne où une loi de 1980 conférait aux régions un statut d'autorité organisatrice des transports, cette compétence devant être subdéléguée à des autorités de second rang à créer, les bassins de trafic. Ces derniers n'ont jamais vu le jour et ce sont des institutions préexistantes – les provinces – qui, dans certaines régions très urbanisées du nord du pays, ont joué ce rôle (Lefèvre et Menerault, 1989).

Parce qu'elle exacerbe les contradictions entre gestion des flux/réseaux et gestion des territoires, la Région Ile-de-France n'en constitue pas moins un superbe terrain d'analyse et de prospective.

2^{ème} partie

Les ambitions antagonistes de la « modernisation » politico-administrative

*Les périmètres de compétence :
Entre pertinence territoriale et cohérence intersectorielle*

Depuis trente ans, le secteur des transports urbains connaît donc en France une attention soutenue de la part du législateur, à la mesure du bouleversement des comportements de déplacement (allongement des distances parcourues quotidiennement et accroissement de l'usage de l'automobile).

Le statut des autorités organisatrices en charge des transports publics urbains se voit ainsi régulièrement soumis à une double réflexion, territoriale et sectorielle. Comment prendre en compte les espaces fonctionnels, dessinés par la réalité socio-économique des flux de déplacements ? Comment assurer la coordination entre les mesures liées au transport collectif et celles concernant les déplacements urbains ou, plus globalement encore, l'urbanisme et l'aménagement ?

	Versement-Transport 1973...	Plans de Déplacements Urbains (Loi 1982, Laure 1996)	Lois Voynet (aménagement du territoire) et Chevènement (intercommunalité) 1999	Loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » 2000
Pertinence territoriale <i>Objectifs</i>	++	+	+	+
	<i>Effets</i>	+	-	0
Coordination inter-sectorielle <i>Objectifs</i>	0	++	++	++
	<i>Effets</i>	-	+	+

Schéma 3

Chronique française des ambitions législatives d'amélioration
de la gouvernance des politiques de déplacements urbains

Cette quête de cohérences tant territoriales qu'intersectorielles semble se pratiquer de manière cyclique, les progrès en matière de définition des espaces « pertinents » annihilant ceux effectués dans l'élaboration de démarches globales ou transversales, et vice-versa.

Aucune innovation institutionnelle n'a trouvé la martingale institutionnelle d'une double compétence sur les réseaux et sur les territoires. S'agissant de transport, la cohérence territoriale (adéquation entre espaces fonctionnels et institutionnels) incite à spécialiser les compétences des gestionnaires de flux. C'est l'idée de l'autorité organisatrice spécialisée et du syndicat mixte de la dernière loi en date (SRU). S'agissant de la cohérence intersectorielle, c'est au contraire un

objectif de compétence universelle sur un même territoire qui prime, d'où le renforcement de l'intégration des établissements publics de coopération intercommunale. Les analystes soulignent régulièrement, et depuis longtemps, la contradiction intrinsèque entre recherche d'optimums fonctionnels et constitution de collectivités à compétence générale.

*L'articulation entre transport et aménagement :
Nécessaire diversité des outils d'intégration*

Ni les réformes institutionnelles – limitées par les objectifs contradictoires qu'elles poursuivent – ni l'invention de nouvelles procédures de planification – à l'usage toujours contingent – ne sauraient suffire à obtenir l'articulation tant recherchée entre transport et aménagement. C'est en fait toute une panoplie de moyens qu'il convient de combiner et d'ajuster.

	Réguler et Contrôler les entreprises de transport	Organiser l'offre de transport public	Coordonner et Organiser les déplacements et l'intermodalité (complémentarité entre modes de transport)	Articuler Transport et Urbanisme (offre et demande de déplacements)
Réglementation et pouvoirs de police				
Contrats				
Financements				
Planification				
Projets				
Institutions				

Schéma 4 : Objectifs et moyens de la gouvernance des systèmes de déplacement

Quatre suggestions peuvent être formulées, en conclusion de ces analyses. Il convient tout d'abord d'accepter les dichotomies entre périmètres institutionnels et espaces d'études. Ainsi, il ne devrait pas être illégitime pour une autorité organisatrice de transport d'étudier les déplacements au-delà de ses frontières. Dans les années quatre-vingt-dix, certaines études de mobilité, prémices à la réalisation des PDU, ont effectivement été conduites sur des échelles plus vastes que celles du ressort territorial de l'autorité organisatrice. Formaliser des données, diffuser des informations, mettre en débat des interprétations, toutes ces tâches d'expertise contribuent à la publicisation des enjeux territoriaux. Partant, elles incitent les divers acteurs locaux à se « positionner », étape indispensable à la coordination des actions.

L'activité d'expertise doit également être convoquée pour inventer des dispositifs (d'observation, d'évaluation, de financement, etc.) intrinsèquement conçus comme intersectoriels. Par exemple, le calcul de « budgets-énergie-déplacements-environnement » obligerait à prendre en compte simultanément les comportements de mobilité, les conditions de logements ainsi que les localisations résidentielles et professionnelles. L'établissement d'une typologie des voies d'une agglomération par les fonctions (à la fois sédentaires et circulatoires) accueillies inciterait à repenser les articulations entre gestion des flux et des espaces. Des modalités de financement en faveur des transports collectifs en site propre exigeant une carte du degré de mutabilité des territoires desservis favoriseraient la synergie entre projets de transport et d'aménagement.

Il paraît ensuite utile de favoriser le fonctionnement de lieux institutionnels originaux, réunissant autour d'une même table (suivant l'expression consacrée) des acteurs des réseaux (transporteurs, autorités organisatrices) et des acteurs des territoires (élus locaux, gestionnaires d'équipements...), dans la diversité des échelles géographiques concernées. C'est à peu près ce qu'il se passe dans les comités de pôle et comités d'axe récemment mis en place en Ile-de-France dans le cadre du PDU.

Enfin, le discours obligé sur la prise en compte de l'usager trouve dans ces propositions une résonance supplémentaire. La séparation entre les espaces de la représentation citoyenne, du débat et de l'action implique une diversification des formes de légitimation démocratique à laquelle l'usager des transports – « habitant » des réseaux – a vocation à participer.

Une gouvernance des systèmes de déplacements peut donc voir le jour, à condition de ne pas se focaliser sur un seul mode d'intervention. En particulier, la solution « radicale » de la création d'une institution métropolitaine omnipotente – panacée mythique après laquelle toutes les grandes villes du monde courent – ne semble pas convenir à la complexité des systèmes que l'on cherche à réguler. Une proposition conclusive serait d'inverser l'ambition : non pas trouver l'institution capable de gouverner la métropole, mais à travers la gouvernance des réseaux (et tout particulièrement des réseaux de transport), piloter le changement métropolitain.

Jean-Marc Offner
Directeur du LATTS
(laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés)
Professeur à l'ENPC (école nationale des ponts et chaussées)

Bibliographie

Baraize François et Négrier Emmanuel (eds), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, 2001.

Beckouche Pierre, Behar Daniel, Davezies Laurent, Korsu Emre, Offner Jean-Marc, « Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique », *2001 Plus*, Ministère de l'Équipement, n° 57, octobre 2001.

Estèbe Philippe et Behar Daniel, « L'Ile-de-France, exception ou laboratoire ? », *Pouvoirs locaux* n° 40, mars 1999, pp. 61-68.

Lefèvre Christian et Menerault Philippe, « L'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés », *Politique et management public*, vol.7 n° 3, septembre 1989, pp. 55-75.

Lefèvre Christian et Offner Jean-Marc, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, éd. Celse, Paris, 1990.

Menerault Philippe, « Le cadre géo-institutionnel de l'organisation des réseaux de transports publics urbains de province en France », *Recherche Transports Sécurité* n° 34, juin 1992, pp. 29-36.

Offner Jean-Marc, « Politique de la navigation à vue », *Urbanisme* n° 47-50, juillet-août 1996, pp. 47-50.

Offner Jean-Marc, « La réforme du syndicat des transports parisiens », *Pouvoirs locaux* n° 40, mars 1999, pp. 82-87.

Offner Jean-Marc, « Les transports urbains, entre secteurs, réseaux et territoires », in *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS Editions, 2002, pp. 169-183.

Offner Jean-Marc, « Les plans de déplacements urbains (1996-2002) », in D. Pumain et M.-F. Mattei (coord.). *Données urbaines*. Paris : Anthropos, INSEE, 2003, pp. 379-386 (Coll. Villes)

Offner Jean-Marc, « Les leçons des PDU de la loi sur l'air », *Urbanisme*, mars-avril 2003, n° 329, pp. 50-53

Revue française d'administration publique, « Gouverner les très grandes métropoles. Institutions et réseaux techniques », n°107, 2003.

Szyliowicz Joseph, « Prise de décisions, transport intermodal et mobilité durable : vers un nouveau paradigme », *Revue internationale des sciences sociales*, Unesco, juin 2003, pp. 207-220.