

Congrès AFSP 2009

Section thématique 12.1

Regard critique : le local comme objet global ?

Axe 1 : Pourquoi ré-interroger l'objet « local » ?

Géraldine Pflieger (IEPI – Université de Lausanne), geraldine.pflieger@unil.ch

Entre échelle locale et communautaire, les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains¹

Dans le secteur des transports publics, l'année 2007 fut marquée par une mobilisation inédite des collectivités locales en faveur de l'engagement de l'Union européenne dans la promotion de la mobilité durable, à l'occasion de la préparation du Livre vert sur les transports urbains. En vérité, la relation entre les collectivités et l'Europe sur le thème des transports fut houleuse et marquée par dix années de négociations sur le périmètre d'action de l'Europe. Une décennie qui débute par la levée de bouclier des collectivités locales contre le projet de règlement OSP, par lequel la Commission a tenté de généraliser la gestion déléguée et s'achève avec le livre vert ; dix années marquées également par le déploiement des trois phases du programme incitatif d'expérimentation dans les transports urbains, CIVITAS. A l'image des premières politiques urbaines engagées par l'Europe au cours des années 1990, cette intervention nouvelle émerge dans un contexte de retrait progressif des Etats du financement des transports urbains ; les villes perçoivent en l'Europe un nouvel appui potentiel.

L'objet de cet article est de prendre cette riche décennie de négociation comme un analyseur des relations entre les villes et l'Europe, tant dans une perspective ascendante et descendante, que par l'étude des relations entre villes qui s'intensifient sur le thème de la mobilité.

- Quel est l'impact des politiques européennes sur les politiques locales de transports urbains ? Comment les différents outils d'ordres réglementaires ou incitatifs employés par la Commission européenne sont-ils mis en œuvre au plan local ?

- Quelles sont les conditions et les modalités de production de la politique européenne des transports urbains ? Quelle est la place des collectivités locales dans une Europe politique théoriquement fondée sur l'interaction entre l'Union et les Etats membres mais fonctionnant de plus en plus selon les principes de la gouvernance multi-niveaux ?

Après un état de l'art sur la question de l'eupéanisation des politiques locales, nous présenterons les principaux développements de la politique européenne des transports urbains depuis la fin des années 1990 ainsi que la design de recherche. Nous analyserons ensuite les impacts des programmes européens sur les politiques locales de déplacements, à partir de l'exemple de quatre villes françaises, avant d'étudier le rôle des autorités publiques locales dans les processus de négociation de la politique européenne des transports urbains en cours de consolidation.

1. L'eupéanisation des politiques locales : un champ de recherche en construction

Avec Claudio Radaelli (2006), l'eupéanisation peut être définie comme :

“le processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de “façons de faire”, de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier

¹ Je tiens à remercier le Groupe opérationnel 11, politique des transports, du programme de recherche PREDIT 3 du Ministère français de l'équipement et du développement durable du territoire pour le financement du projet de recherche EUROTPTU ayant servi de base à la rédaction de cet article. Je remercie également Alexandra Mercuzot pour m'avoir accompagnée dans la réalisation de ce projet (Pflieger et Mercuzot, 2008)

temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national”

Cette définition permet de distinguer le processus dialectique d’européanisation par le haut ou par le bas, des tendances plus unilatérales à la convergence et à l’harmonisation. Une politique peut être européanisée – c’est-à-dire être profondément transformée dans ses modes de faire, ses règles et instruments sous l’influence de l’Europe – sans forcément conduire à une politique commune et convergente. Cette définition de l’européanisation permet d’élargir le regard porté sur la diffusion des politiques publiques à l’échelle européenne ainsi que sur les rapports entre niveaux de gouvernement, tant nationaux que subnationaux. Dans la lignée de cette définition ouverte de l’européanisation, Adam Marshall (2005) a proposé une grille analytique distinguant deux voies d’européanisation des politiques locales. Tout d’abord, dans le sens d’un processus descendant (*download europeanisation*), l’européanisation se traduit par des changements dans les politiques et pratiques des acteurs publics locaux sous l’influence des programmes européens. Deuxièmement, dans une perspective ascendante (*upload europeanisation*), l’européanisation consiste dans le transfert aux échelons supranationaux de pratiques urbaines et d’initiatives locales innovantes. En pratique, l’européanisation descendante ou ascendante peut prendre différentes voies : la mise en œuvre de programmes européens au plan local, l’adaptation à la pression de nouvelles règles européennes, le lobbying auprès des instances européennes tant dans l’objectif d’influencer son activité de réglementation que les financements octroyés, l’organisation en réseau de villes ou d’autorités publiques locales afin de se doter d’une capacité d’action d’échelle européenne (Benington et Harvey, 1999; Marshall, 2005). En étudiant ces différents processus dans deux villes britanniques à Glasgow et Birmingham, Marshall (*op. cit.*) a montré que la pression de l’Union européenne et la contrainte financière des programmes européens n’avait pas été suffisamment contraignante pour permettre aux villes de sortir de leurs propres sentiers de dépendance localisés et de soutenir une européanisation des politiques locales de régénération urbaine. Par contraste, l’européanisation ascendante, voyant s’intensifier l’activité de lobbying et les interventions des collectivités locales au niveau européen, apparaît plus active que l’européanisation descendante, témoignant de la dimension peu incitative des programmes européens et de la position prépondérante dont dispose les autorités locales dans leurs interactions avec l’Union européenne.

Sur la scène politique européenne, les premières recherches portant sur l’engagement des acteurs subnationaux ont été menées dans les années 1990 afin de souligner le poids des régions dans l’émergence du gouvernance multi-niveaux des politiques européennes (Scharpf, 1994; Benz et Eberlein, 1999). Le concept de gouvernance muti-niveaux met en exergue la dimension polycentrique du pouvoir en Europe, non plus concentré dans les mains des seuls Etats, mais partagé à des degrés divers entre niveaux multiples – européen, nationaux et régionaux – et de plus en plus différenciés d’une région à l’autre. Ces travaux se sont focalisés sur l’activité de lobbying des Régions européennes à l’heure de la montée en puissance de la politique régionale, dans un contexte de mise en concurrence des régions européennes au sein du marché unique (Hooghe et Keating, 1994; Hooghe, 1995). Leur objectif premier a été d’évaluer dans quelle mesure l’incursion de l’échelon régional dans le niveau européen remettait en cause le système de décision d’essence intergouvernementale, associant les Etats et l’Union européenne. Le débat entre les plus optimistes – voyant dans l’émergence des Régions une forme de remise en question complète des modes de gouvernement passés de l’Union européenne – et les plus pessimistes – voyant dans l’essor politique des Régions un changement marginal des processus de décision intergouvernementaux, a finalement débouché sur une lecture plus dialectique des rapports entre niveaux en Europe. Depuis les années 1990, les nouveaux arrangements institutionnels s’hybrident ou s’additionnent aux anciennes pratiques de négociations plutôt que de s’y substituer et dessinent des scènes extrêmement diversifiées de gouvernance multi-niveaux (John, 2000). En mettant en regard les cas de Bordeaux (France) et de Stuttgart (Allemagne), Benz et Eberlein (1999) ont montré que les villes-régions se trouvent dans une telle situation de concurrence qu’elles parviennent à se doter de stratégies de coopération inédites, parfois dans des espaces de négociation découplés les uns des autres, mais dont elles restent les pilotes. En parallèle, les villes-régions continuent à s’appuyer sur leurs relations avec le niveau national (Bache, 1999; Benz et Eberlein, 1999), qui peuvent varier entre la coopération formalisée du

système fédéral allemand et les régulations plus informelles entre niveaux, typiques du système centralisé français (Balme et Jouve, 1996; Duran et Thoenig, 1996).

Du point de vue de la gouvernance urbaine, les analyses de Patrick Le Galès (2002) et de Neil Brenner (2004) se sont intéressées à la fonction de l'eupéanisation des politiques locales dans le cadre du processus de *rescaling*, ou de changement d'échelle, à l'œuvre dans les villes européennes. Pour reprendre la classification de Nahrath et Leresche (Faure, Leresche *et al.*, 2007), le processus de changement d'échelle est entendu ici dans un sens instrumental, centré sur les acteurs et l'utilisation qu'ils peuvent faire des différentes échelles (Brenner, 1999). Les acteurs étatiques, municipaux ou régionaux peuvent choisir tantôt de localiser leur action, tantôt l'eupéaniser, ou encore de la régionaliser. Ces changements renvoient dans ce cadre à la capacité d'un acteur à mobiliser un échelon d'action publique différent pour déployer ses propres stratégies d'intervention. Le changement d'échelle est dans ce cas un changement de substance de l'action publique. Le Galès et Brenner soutiennent deux thèses contrastées au sujet de l'engagement des villes dans le jeu politiques européen. Pour Patrick Le Galès (*op cit.*), dans un contexte de compétition croissante entre les espaces urbanisés, les autorités publiques locales et les grands élus locaux des villes européennes se dotent d'instruments institutionnels pour pouvoir se défendre dans ce nouvel environnement concurrentiel. Les autorités publiques locales tentent d'institutionnaliser les nouvelles formes de déploiement du capitalisme (Hall et Soskice, 2001) et leurs effets spatiaux, en se dotant de nouvelles capacités de gouvernements (réseaux d'action collective, renforcement de la légitimité et du leadership des maires). Parmi ces nouvelles capacités de gouvernement, la thèse défendue par Le Galès est que le processus d'eupéanisation des villes représente un des nouveaux leviers d'intervention pour les autorités locales (Le Galès et Harding, 1998). Les villes s'organisent en réseaux européens et exercent un lobbying inédit à Bruxelles en vue de l'obtention de fonds.

“Aujourd'hui, ces réseaux révèlent une Europe politique en construction au sein de laquelle des entrepreneurs politiques élaborent un intérêt collectif des villes en Europe pour bénéficier de financements et renforcer leurs pouvoirs ” (Le Galès, 2002, p. 153).

L'eupéanisation des villes débute dans les années 1990 avec le développement des premiers programmes à vocation urbaines (directement inspirés des politiques urbaines contractuelles menées en France et en Grande-Bretagne). Sous l'influence d'une large coalition de villes et d'Etats, le premier programme Urban, soutenant pas moins de 110 villes, est lancé en 1994, avant une deuxième phase de 2000 à 2006. La première phase d'Urban a été consacrée au soutien aux quartiers en crise ainsi qu'au développement économique des villes retenues. Au cours de la décennie 1990, les villes se saisissent pour la première fois de l'espace public européen afin d'influencer le contenu du programme Urban II et défendent des intérêts parfois divergents : les villes scandinaves s'orientent vers davantage de mesures en faveur de la qualité environnementale, les villes britanniques demandent un soutien renforcé au développement économique, les villes françaises au développement social dans les quartiers. En complément, les villes créent des réseaux de coopération horizontaux afin de promouvoir leur image de ville innovante dans certains domaines (Energie-cités dans le champ de la durabilité énergétique², Polis pour les transports durables dans les villes³) ou de vastes réseaux généralistes tels qu'Eurocités. Au-delà des seuls effets de réputations, leur vocation première est de demander le renforcement des fonds alloués au développement urbain par l'Union européenne.

L'analyse de Brenner (2004) nuance l'optimisme de Le Galès au sujet des réseaux de villes européens. Pour Brenner, les grands réseaux de villes sont avant tout orientés vers la promotion de leurs espaces et le marketing. Ce faisant, ils ne tempèrent pas la compétition entre les villes mais l'accroissent en offrant aux autorités publiques locales de nouveaux moyens de se différencier. Les réseaux européens n'apparaissent pas comme une voie d'institutionnalisation du capitalisme et de régulation de la concurrence inter-régionale mais comme l'extension au champ politique, de la forte concurrence qui se joue entre les villes européennes. Les programmes européens sont sélectifs, la participation aux réseaux de collectivités est profondément inégale d'une ville à l'autre.

Au terme de cet état de l'art, en adoptant la grille d'analyse de l'eupéanisation ascendante et descendante des villes proposée par Marshall (2005), et afin d'étudier l'exemple de l'émergence de la

² Association of european local authorities promoting local sustainable energy policies.

³ European cities and regions netowrking for innovative transport solutions.

politique des transports urbains en Europe, nous testerons au cours de cet article les quatre hypothèses suivantes :

H1 : les programmes européens ne représentent pas une incitation suffisante pour soutenir une européanisation descendante de la politique locale des transports urbains, qui reste enchâssée dans des sentiers de dépendance locaux. L'européanisation descendante est peu productive.

H2 : dans un contexte de retrait de l'Etat du secteur des transports publics et de concurrence renforcée entre les villes, les autorités publiques locales se mobilisent au plan européen pour conserver leur autonomie d'action, obtenir des financements et promouvoir leurs innovations politiques locales. L'européanisation ascendante est réactivée par les activités de *networking* et de *lobbying* des villes.

H3 : cette mobilisation tend à renforcer la concurrence politique entre les villes au plan européen, pour l'obtention de financements, et à reproduire un réseau de villes leaders.

H4 : les autorités locales sont soutenues par les Etats dans leur activité de *lobbying*, témoignant de l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux pilotées par les autorités locales-nationales, dans un domaine déterminant pour la compétitivité des villes-régions.

2. Cadrage historique : l'émergence récente d'une politique européenne des transports urbains

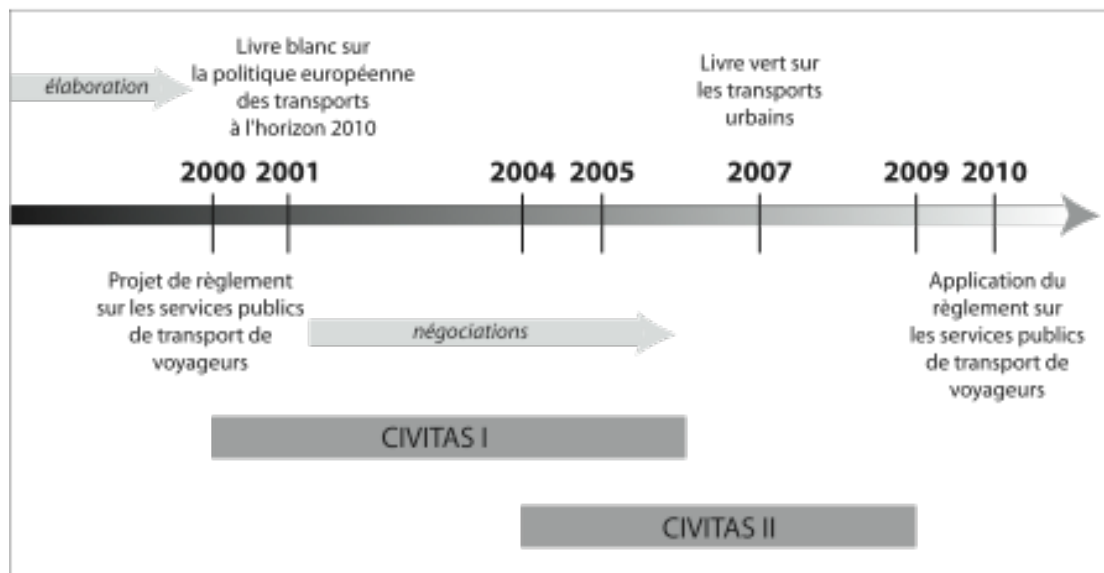
Suite aux premières initiatives européennes dans le champ urbain, à vocation généralistes (telles que Urban I et II), l'action de l'Union européenne à l'échelle locale s'est dans un second temps déclinée dans de multiples programmes sectoriels, dans les domaines de la coopération transfrontalière, de l'énergie et de l'environnement, de la culture et des transports. Dans ce contexte, trois étapes ont marquées la naissance de la politique européenne dans le champ des transports urbains : la mise en œuvre du programme CIVITAS, la négociation sur le Règlement sur les transports de voyageurs, et la préparation du Livre vert sur la mobilité durable.

Le programme CIVITAS (City-Vitality-Sustainability) a été lancé en 2000 par la DG TREN en s'adossant aux budgets des 5e, 6e et 7e programmes cadre de recherche de l'Union européenne. Suite à deux appels à concours lancés en 2000 (CIVITAS I/2002-2006), puis en 2004 (CIVITAS II/2005-2009), 36 villes ont été sélectionnées. Les mesures mises en œuvre par les 36 villes dans le cadre du programme représentent un budget d'environ 300 millions d'euros, dont plus de 100 millions financés par l'Union Européenne. Les 19 grandes villes choisies en 2000 se sont organisées en quatre groupes de projets particuliers, composés de 4 à 5 villes chacun. Les 17 villes moyennes choisies en 2004 font chacune partie de 4 nouveaux groupes de projet autonomes. L'éventail des mesures CIVITAS prévues par les groupes de projets et décliné dans chacune des villes comprend diverses actions telles que l'emploi de véhicule à énergie propre, le développement des transports collectifs, la promotion de modes de vie moins axés sur l'automobile, la mise en œuvre de restriction d'accès, la gestion des transports de marchandises en ville ainsi que des innovations en terme de tarification et d'exploitation.

En complément des initiatives en faveur de l'innovation dans les transports, la Commission a tenté d'encadrer plus fermement l'intervention des autorités publiques locales dans le domaine des transports collectifs. Le Règlement européen relatif aux services publics de transports de voyageur par chemin de fer et par route a été l'objet d'un accord lors du Conseil européen du 9 juin 2006, après plus de sept années de lobbying et de débats, de 2000 à 2006. Ce Règlement a pour objet de fixer un cadre communautaire pour les relations entre autorités organisatrices et opérateurs de transport. Il comble les lacunes de régulation du marché intérieur des transports publics locaux, le texte antérieur datant de 1969. Une première version de ce texte a été publiée en juillet 2000 et obligeait les collectivités locales à recourir à une procédure de mise en concurrence pour sélectionner leur prestataire, sans reconnaître le droit de gérer en régie. Cette première version a été soumise à près de 500 amendements du Parlement européen lors du vote en première lecture en novembre 2001. De plus, suite à l'opposition de plusieurs associations européennes de collectivités locales, ce n'est qu'en juillet 2005 que la Commission a proposé une nouvelle version qui reconnaît la possibilité pour une collectivité locale de produire un service public en interne et de choisir son mode de gestion.

Enfin, la Commission, sous l'influence du Vice-Président aux transports Jacques Barrot, a lancé en 2007 une large consultation en vue de la préparation d'un Livre vert sur les transports urbains. Dans le domaine des transports, le livre blanc de 2001 proposait, dans le secteur urbain, de travailler au rééquilibrage entre

les modes, de renforcer de leur complémentarité, d'améliorer la qualité des transports publics et leur sécurité. Mais, les objectifs du livre blanc ont été révisés le 22 juin 2006 et l'objectif de transfert modal de la route vers le rail a été abandonné par la Commission, en mettant l'accent sur l'intermodalité. Cependant, malgré la révision à la baisse de l'ambition de sa politique de transports urbains, la Commission a maintenu en juin 2006 le besoin d'une relance d'une consultation large de l'ensemble des acteurs concernés sous la forme d'un "livre vert" sur les transports urbains.



Les années 2000 ont ainsi tracé de multiples voies d'intervention pour l'Union européenne dans le secteur, allant du programme incitatif au cadre cognitif souple en passant par la tentative, avortée, de réglementation.

3. Méthodologie : démarche pour une stratégie de recherche multi-niveaux

La démarche que nous proposons s'appuie sur deux enquêtes croisées et réalisées simultanément :

1. d'une part, l'étude des formes d'appropriation dans les villes du programme CIVITAS afin d'évaluer et de comparer dans quelle mesure et comment les villes concernées ont modifié leurs pratiques au fil de la mise en œuvre du programme ;
2. d'autre part, l'analyse des stratégies d'intervention des autorités publiques locales et de leurs groupements sur la scène européenne à l'occasion de la négociation du Règlement sur les transports de voyageurs⁴ et de la préparation du Livre vert.⁵

Tout d'abord, avec le programme CIVITAS nous avons choisi de comparer les impacts de l'initiative, dans les villes et les modalités d'eupéanisation descendante de la politique de transports urbains. Pour ce faire, nous avons choisi de comparer les impacts du programme sur les villes d'un même pays, nous permettant de neutraliser la variable nationale qui s'avère fréquemment sur-déterminante. Une comparaison entre une ville française et une ville tchèque apparaît complexe compte tenu des différences en termes de pratiques de mobilité et de développement des systèmes de transports collectifs. Nous avons choisi la France car elle partage avec la Grande-Bretagne la spécificité d'avoir vu la participation de deux villes à chacune des deux phases de CIVITAS, ce qui permet des comparaisons intra-nationales à chaque étape du programme. Enfin, au cours des deux phases, Lille, Nantes, Toulouse et La Rochelle ont participé à des réseaux de villes différents. Afin de comparer, les impacts de CIVITAS, nous avons choisi d'évaluer le poids respectif de deux variables :

1. le rôle de la commission européenne et du consortium dans lesquels les villes sont engagées qui varie ; Cette analyse s'adosse à la définition première de l'eupéanisation qui se concentre sur les

⁴ Règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

⁵ Livre vert de la Commission européenne « Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine », 25 septembre 2007.

processus top-down, en s'intéressant aux impacts dans les Etats-membres de l'adoption et du transfert des décisions européennes (directives et règlements) (Radaelli, 2003; Saurugger et Surel, 2006).

2. le poids du système institutionnel local (*local politics*) en relation avec les politiques passées, afin de saisir le poids des sentiers de dépendance, des choix politiques passés et des rendements croissants qui en découlent pour les politiques de transports actuelles (Pierson, 2000; Kübler et Koch, 2008; Pflieger, Kaufmann *et al.*, 2009).

Chacune de ces variables peut jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre locale d'un programme européen. Elle permettent d'évaluer l'impact effectif des processus d'eupéanisation, via l'influence directe de la Commission vis-à-vis des processus politiques locaux et de la permanence des arrangements institutionnels passés. Ce volet du travail de terrain s'est appuyé sur la réalisation de quatre études de cas (par entretiens semi-directifs et analyse documentaire) dans les quatre villes françaises concernées par CIVITAS.

En parallèle, nous avons étudié l'évolution des stratégies d'intervention des groupements de collectivités locales au plan européen. Les alliances et les lignes de fractures ont été identifiées afin de représenter le positionnement de chaque acteur dans le réseau de prise de décision, tant au cours de la négociation du Règlement sur les transports de voyageurs qu'au cours de la préparation du Livre vert sur les transports urbains. Nous avons analysé les prises de position des principales organisations européennes ayant participé au lobbying entre 2000 et 2006. Les entretiens qualitatifs ont été confrontés à une analyse des archives et prises de positions des différents acteurs institutionnels. Notre ambition a été de reconstituer l'histoire du processus de décision et des principaux arbitrages réglementaires opérés, et d'offrir une représentation de l'échiquier politique européen dans le domaine des transports urbains.

4. Download I : une eupéanisation timide des politiques locales de transport, via les programme incitatifs

Dans la lignée de ce qu'Adam Marshall (2005) a démontré avec la mise en œuvre des programmes européens dans le champ des politiques urbaines en Grande-Bretagne, l'eupéanisation descendante des politiques locales reste timide dans le secteur des transports collectifs. CIVITAS a été approprié par les villes comme un moyen de renforcement de leurs propres trajectoires politiques, et marginalement comme une forme d'*aggiornamento* des politiques locales de déplacement.

A Nantes, Lille, et La Rochelle, le cadre incitatif européen n'a pas influencé le destin de la politique locale des transports. Ces villes ont inclus dans leur candidature à CIVITAS des projets préalablement initiés au plan local, autorisant un renforcement de leur position de bons élèves acquises de longue date sur la scène française. CIVITAS a été perçu comme un instrument de financement complémentaire et non comme l'occasion d'initier de nouveaux projets inspirés des innovations promues par l'Union européenne. Un élu référent de Nantes pour le programme CIVITAS, précise d'ailleurs que la Ville refuse de s'engager dans tout projet européen qui ne correspondrait pas à ses choix politiques initiaux. Ainsi, CIVITAS s'est plutôt inscrit dans la continuité de la tradition politique de Nantes dans le domaine des transports, qui date des années 1980. Il s'agit de la préoccupation constante de promouvoir les transports en commun, initiée par Alain Chenard (Maire de Nantes de 1977 à 1983). Le projet CIVITAS apparaît comme un outil supplémentaire pour mettre en œuvre cette politique et pour promouvoir son rang de ville-modèle à travers l'Europe.

Pour les villes CIVITAS, la Commission représente une sorte d'instance « à séduire ». M. Graindorge, responsable du projet rochelais, qualifie la reconnaissance de l'Europe comme « essentielle » pour une ville moyenne comme La Rochelle. Les quatre collectivités françaises ayant participé à CIVITAS souhaitent pérenniser leur engagement européen. Cette volonté se traduit par la création de structures idoines. A Toulouse, notamment, une cellule Europe a émergé au sein du SMTC et entend poursuivre son activité. CIVITAS a permis de donner une légitimité à cette cellule, aux plans local et européen. De même, Nantes s'est structurée de façon à gérer directement CIVITAS. La volonté actuelle de Nantes est de continuer à s'investir dans ce type de projet. La Rochelle, qui avait initié son projet assez « timidement » avec une équipe de deux personnes, s'est vite vue dans l'obligation de recruter une équipe compétente et plus complète qui est maintenant installée et continue à gérer des projets européens. Nantes

a d'ailleurs largement bénéficié des faveurs de la Commission Européenne. Avant même le projet, c'est la Commission Européenne qui l'a sollicitée pour qu'elle propose sa candidature. Nantes a également été choisie par la Commission pour organiser le forum CIVITAS, pour recevoir l'Award CIVITAS et pour envoyer un de ses techniciens présenter les actions de sa ville lors de la conférence de l'initiative Clean Cities aux Etats-Unis. Elle a aussi été sollicitée de nombreuses fois par la Commission et son vice-président Jacques Barrot pour des interventions lors de rencontres européennes, et des écrits lui ont été demandés pour l'élaboration du Livre vert. Ainsi, la Commission Européenne a amplifié l'effet déjà existant de CIVITAS qui consiste à asseoir la réputation des villes participantes dans le monde des transports urbains. Si elle n'a pas contribué à modifier les orientations de la politique des transports de Nantes, elle a renforcé la fonction européenne de la ville. Nantes apparaît ainsi comme l'une des favorites de la Commission parmi les villes CIVITAS. Ce n'est pas le cas de toutes les villes : le président de l'autorité de transport (SMTC) de Toulouse, précise que Toulouse n'a pas été sollicité par la Commission pour l'élaboration de textes réglementaires.

A La Rochelle, qui met également en valeur sa tradition d'innovation dans les transports, ce sont les politiques passées qui ont majoritairement été reproduites dans CIVITAS. La participation même à l'initiative CIVITAS s'inscrit dans la pratique initiée par l'ancien maire Michel Crépeau en 1973 d'expérimenter en permanence de nouvelles mesure de restriction de l'usage de l'automobile. De plus, La Rochelle revendique sa tradition d' « ouverture sur le monde », dans laquelle CIVITAS s'inscrirait naturellement :

« Ici, on n'imagine pas progresser sans le faire avec les autres » (Elu de la Communauté d'agglomération de La Rochelle, 27 octobre 2008).

Pourtant, le projet CIVITAS de La Rochelle, fortement modifié à mi-parcours, aurait pu se trouver confronté à des exigences de la Commission sur l'évolution de ses mesures. Mais les modifications proposées par La Rochelle ont été globalement validées en l'état par la Commission. Ainsi, cette dernière a peu contribué à orienter le contenu des mesures. En revanche, les exigences de la Commission en termes de méthode de travail (définitions d'objectifs, résultats attendus, etc.) ont été intégrées par les équipes. Ainsi, est-il possible que ces nouveaux modes de faire restent ancrés dans les habitudes locales une fois le projet terminé. En règle générale, il s'avère difficile pour une collectivité participant à CIVITAS d'initier des projets qui ne seraient pas prévus à son agenda et lui demanderaient un effort financier conséquent. Le montant des subventions accordées ne représente pas une incitation suffisante pour lancer des actions inédites. De plus, les autorités locales considèrent que le rôle de la Commission Européenne n'est pas d'orienter les politiques locales :

« Ce n'est pas la Commission qui définit les projets dans les villes, c'est bien du ressort des élus locaux. » (responsable du projet CIVITAS de Lille, 2 septembre 2008).

Devant ce panorama, l'expérience de Toulouse nous amène à nuancer marginalement ce constat. A Toulouse le programme CIVITAS a été employé comme un instrument d'inflexion des politiques de déplacements et comme une voie de légitimation supplémentaire du changement que la nouvelle municipalité tentait d'insuffler. En pratique, Toulouse tente depuis le début des années 2000 de sortir d'un régime urbain orienté vers la croissance et soutenue par le développement des infrastructures routières (Stone, 1993; DiGaetano, 1997; Mossberger et Stoker, 2001). La nouvelle municipalité a voulu modifier la dynamique pour s'orienter vers ce que l'on pourrait qualifier de régime de gestion de la croissance, s'adossant à un électorat de classes moyennes plus concerné par la protection de l'environnement. CIVITAS a dès lors été perçu comme une ressource complémentaire de gouvernement. Le projet Toulousain comprend une politique inédite pour la ville de réduction des places de stationnement en centre-ville accompagnée d'une réattribution de l'espace du centre ville aux piétons, aux modes doux et aux transports en commun. La mesure relative à la piétonisation du centre ville a pris de l'ampleur en cours de projet en s'enrichissant du réaménagement de la rue Alsace (l'une des artères principale de Toulouse) en faveur des modes doux et piétons. CIVITAS confère une légitimité supplémentaire aux actions :

« les projets européens ont joué un rôle dans cette façon d'avoir un autre regard » (technicien responsable de la mise en œuvre de CIVITAS à Toulouse, 24 juin 2008).

Si l'influence de la Commission au plan local et le transfert *top-down* n'ont été observable qu'à La Rochelle et plus fortement à Toulouse, qu'en est-il de la diffusion de pratiques entre les villes ayant participé au projet ? La question de la transférabilité est récurrente chez les acteurs interrogés, surtout

chez les techniciens. L'incompatibilité des techniques, mais aussi les différences de mode de gestion nuisent à la diffusion des politiques publiques au sein du réseau CIVITAS. A Nantes par exemple, la réputation de la ville a ancré dans l'esprit des techniciens et des élus locaux l'idée que la ville représentait un modèle. Une vision qui ne les a pas encouragés à s'intéresser aux politiques étrangères. Cette influence peut être par contraste plus marquée dans les villes des pays nouvellement entrés dans l'Union Européenne, car le développement de leurs politiques locales des transports est plus éloigné des orientations souhaitées par la Commission. Ainsi, au sein des consortiums et du forum des villes CIVITAS deux positions sont clairement dissociées : celles des villes de l'Europe de l'ouest qui sont en général considérées comme les leaders où les bons élèves, et celle des villes apprenantes des pays d'Europe centrale qui peuvent bénéficier des expériences menées dans les villes d'Europe occidentale.

Parmi les deux variables susceptibles de jouer un rôle dans la mise en œuvre de CIVITAS, et de transformer l'orientation des politiques locales des transports, les facteurs locaux (politiques locales passées ou présentes) dominent largement les facteurs externes (européanisation descendante et de la diffusion entre les villes). Si CIVITAS n'a pas permis de modifier substantiellement la politique des déplacements dans trois des quatre villes étudiées, le programme a permis aux villes sélectionnées de se qualifier en terme d'image et de renforcer leur position de ville-modèle dans le champ des transports. M. Graindorge, responsable du projet à La Rochelle, qualifie la reconnaissance de l'Europe comme « essentielle » pour une ville moyenne comme La Rochelle. De même, le succès de CIVITAS à Toulouse s'est traduit par l'accession à la Présidence du réseau Polis, réseau de villes innovant dans le domaine du développement durable, de 2005 à fin 2007. Les quatre collectivités françaises ayant participé à CIVITAS souhaitent pérenniser leur engagement européen. Cette volonté se traduit par la création de structures idoines. A Toulouse, notamment, une cellule Europe a émergé au sein du SMTC et entend poursuivre son activité. CIVITAS a permis de donner une légitimité à cette cellule, aux plans local et européen. La Rochelle, qui avait initié son projet assez « timidement » avec une équipe de deux personnes, s'est vite vue dans l'obligation de recruter une équipe compétente et plus complète qui est maintenant installée et continue à gérer des projets européens. Probablement plus que l'échange souhaité par la Commission, la notoriété et la capacité d'influence sont les premières motivations pour l'engagement des villes dans le réseau CIVITAS.

5. Download II : l'eupéanisation chaotique des modes de gestion des transports urbains

Le processus de décision relatif au Règlement sur les transports de voyageurs a connu une longue phase conflictuelle. Le texte proposé remplaçait l'ancien Règlement n°1191/69 du Conseil du 22 juin 1969 qui définissait les conditions dans lesquelles les autorités publiques pouvaient compenser financièrement les obligations de service public. Cette situation juridique était marquée par l'absence d'obligation de contrat de service et de règles relatives aux modalités d'attribution des contrats et à l'existence d'un marché européen des transports urbains. La Commission a dans un premier temps tenté de passer en force en proposant dans la première version du Règlement de 2001 d'appliquer le principe d'obligation de mise en concurrence des services de transports publics dans l'ensemble des pays membres. Toutefois, la majorité des lobbys, à l'exception notable des représentants britanniques de l'Union internationale des transports publics – représentant les exploitants, ne souhaitaient pas que la jurisprudence autorisant la régie directe soit remise en cause. En effet, les arrêts C-458/03 Parking Brixen, C-26/03 Stadt Halle, C-324/98-Teleaustria et C-107/98-Teckal confirmaient que l'appel à la concurrence n'est pas obligatoire dans l'hypothèse où l'autorité publique exerce sur l'entité distincte un contrôle identique à celui qu'elle exerce sur ses propres services, et où cette entité réalise l'essentiel de son activité avec la ou les autorités publiques qui la détiennent. Devant cette demande de *statu quo*, la Commission s'est rapidement trouvée confrontée à l'opposition, attendue, des collectivités allemandes, mais également à la mobilisation plus surprenante des autorités locales françaises qui représentent pourtant le berceau historique du système de délégation promu par la Commission (Lorrain, 2005). Par conséquent, le rapport de force a suivi les prédictions de Tsebelis sur les *veto players* défendant que plus le nombre d'acteurs de veto est grand plus la possibilité de transfert institutionnel s'amenuise (Tsebelis, 2002). Trois groupes principaux d'opposants se sont mobilisés : les collectivités locales françaises et allemandes ; le Comité des Régions d'Europe et le groupement des grandes métropoles européennes. Les exploitants de transports publics se

sont de leur côté mobilisé en ordre dispersé, témoignant d'un profond clivage entre les différents modes de gestion nationaux.

Les multiples modalités de gestion locale des transports publics ont poussé les collectivités à se mobiliser autour d'une attente commune en faveur de la liberté d'action et d'une autonomie garantie. Les réticences des collectivités allemandes se sont fondées sur le fait que les dérogations prévues à la mise en concurrence étaient jugées insuffisantes pour protéger leurs régies – les *stadtwerke* –, dont certaines disposent d'une participation privée minoritaire, ce qui les excluait de la possibilité d'un contrat de gré à gré avec l'autorité organisatrice. En parallèle, l'engagement des collectivités françaises s'est adossé à une intense activité de networking effectuée par le Groupement français des autorités responsables des transports (le GART) auprès des associations de collectivités locales françaises⁶ et européennes. Le Groupement publie en 2000 son premier communiqué de presse s'opposant au principe de concurrence régulée promu par le projet de Règlement :

“L'assemblée générale du GART s'inquiète de l'atteinte portée à l'autonomie des collectivités territoriales en leur déniaient le droit à choisir la gestion directe pour mettre en œuvre le service public de transport”⁷.

La position du GART a également été relayée par le Sénat et l'Assemblée Nationale⁸ françaises dont les prises de position officielles, en commission, ont été pilotées par deux proches du GART : Christian Philip à l'Assemblée nationale (député UMP de 2002 à 2007) et Roland Ries au Sénat (sénateur PS). Saisissant que “le lobbying franco-français ne sert à rien”, le GART s'investit dans le Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE) qui ne s'intéressait pas jusqu'alors aux transports urbains et obtient la création d'une Commission transport en son sein, dont il prend la responsabilité. Affirmant que la privatisation des transports publics en Grande-Bretagne avait été un échec, le Groupement a souhaité déplacer le débat sur les conditions de généralisation et les modalités de choix entre deux modes possibles : la régie directe ou la délégation. Il a défendu cette position en s'appuyant sur le constat que le modèle dominant en Europe était la gestion en régie. Enfin, le GART est intervenu auprès du nouveau Commissaire Jacques Barrot et auprès des principales entreprises privées de transports français (Keolis, Transdev et Veolia) – leaders du marché européen – dont les villes françaises sont des clients privilégiés. Les grandes firmes, dont on aurait pu attendre qu'ils soutiennent le projet visant la généralisation de la délégation de service public, se sont abstenus de tout travail de lobbying à l'heure de la renégociation du Règlement. Les firmes ne souhaitaient pas risquer d'entrer en conflit avec les représentants des autorités locales françaises.

Des positions tout à fait similaires ont été tenues par le Comité des régions d'Europe (COR), instance consultative officielle de l'Union européenne. Ce dernier s'est positionné en faveur d'une stricte application du principe de subsidiarité qui laisse la possibilité aux autorités organisatrices de choisir leur mode de gestion :

“Les autorités compétentes doivent au moins avoir la possibilité de prévoir une dérogation à l'obligation d'appel d'offres pour les transports intégrés pour ne pas mettre en danger les structures communes déjà formées”⁹.

Dans sa contribution du 4 avril 2001, le COR a par ailleurs insisté sur le besoin d'une plus grande transparence de financements compensatoires des Etats qui correspondent à de clairs objectifs en termes d'obligations de service public. Enfin, le Comité a demandé une plus grande souplesse dans l'application de la durée maximale des contrats en particulier lorsque les opérateurs ont réalisé d'importants investissements.

En parallèle, un groupe influent s'est mobilisé pour la circonstance, le Groupe des grandes métropoles qui regroupait les opérateurs publics de Paris, Athènes, Rome, Londres, Lisbonne, Bruxelles, Berlin, Barcelone. Le Groupe a milité pour faire reconnaître l'intérêt d'un opérateur public unique dans les grands bassins de déplacement, agissant de concert avec l'autorité politique. Le GGM s'est positionné en faveur d'une gestion publique intégrée et monopolistique dans les grandes régions métropolitaines et

⁶ Le GART a réuni autour de sa position, 4 associations d'autorités locales dont l'Association des maires de France et l'Association des maires des grandes villes de France.

⁷ GART, communiqué de presse du 21 novembre 2000, “le GART s'élève contre les dispositions conduisant à la mise en concurrence des régies.”

⁸ REFERENCE / le 27 juin 2001, l'Assemblée nationale adopte une résolution

⁹ Avis du Comité des régions sur la proposition de Règlement sur les transports de voyageurs, le 4 avril 2001.

contre toute clause de réciprocité et de non concurrence des grandes régies sur d'autres marchés (une clause demandée par les exploitants britanniques membres de l'Union internationale des transports publics).

Mis à part les associations représentant les collectivités territoriales et les régions, menées par les français, un deuxième acteur clé est intervenu, mais en ordre dispersé : l'Union internationale des transports publics (UITP) qui regroupe les entreprises de transport public. Sous l'influence du GART, la position dominante des exploitants français était de promouvoir un projet de Règlement laissant une large autonomie aux collectivités. La position dominante des exploitants allemands était de demander des conditions plus claires de financement des obligations de service public. Les opérateurs exigeaient l'application des règles de l'arrêt Altmark: (1) une claire définition des obligations de service public ; (2) avec des critères de compensation financière clairement définis ; (3) l'interdiction de dépasser des financements publics strictement nécessaires aux obligations de service public définies ; (4) et en cas de gestion directe, la claire évaluation des coûts. De fait, les exploitants allemands ont revendiqué la nécessité que les aides publiques ne soient pas considérées comme des aides d'Etat mais comme des compensations des obligations de service public. Les exploitants italiens ont demandé de leur côté l'intégration des transports publics par voie d'eau au Règlement et une plus grande souplesse dans l'application du principe de territorialité en cas de gestion en régie. Enfin, la position dominante des exploitants anglais défendait, par contraste, un accès libéralisé au marché sans restriction dans tous les Etats membres, en incitant les prestataires à se placer dans une logique de marché. Ils ont exigé que la définition de l'opérateur interne (régie) soit claire et qu'elle exclut les entités mixtes public/privé. Dans ce contexte de fragmentation, l'UITP a tenu une position de compromis minimal autour de l'idée de marché régulé. L'organisation a évoqué le risque de la décision de la Cour de justice des communautés européennes dans l'affaire Altmark : dans cette affaire l'avocat général a estimé que le subventionnement des services publics constitue une aide d'Etat qui devrait dorénavant être soumise au contrôle de la Commission et au mécanisme de contrôle des aides. En novembre 2005, elle a soutenu un cadre législatif simplifié comprenant des règles essentielles pour le fonctionnement du marché et laissant une large marge de manœuvre aux acteurs locaux.

Avec l'entrée en fonction de la nouvelle Commission européenne de José Manuel Barroso en novembre 2004 et l'arrivée de Jacques Barrot à la tête de la DG TREN (Transport-Energie) le processus a été débloqué par une nouvelle consultation élargie des acteurs de la politique des transports. Le texte final a représenté pour la Commission un compromis satisfaisant : prouvant la capacité de l'Union européenne d'imposer des règles communes de concurrence et de transparence – grâce à l'option de mise en concurrence et surtout grâce à l'obligation d'instaurer des contrats de service y compris pour les opérateurs internes – tout en garantissant l'autonomie locale. Le principal verrou que représentait l'obligation pour les collectivités locales de mettre en concurrence leurs services de transports publics – avec des contrats d'une durée maximale de 5 ans – a été levé avec la possibilité nouvelle de mettre en œuvre le système d'opérateur interne, correspondant à la régie directe. La Commission a considéré que la mise en œuvre de contrats de prestation tant pour les opérateurs publics que privés pouvait également accorder plus de pouvoir aux collectivités dans la régulation de leurs relations avec les opérateurs.

Enfin, la Commission a réussi à imposer aux grandes métropoles, aux opérateurs publics des capitales européennes, ou aux *stadtwerke* allemands, un choix clair entre le cantonnement géographique (principe de territorialité) et la concurrence. De ce point de vue les contraintes appliquées par le Règlement ont davantage touché les services publics de transports allemands, qui ont été contraints d'établir des contrats transparents et une régulation stratégique de leurs *stadtwerke*.

Le processus d'eupéanisation qui est généralement perçu comme un processus *top-down* a, dans la situation étudiée ici résulté davantage d'une démarche *bottom-up* par laquelle les collectivités locales se sont saisies de l'Europe. Néanmoins, le cadre de référence cognitif et réglementaire qui a été défini contribue à une normalisation qui n'est pas sans effet au plan local, en particulier pour les régies françaises, allemandes et italiennes. La généralisation du contrat de service et des procédures de contrôle, y compris aux opérateurs internes, impose une standardisation des relations entre autorités organisatrices et opérateurs, qu'ils soient public ou privé. De plus, les conditions de financement public deviennent plus strictement délimitées aux compensations des obligations de service public. Enfin, les grands opérateurs publics des métropoles se voient fortement encadrés dans leurs velléités d'expansion au-delà des

périmètres du monopole, stoppant leur conquête des réseaux de province. Cette adaptation souple de la première version du Règlement témoigne du processus itératif qui n'a pas simplement conduit au *statu quo* mais a permis une harmonisation minimale des modes de gestion et des conditions de transparence des politiques locales de transport.

6. Upload : l'activisme des associations de collectivités au plan européen

Devant le succès rencontré dans le cadre de la négociation du Règlement, les collectivités locales se sont largement saisies de l'échelon européen lors de la phase de préparation du Livre vert sur les transports urbains, en 2007 et 2008. Au cours des neuf mois de la première consultation, environ 50 administrations, organisations et autres parties intéressées ont envoyé des contributions écrites. Trois grands types d'acteurs ont pris position sur le Livre vert : les associations de collectivités locales alliées aux défenseurs des transports publics ; les lobbys économiques et les promoteurs de l'usage de la voiture ; les groupes charnières: Polis et CIVITAS.

Le premier groupe de collectivités locales a défendu un discours reposant sur trois principes : la promotion de la subsidiarité et de l'autonomie locale ; la promotion des transports collectifs et la limitation de l'usage de la voiture en ville ; l'appel à des financements renforcés de l'Union européenne suite au désengagement des Etats dans le soutien aux transports publics. Parmi les groupes représentant les collectivités locales, le Groupement français des autorités responsables de transport s'est appuyé sur le même réseau que pour le lobbying sur le thème du Règlement via le le Conseil des communes et des régions d'Europe. De plus, le Groupement a fait pression et obtenu que son Président représente les maires au sein du forum de la DG TREN qui rassemblait des entreprises, des syndicats et des organisations non-gouvernementales. Michel Destot, Maire de Grenoble et Président du GART a rendu un rapport en 2006 et son contenu s'identifiait complètement au modèle français de gestion des transports urbains : autonomie locale, planification intégrée dans un périmètre de transports, financements publics locaux. En revanche, le GART s'est opposé à l'application de normes environnementales (*green procurements*) dans les marchés publics, sans qu'aucun financement complémentaire ne soit apporté par la Commission. Pour la même raison le GART s'est opposé à la généralisation des Plan de déplacement urbains demandée par l'association de villes orientées vers le développement durable Polis), car cette mesure risquait de faire peser des contraintes supplémentaires sur les collectivités locales sans être compensées par des financements. Plus généralement, la position du GART était que toute obligation nouvelle venant de l'Union européenne devait être compensée par des financements adaptés. Enfin, le GART et le CCRE se sont positionnés en faveur de mesures de tarification de l'usage de l'automobile, en révisant par exemple l'instrument Eurovignette pour lui conférer une dimension de contrôle et de tarification d'accès aux espaces urbanisés. Tout au long du processus de discussion avec les associations de collectivités locales, le principe fondamental réaffirmé par la DG TREN dès le lancement de la consultation sur le Livre vert était celui de la reconnaissance de l'autonomie des collectivités locales dans leurs politiques et leurs modes de gestion¹⁰. Au côté des collectivités locales, dans le groupe assurant la promotion des transports publics, l'UITP est, à l'inverse du Règlement, apparue unie au cours du processus de consultation sur le Livre vert. L'organisation a produit dès janvier 2007 une prise de position commune avec la Fédération européenne des travailleurs des transports (EFT). Dans cette première prise de position l'UITP et l'ETF mettaient en avant le rôle de l'Union européenne dans la définition d'un cadre de financement, de critères de qualité de service, des conditions d'emploi et de l'environnement au travail. L'UITP a insisté sur les conditions de financement en demandant de travailler sur les formes de diversification des modes de financement, en s'appuyant en particulier sur les mécanismes du marché et les partenariats public-privé.

S'opposant aux positions des autorités publiques locales et de l'UITP, Eurocommerce, par contraste, a demandé que soit garantie l'accessibilité aux villes du trafic des marchandises et des clients. L'organisation défend que les "approches trop simplistes visant l'interdiction des transports privés sont néfastes" et que "l'accès aux centres urbains est essentiel pour l'attractivité des villes." L'association européenne des constructeurs automobiles (ACEA) a défendu quant à elle que la qualité de l'air s'est

¹⁰ conférence du directeur général de la DG TREN, Matthias Reute, parlait ainsi de "urban islands of sustainable mobility", le 4 juin 2007.

largement améliorée depuis les années 1970, en particulier grâce aux technologies innovantes développées par les constructeurs. L'association milite également pour la décongestion des villes grâce à des mesures de gestion du trafic.

A l'interface entre les groupes pro-automobile et les défenseurs des transports publics, la position de la Fédération Internationale de l'Automobile est relativement nuancée, anticipant et intégrant les attentes de la Commission en faveur d'un Livre vert consacré à la mobilité durable. Les mesures promues par la FIA dépassent en partie le seul usage de l'automobile pour s'intéresser à l'ensemble des modes de déplacement. Ce faisant elle est parvenue à déparcelliser son discours en s'extrayant de la défense exclusive des automobilistes. De plus, la FIA a clairement adopté des mesures écologistes tels que la promotion de l'autopartage, de l'éco-conduite et l'articulation entre urbanisme et transports. En revanche, sur les questions de trafic motorisé, les positions de la FIA sont nettement connotées et s'opposent aux mesures défendues par les groupes représentant les collectivités : demandes de construction de route et de décongestion du trafic, promotion de l'intermodalité et des parkings-relais.

Au centre du réseau d'acteurs se situent deux associations qui disposent d'une position intermédiaire : CIVITAS et Polis. Le réseau des villes CIVITAS est le plus original car il a été institué par l'Europe, grâce au programme éponyme. Financé par l'Europe, le réseau des bons élèves est intervenu à de multiples reprises sur le Règlement et surtout sur le Livre vert. Suscitant les critiques des associations de collectivités plus généralistes le réseau CIVITAS est perçu par le GART comme "un réseau d'obligés",¹¹ un interlocuteur créé de toute pièce par la Commission. Mais l'étude du fonctionnement de CIVITAS nous montre, à l'inverse, qu'en s'appropriant le projet CIVITAS comme un outil de communication et de marketing des villes, les collectivités se sont fréquemment dotées de leurs propres instruments d'intervention, à l'image de la Task Force CIVITAS France regroupant les quatre villes françaises ou du Policy Advisory Committee, chargé de prendre position sur la politique européenne des transports. Si toutes les collectivités n'y ont pas accès, CIVITAS contribue à accroître la notoriété des villes sur le plan international. Les positions de Polis et de CIVITAS se sont situées à l'articulation entre les plus fervents défenseurs des transports publics, les promoteurs du vélo et les associations de collectivités locales. Leurs prises de position sont caractérisées par des mesures en faveur de tous les modes de déplacement, ainsi que par le poids important des propositions liées à l'urbanisme, l'aménagement ou en faveur de mesures intégrées. CIVITAS et Polis ont su également promouvoir des positions communes avec la Fédération internationale de l'automobile (FIA), telles que la défense de la sécurité routière, l'autopartage, le covoiturage et le développement d'outils de gestion du trafic. Pour les représentants des villes CIVITAS, la proximité thématique entre le programme CIVITAS et le contenu du Livre Vert apparaît comme une évidence, facilitant le travail de lobbying. Le programme CIVITAS représente une action phare de l'Union Européenne dans le champ des transports urbains. Soulignons de plus que ce sont des animateurs du programme CIVITAS à la Commission qui ont été chargés de diriger la consultation sur le Livre vert et sa rédaction (en particulier M. Marcel Rommerts). En pratique, les villes CIVITAS ont pris deux niveaux de positions. La Task Force CIVITAS France, qui regroupe les villes CIVITAS françaises (La Rochelle, Toulouse, Nantes et Lille) s'est positionnée en faveur d'une politique intégrée de la mobilité urbaine :

"les programmes doivent inciter au décloisonnement de la thématique 'transport et mobilité' et étendre son intégration à d'autres thématiques liées (développement économique, planification urbaine, R&D, voirie, environnement, etc.)"¹²

Parallèlement le Policy Advisory Group (PAC), composé de 15 villes CIVITAS, dont Nantes et Toulouse, a formulé une liste de propositions très larges : 21 propositions au total. Ce large éventail, qui peut représenter un catalogue de mesures qui vise l'exhaustivité, confère à CIVITAS-PAC une fonction charnière dans le réseau thématique qui s'est organisé autour de la discussion du Livre vert. A l'image de CIVITAS, Polis – qui se présente comme le réseau des villes leaders dans le champ des transports urbains durables – a présenté une contribution qui rassemble une série de bonnes pratiques allant de la généralisation des plans de déplacement urbain, à la diffusion de l'autopartage, de la restriction d'accès au centre-ville à la sécurité routière, de la promotion des transports urbains à l'articulation urbanisme-transport.

¹¹ Entretien avec la directrice du GART, le 9 octobre 2008.

¹² Contribution de la Task Force CIVITAS France au Livre vert sur les transports urbains, 2007.

Au plan de substance, le premier champ de revendication de la grande majorité des acteurs (associations de collectivités locales, réseaux de villes, représentants des exploitants de transports publics) fut la demande d'un plus fort engagement de l'Union européenne dans les transports urbains, grâce à l'augmentation des financements. Suite à la tendance au retrait des Etats du financement des transports publics, les partie-prenantes ont vu dans l'Europe un allié potentiel pour développer leurs projets de transports publics. Les villes de France et de Grande Bretagne ont été d'accord pour défendre que les *congestion charges* ou les PPPs sont des instruments importants mais qui ne permettraient jamais de faire face aux défis. Les collectivités des nouveaux Etats membres ont signé une lettre commune pour dire comment le problème du financement faisait peser le spectre du démantèlement sur leur réseau. Au plan thématique, les groupes de collectivités locales se sont trouvées au cœur d'une large coalition de cause, s'accordant sur des objectifs politiques partagés mais provenant de multiples univers et systèmes de valeurs (Sabatier, 1999), en parvenant à associer les groupes de défense des transports publics, les mouvements écologistes, les associations d'usagers des transports, les exploitants, les syndicats et même une partie du lobby des automobilistes.

Toutefois, les demandes en faveur des financements européens n'a trouvé que peu d'échos dans le contenu du Livre vert, se contentant d'envisager de nouveaux financements pour après 2013, et la publication du plan d'action, programmé au début de l'année 2009 a été reporté à deux reprises ; il ne devrait pas envisager le renforcement des financements européens en la matière. Interviewé à l'occasion de la semaine de la mobilité en septembre 2008, Mathias Reute, directeur général des transports à la Commission a souligné que le plan d'action faisant suite au Livre vert serait reporté de quelques mois et que ses ambitions devraient être modestes¹³.

7. Conclusions

En conclusion, nous souhaitons souligner le poids des collectivités locales dans le processus d'élaboration des cadres réglementaires et cognitifs sur les transports publics en Europe. A l'image des analyses menés au sujet du programme Urban (Marshall, 2005), les impacts du programme CIVITAS ont été relativement réduits au plan local (**H1**), à l'exception notable de Toulouse où CIVITAS a été employé pour infléchir la politique locale de déplacement. A l'échelle locale, les villes françaises se saisissent des programmes européens avec une habileté telle que les financements de CIVITAS renforcent les politiques déjà engagées localement, plus qu'ils ne participent à la diffusion des préceptes communautaires en la matière. Entre le local et l'Europe (pour reprendre l'expression de Pierre Muller, (1992)), cette analyse dessine un nouveau modèle de politiques publiques, avec des collectivités qui parviennent à jongler avec les échelles, à la manière des arrangements entre l'Etat et les autorités publiques locales qui avaient pu être identifiées par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996) dans le domaine de la gestion publique territoriale. De même, l'eupéanisation ascendante est marquée par la suprématie des autorités locales qui ont fortement intensifié leurs activités de *lobbying* et de *networking* depuis une dizaine d'années (**H2**). A l'image des analyses menées par Le Galès (2002) ou Brenner (2004), dans un contexte de compétition accrue entre villes, les municipalités se sont engagées dans d'intenses interventions auprès de la Commission afin d'obtenir des fonds, mais également afin de promouvoir une image d'innovation et de leadership dans le champ de la mobilité durable (**H3**). Avec l'appui des Etats, elles ont obtenu une modification substantielle du nouveau Règlement sur les transports de voyageurs, leur assurant une autonomie intacte dans la conduite de leurs politiques locales (**H4**). Ainsi, les villes tendent à dominer le processus d'eupéanisation, un déséquilibre qui contraste avec les rapports de force plus équilibrés entre la Commission et les Etats, observé dans la majorité des négociations autour des politiques sectorielles nationales. La position centrale des autorités publiques locales dans le processus d'eupéanisation des politiques urbaines donne un indice de la difficulté de l'Union européenne à jouer un rôle de régulation des politiques locales : d'équilibrage entre villes innovantes et villes moins compétitives, d'imposition d'objectifs d'intérêts communautaire, de diffusion de l'innovation. Cette position moins centrale des instances européennes tient pour une large part à la faiblesse des financements octroyés, mais également au déséquilibre de la relation triangulaire Villes-Etats-Europe. Dans le champ urbain, notre étude montre que la gouvernance multi-niveaux se trouve toujours marquée par une alliance entre les villes et leurs

¹³ "EU delays urban transport plans as Mobility Weeks begin". Euractiv.com, 17.09.08, accédé le 10.10.08.

Etats, ces derniers continuant à jouer les *gatekeepers* (Bache, 1999), face à une Europe jouant essentiellement une fonction de guichet.

Bibliographie

- Bache, I. (1999). « The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 1, p. 28-45.
- Balme, R. et Jouve, B. (1996). « Building the regional state: Europe and territorial organization in France ». *Cohesion policy and european integration: building multi-level governance*. Hooghe, L. (Ed.) Oxford: Oxford University Press, p. 219-255.
- Benington, J. et Harvey, J. (1999). « Networking in Europe ». *The New Management of British Local Governance*. Stoker, G. (Ed.) London: Macmillan.
- Benz, A. et Eberlein, B. (1999). « The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 2, p. 329-348.
- Brenner, N. (1999). « Globalization as reterritorialization: the rescaling of governance in the European Union ». *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, p. 431-451.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Digaetano, A. (1997). « Urban Governing Alignments and Realignments in Comparative Perspective: Developmental Politics in Boston, Massachusetts and Bristol, England, 1980-1996 ». *Urban Affairs Review*, vol. 32, n° 6, p. 844-870.
- Duran, P. et Thoenig, J.-C. (1996). « L'Etat et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, p. 580-623.
- Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P. et Nahrath, S. (Eds.). (2007). *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan, 380 p.
- Hall, P. A. et Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press,
- Hooghe, L. (1995). « Subnational mobilisation in the European Union ». *West European Politics*, vol. 18, n° 3, p. 175-198.
- Hooghe, L. et Keating, M. (1994). « The politics of European regional politics ». *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n° 3, p. 367-393.
- John, P. (2000). « The Europeanisation of Sub-National Governance ». *Urban Studies*, vol. 37, n° 5-6, p. 877-894.
- Kübler, D. et Koch, P. (2008). « Re-scaling network governance. The evolution of public transport management in two Swiss agglomerations ». *Flux*, n° 72-73, p. 108-119.
- Le Galès, P. (2002). *European cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press. 352 p.
- Le Galès, P. et Harding, A. (1998). « Cities and states in Europe ». *West European Politics*, vol. 21, n° 3, p. 120-145.
- Lorrain, D. (2005). « Urban Capitalisms: European Models in Competition ». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, n° 2, p. 231-267.
- Marshall, A. (2005). « Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction ». *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 4, p. 668-686.

- Mossberger, K. et Stoker, G. (2001). « The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization ». *Urban Affairs Review*, July 1, 2001, vol. 36, n° 6, p. 810-835.
- Muller, P. (1992). « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, p. 275-297.
- Pflieger, G., Kaufmann, V., Pattaroni, L. et Jemelin, C. (2009). « How does urban public transport change cities? Correlations between past and present transport and urban planning policies ». *Urban Studies*, vol. 46, n° 11, p. 1421-1437.
- Pflieger, G. et Mercuzot, A. (2008). *Entre échelles locale et communautaire : vers un gouvernement multi-niveaux de la politique européenne des transports urbains ?* Lausanne: EPFL/LASUR, 218 p.
- Pierson, P. (2000). « Increasing returns, path dependence and the study of politics ». *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-260.
- Radaelli, C. (2003). « The Europeanization of Public Policy ». *The Politics of Europeanization*. Featherstone, K. et Radaelli, C. (Eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, P. A. (Ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 289 p.
- Saurugger, S. et Surel, Y. (2006). « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2, p. 179-211.
- Scharpf, F. W. (1994). « Community and autonomy: multi-level policy making in the European Union ». *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n° 1, p. 219-242.
- Stone, C. (1993). « Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1, p. 1-28.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Player: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.