

*Programme de recherche
PREDIT
1996 – 2000*

*Groupe thématique Recherches Stratégiques
Programme mobilisateur Evaluation – Décision*

*Des politiques locales de déplacements
urbains en quête de cohérence et de
coordination :
Le Plan des Déplacements Urbains de Lyon*

Rapport final

Bernard JOUVE
Anaïk PURENNE

février 2000

Quelques principes de lecture de ce rapport

Ce rapport se présente sous une forme un peu originale. En effet, en plus de sa présentation « papier », il figure également sur un CD-Rom joint à ce document. Le choix du support digital a été en partie guidé par des considérations techniques et un souci de lisibilité des résultats de notre recherche. Ainsi, les représentations graphiques des réseaux d'échange que nous avons étudiés ne sont accessibles, du fait de contraintes techniques, que sur le CD-Rom.

Sur ce CD, ne figure qu'un dossier. Pour consulter le rapport sur un ordinateur PC, ouvrez le fichier intitulé « Note sur la présentation du rapport final » qui vous présente les principes de navigation entre les différents fichiers. L'ensemble des fichiers de ce rapport final est contenu dans trois répertoires intitulés respectivement « Dossier Word », « Dossier Rtf » et « Dossier html ». Ils contiennent exactement les mêmes fichiers mais encodés différemment. Le « Dossier Word » contient les fichiers au format Word 8. Le « Dossier Rtf » contient les mêmes fichiers mais au format Rtf, permettant ainsi d'être lu par différents logiciels d'édition de texte sous environnement PC. Quant au « Dossier Html », il permet de lire les fichiers à l'aide de n'importe quel logiciel d'accès à Internet (Internet Explorer ou Netscape Communicator) : vous pouvez ainsi lire les fichiers comme des pages Internet. En fonction de votre système, de la configuration de votre ordinateur et des logiciels qui y sont installés, vous choisirez à la fin de la lecture du fichier « Note sur la présentation du rapport final » de cliquer sur l'un des trois formats. Vous serez « routés » automatiquement vers l'un des trois répertoires.

Table des matières

Introduction.....	4
1. Eléments de contexte : La construction politique du secteur des déplacements urbains à Lyon.....	7
1.1 Le premier P.D.U. sur l'agglomération lyonnaise	9
1.2 Le mandat de M. Noir : de la centralisation au blocage du système décisionnel des déplacements	16
1.3 Le P.D.U. de 1995.....	19
2. Le P.D.U. de Lyon : coordination ou cohérence ?	21
2.1 Préalable méthodologique sur les ressources analysées.....	21
2.2 Le P.D.U. : un outil de socialisation et de réduction des clivages ?	24
2.2.1 Un réseau interpersonnel dense et ayant peu évolué	24
2.2.2 Des univers relationnels séparés ?	26
2.3 L'affirmation d'un entrepreneur politique contrôlant les ressources échangées ?	30
2.3.1 La montée en puissance du SYTRAL.....	31
2.3.2 Le renforcement de quels acteurs du SYTRAL ?.....	33
2.3.3 Un ou plusieurs entrepreneurs politiques ?	34
2.3.4 Entreprise politique et coordination intersectorielle.....	39
Bibliographie.....	48
Annexes.....	50

INTRODUCTION

Ce document constitue le rapport final d'une recherche portant sur le Plan des Déplacements Urbains de Lyon (P.D.U.) ; recherche lancée en janvier 1998 et qui a donné lieu à trois rapports intermédiaires qui avaient pour objet de définir la méthodologie d'étude et d'analyser le contexte politico-administratif d'élaboration et de mise en œuvre du P.D.U.

La période qui s'est écoulée depuis la remise des rapports intermédiaires de février et avril 1999 a été utilisée à collecter, analyser et organiser graphiquement les données nécessaires à l'analyse structurale de réseau qui est l'outil méthodologique au cœur de notre proposition de recherche. Il a fallu se familiariser avec cet outil qui, s'il représente une innovation dans le champ de l'analyse des politiques urbaines (du moins en France) et plus encore dans le champ particulier des politiques de déplacements urbains, n'en reste pas moins d'un usage lourd au niveau du [protocole d'enquête](#) – Annexe 1.

Malgré cette contrainte, il nous a semblé intéressant de décliner de manière opératoire cet outil dans la mesure où les postulats qui le fondent sont congruents avec l'évolution du système politique et administratif français. En effet, chez les analystes comme chez les praticiens de l'action publique, on évoque aujourd'hui beaucoup la complexité et la fragmentation du pouvoir local. Avec la décentralisation, on a pu assister à une recomposition de l'Etat, « grand horloger » des affaires publiques, et l'on se retrouverait aujourd'hui dans un système erratique, sans pilotage centralisé et sans hiérarchie entre les intervenants. Même le gouvernement local se trouverait banalisé, « dépassé » par la multiplication des acteurs impliqués dans les politiques urbaines : entreprises privées, consultants, organismes d'études, associations, etc.

Le secteur des déplacements urbains, de par ses caractéristiques intrinsèques, constitue un terrain privilégié de questionnement de cette complexité. Secteur émergent, peu structuré, il mobilise un tissu dense d'institutions. Ainsi, à Lyon, pas moins de six niveaux d'intervention publique (communes, COURLY, SYTRAL, Conseil Général du Rhône, Conseil Régional, État) sont concernés très directement par ce champ d'intervention du fait du découpage des compétences pour partie hérité des lois de décentralisation. Soit plusieurs dizaines d'acteurs que l'autorité organisatrice des Transports collectifs urbains - le SYTRAL, responsable de la procédure Plan des Déplacements Urbains lancée en 1995 - a été amenée à consulter et à coordonner. On se trouve ici, très précisément, au cœur de la notion de gouvernance, définie par P. Le Galès,

comme un « problème de coordination à résoudre » (Le Galès 1995). C'est en regard de cette fragmentation apparente de l'action publique dans le domaine des déplacements urbains que l'outil « analyse structurale de réseau » nous a semblé pertinent, dans la mesure où il permet d'évaluer la structuration d'un réseau d'acteurs et ses principes d'organisation, de hiérarchie.

La présente étude se propose de déterminer si et dans quelle mesure une procédure telle que le Plan des Déplacements Urbains (P.D.U.) de Lyon permet de créer les conditions d'une meilleure coordination et d'une meilleure cohérence entre les acteurs et secteurs concernés par cette politique. Parmi ses postulats, l'analyse structurale de réseau considère que la coordination entre acteurs (ou institutions) conduit fonctionnellement à une meilleure cohérence d'ensemble. Cet outil méthodologique nous amène à envisager la cohérence (principalement saisie à travers l'analyse du contenu des choix politiques effectués collectivement) comme dérivant d'une meilleure coordination entre acteurs (ou institutions). Ceci justifie donc que l'on s'intéresse essentiellement ici aux relations déclarées entre acteurs ayant participé à l'élaboration et la mise en œuvre du P.D.U. de Lyon. Deux hypothèses principales ont été formulées quant à la structure du réseau de relations et à son évolution :

1. A travers le P.D.U., il s'agit de remettre en question des normes de production sectorielles et de faire émerger un nouveau domaine d'intervention plus transversal. On peut faire l'hypothèse que ces attentes en termes de contenu de politique publique trouvent leur traduction dans l'émergence ou la consolidation de réseaux personnels qui traversent les institutions et les secteurs. De par le mode d'élaboration sur lequel le P.D.U. s'est appuyé (réunion de nombreux groupes de travail, consultation très large sur une temporalité relativement longue), on peut en effet penser que le P.D.U. de Lyon a favorisé l'apprentissage relationnel et la socialisation entre divers systèmes d'action sectoriels (transports collectifs urbains, transports collectifs non urbains, circulation et stationnement des voitures particulières, urbanisme, ...) qui semblent relativement « rodés » et routinisés. En d'autres termes, on pose l'hypothèse d'une *densification des relations* au sein du réseau étudié et d'une érosion des frontières entre secteurs d'action. A la fragmentation totale et à un fonctionnement par « tuyaux sectoriels » succéderait ainsi une structure de réseau plus « compacte » permettant de limiter l'éventail de conflit.

2. Cependant, comme le rappelle D. Chisholm, « la motivation pour la coordination (par exemple la communauté d'intérêt) est une condition nécessaire mais pas suffisante pour que les acteurs se coordonnent. L'autre condition nécessaire est la capacité concrète de coordination » (Chisholm 1989). Or le secteur des déplacements urbains est un champ d'intervention publique qui se caractérise 1) par un faible degré d'accord quant aux objectifs et aux valeurs à promouvoir et 2) par un fort degré d'incertitude quant aux moyens à mettre en œuvre et quant à la connaissance des faits et des méthodes. Selon Y. Mény et J.-C. Thoenig, « le croisement de ces deux paramètres suggère qu'il en résultera un processus décisionnel (...) chaotique » caractérisé par le « recours à l'autorité ou à l'homme providentiel » (Mény, Thoenig 1989). Le caractère à la fois peu consensuel et peu structuré du problème des déplacements urbains du secteur amène donc à faire l'hypothèse que la coordination du système repose très largement sur l'apparition et la domination d'un ou de plusieurs entrepreneur(s) politique(s). En termes de structure du réseau, on peut donc penser que le P.D.U. a été l'occasion d'une redistribution des ressources, et plus précisément d'une centralisation des ressources relationnelles, au profit d'un acteur caractérisé par un score de centralité et/ou de prestige élevés¹. Au vu de l'analyse qualitative présentée dans le [rapport intermédiaire](#) de février 1999, on se propose plus précisément de vérifier si le P.D.U. a permis au Président du SYTRAL, également premier adjoint à la mairie de Lyon et vice-président de la COURLY, de centraliser sur sa personne les ressources politiques nécessaires à l'affirmation d'une politique des déplacements urbains.

La déclinaison qui est faite dans notre recherche de la notion d'entrepreneur politique emprunte à la littérature relative à l'action collective et aux conditions d'établissement de coalitions politiques. Cette acception permet en effet de répondre à la question de l'agrégation problématique des préférences individuelles et de leur transformation en action collective. Elle autorise à formaliser l'intérêt que certains acteurs peuvent avoir à assumer les coûts de l'action collective (Budge, Laver 1986). Cet intérêt s'exprime à la fois en termes de captation de postes, de responsabilités officielles et de production de politiques publiques dont les finalités peuvent correspondre à une certaine éthique de ces entrepreneurs. Comme cela a déjà été mis en évidence notamment dans le domaine des politiques territoriales, chercher à obtenir des

¹ La définition de ces indices est fournie dans la sous partie 2.3. du présent rapport.

responsabilités et à conduire des politiques publiques conformes à l'image d'un intérêt collectif que se font les entrepreneurs politiques ne peuvent être séparés analytiquement. Ces deux dimensions participent activement et conjointement de leur démarche (Brouard 1996). Décliné à propos de la construction du « problème collectif » dont le P.D.U. doit traiter, le coût de l'action collective s'exprime en termes budgétaires (qui va financer les projets issus du P.D.U. ?) et personnel (qui va assumer le risque politique d'un possible échec ?). Cependant, ce coût est compensé par la possibilité de recomposer l'exercice local du leadership en consolidant un secteur de politique publique en émergence - dans notre cas, les déplacements urbains. Il s'agit de redéfinir les formes routinisées de production de politiques sectorielles en « créant » un champ plus large les englobant.

Pour tester ces hypothèses, on s'est intéressés aux relations entre les acteurs impliqués dans le P.D.U. dans une perspective à la fois sociométrique et diachronique. Plusieurs études de politiques publiques (Laumann, Knoke 1987 ; Laumann, Pappi 1976) ont en effet montré que l'analyse structurale de réseaux constitue un outil fécond qui peut contribuer à l'analyse du fonctionnement des réseaux d'action publique. Très concrètement, « la méthode dite 'structurale' part de l'observation des relations et de l'absence de relations entre les membres d'un ensemble social. A partir de ces constats, elle cherche à reconstituer un système de relations. (...) Les systèmes de relations sociales étant d'habitude complexes, elle les représente de manière simplifiée, délibérément réductrice, mais pratique pour la compréhension et l'explication » (Lazéga 1998).

Afin de mesurer précisément l'impact du P.D.U. sur le système décisionnel lyonnais dans le domaine des déplacements urbains, il nous semble cependant nécessaire dans un premier temps de revenir sur les éléments de contexte local.

1. ELEMENTS DE CONTEXTE : LA CONSTRUCTION POLITIQUE DU SECTEUR DES DEPLACEMENTS URBAINS A LYON

La scène politique lyonnaise a connu depuis une quinzaine d'années des bouleversements très intenses et surtout très rapides. Dans une ville habituée à une gestion pragmatique et apolitique des dossiers depuis la fin du mandat de E. Herriot en 1957, la recomposition de l'échiquier local s'est effectuée sur fond de politisation partisane des politiques publiques. Cette politisation est en partie le résultat d'une fragmentation importante de la droite parlementaire entre, d'une part, l'Union pour la Démocratie Française (UDF) et, d'autre part, le

Rassemblement pour la République (RPR) puis à la fin des années 1980 la consécration d'un maire entrepreneur, M. Noir, dont l'une des logiques a été, comme nombre de ses pairs, de tenter de s'autonomiser par rapport aux appareils partisans. Les bouleversements ont également porté sur la modification des relations entre une commune-centre dominée par la droite, des communes de l'Ouest acquises majoritairement à l'UDF et enfin des communes de l'Est dirigées par les partis de gauche. Pendant longtemps l'agglomération a été gouvernée par le biais d'une coalition entre les deux maires représentant les communes les plus peuplées de la métropole (Lyon et Villeurbanne). Avec le mandat de M. Noir, on note un renversement des alliances en direction d'autres communes périphériques, dont celle de Vénissieux dirigée par le Parti Communiste. L'élection de R. Barre en 1995 à la mairie et à la présidence de la COURLY marque de nouveau une recomposition du jeu d'alliance, au détriment du Parti Communiste, et en faveur de certains élus socialistes.

La politique des déplacements urbains semble fortement structurée par ce système de coalitions et par ses changements, qui se concrétisent notamment à travers la politique d'investissement de la COURLY en matière d'infrastructures lourdes de transports collectifs urbains et de voirie. La coalition entre les maires successifs de la commune-centre et présidents de la COURLY et les maires de la périphérie va principalement porter sur le contenu de la politique des déplacements et sur la localisation spatiale des investissements de l'institution intercommunale. Pendant plus de vingt ans, malgré certaines tentatives pour la remettre en question, la logique dominante sera de financer à parité les infrastructures routières alimentant en flux de déplacements le centre-ville et le réseau de métro.

L'absence de hiérarchisation politique claire en faveur d'un mode aura pour conséquence de créer les conditions d'un conflit entre l'autorité organisatrice des transports collectifs urbains et la COURLY en charge des infrastructures routières. Si l'on peut parler de recherche de coordination à propos du P.D.U. lancé en 1995, c'est bien en regard de cette situation. En effet, au terme d'un processus décisionnel relativement court, la nouvelle équipe municipale et communautaire affiche clairement la priorité aux transports en commun au détriment de la voiture particulière.

Cette politique se nourrit d'une triple rationalité qui intègre une stratégie de repositionnement des services de l'État dans une agglomération urbaine comme Lyon où la COURLY gère en direct un certain nombre de compétences, d'autre part, l'évolution des coalitions politiques au sein de la COURLY, et, enfin, la

volonté d'augmenter l'efficacité des fonds publics dédiés aux transports collectifs urbains.

Le P.D.U. de 1995 s'alimente également de la mise en scène d'une « crise » des déplacements urbains, manière également pour le nouvel exécutif communautaire de dresser un bilan très mitigé de la mandature précédente. Par là même, le P.D.U. construit un secteur de politique publique en posant le principe d'une nécessaire hiérarchisation des actions en faveur des différents modes de transports, publics et privés. Il s'agit avant tout de mettre en avant les limites et l'exacerbation des contradictions d'un système décisionnel lyonnais qui depuis plus de 20 ans se serait révélé incapable d'effectuer des choix politiques cohérents entre la voiture particulière et les transports collectifs urbains.

Le P.D.U. se propose donc :

- de développer un « réseau intermédiaire de surface » construit sur la base de 12 « lignes fortes » ;
- de favoriser l'usage des deux roues et de la marche à pied ;
- d'arrêter les prolongements du réseau de métro ;
- de geler les voiries pénétrantes dans le centre-ville de l'agglomération et la mise en service de nouvelles places de stationnement.

Dans ce qui suit, on se penchera sur cette évolution de la politique des déplacements urbains en montrant en quoi la constitution de ce secteur de politique publique semble bien constituer un processus problématique, notamment du fait de l'éclatement des ressources juridiques entre les institutions en charge des différents modes de transports.

1.1 Le premier P.D.U. sur l'agglomération lyonnaise

Dans les années 1970, c'est le blocage du système décisionnel posant l'échelon communal comme unique territoire politique de médiation qui explique la logique d'inscription d'un petit groupe d'acteurs sur l'échelle d'agglomération. Ce groupe est très hétérogène car il est constitué à la fois d'élus de communes de la périphérie ou de la commune-centre de Lyon, appartenant aussi bien à la Gauche qu'à la Droite, et qui n'arrivent pas à pénétrer le cœur du dispositif des politiques publiques communautaires. Ces élus vont tenter de créer un autre niveau de décision : l'agglomération. La création en 1978 de l'Agence d'Urbanisme de Lyon constitue pour eux une ressource importante tant elle va constituer une « boîte à idées » (un *Think Tank* pour reprendre une terminologie

largement utilisée ces dernières années) qui, par le biais d'études, va permettre d'objectiver l'espace communautaire comme le territoire pertinent en matière de politiques publiques.

Dans le domaine des transports collectifs, cette élite qui plaide en faveur de l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération va bénéficier de la mise en œuvre des lois de décentralisation qui vont transférer en 1983 le pouvoir exécutif du préfet vers un élu au sein de l'autorité organisatrice des transports collectifs (le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise - STCRL - devenu SYTRAL par la suite). C'est le maire de Caluire-et-Cuire - F. Dugoujon - qui prend la présidence du STCRL en remplacement d'O. Philip, préfet du département du Rhône.

L'autorité organisatrice renforce également considérablement son expertise technique avec l'arrivée d'une technocratie n'ayant aucune attache locale, qui vient de grandes entreprises de transport (RATP, SNCF) et des grands Corps techniques de l'État. Comme l'indique la série de monographies réalisée dans plusieurs villes françaises sur les « Configurations du pouvoir technico-politique local et diversification des compétences dans le secteur des transports collectifs urbains » (Offner et alii 1989), la situation lyonnaise se caractérise tout au long des années 1980 par un renforcement de l'expertise technique du STCRL et de son poids dans les négociations avec les autres institutions participant à la production et à la mise en œuvre de la politique des transports collectifs urbains. A la fin des années 1980, le STCRL semble effectivement remplir sa fonction d'autorité organisatrice face à la fois à l'exploitant (la société SLTC, filiale de Transexel puis Via-GTI), à la SEMALY qui milite en faveur de l'extension du métro, à l'Agence d'Urbanisme qui est un gros producteur d'études en matière de transport et au pôle d'expertise technique que représentent les services déconcentrés du ministère de l'Équipement dans l'agglomération lyonnaise (Direction Départementale de l'Équipement, Centre d'Études Techniques de l'Équipement).

Le renforcement du SYTRAL se traduit également d'un point de vue politique par un investissement beaucoup plus fort d'élus se spécialisant à la fois dans le secteur des transports collectifs et à l'échelle de l'agglomération. On voit se constituer progressivement une élite politique qui se pare des habits du technicien - suivant en cela une tendance que d'autres chercheurs ont pu mettre en avant dans d'autres villes (Slosse 1990) - et qui va tenter de jeter les bases d'une politique globale des déplacements urbains c'est-à-dire au delà du domaine de compétence juridique qui est le sien.

Cette tentative à la fois de construction d'un problème collectif et d'autonomisation du SYTRAL à travers ses cadres et ses élus allait conduire à une confrontation avec les communes dont le premier P.D.U. lancé en 1985 allait faire les frais. Le désengagement de l'État sous le gouvernement de J. Chirac (1986-1988) allait précipiter l'enterrement de la de la procédure P.D.U.

Les démarches locales d'élaboration d'un P.D.U. dans le cadre de la LOTI ont été jugées en pratique « moins comme les outils privilégiés de la réflexion et de la préparation des politiques de transport que comme un accompagnement, voire un habillage, de projets parallèlement définis » (Offner 1993). Le cas de l'agglomération lyonnaise illustre bien cet « effet d'aubaine ». En effet, c'est bien cette logique de mise à disposition de moyens budgétaires d'État qui conditionne le lancement du premier P.D.U. à Lyon : « *Les nouveaux rapports contractuels entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine des transports urbains (subventions, programmation) seront progressivement conditionnés par l'existence d'un P.D.U. ... Il semble donc qu'il y ait intérêt dès à présent, avant même la publication du décret d'application, à faire acte de candidature, de façon à bénéficier des premières dotations* » (Délibération du comité syndical des TCRL du 4 avril 1984).

Ainsi, pour les élus lyonnais, s'il existe une volonté de certains de développer un nouveau cadre cognitif permettant de traiter globalement la question des déplacements urbains, d'autres ont des préoccupations davantage orientées vers la captation de ressources en provenance de l'Etat. Pour ces derniers, ce n'est pas tant un problème de coordination de politiques sectorielles qui se pose à l'origine, que celui de gagner l'assurance que l'Etat s'engage de manière plus ferme que par l'intermédiaire du Fonds Spécial des Grands Travaux sur lequel émerge le projet de ligne D du métro.

« C'est dire toute l'importance du P.D.U. dans le contexte local. (...) Cette importance se réalisera encore mieux par la signature du protocole d'accord avec l'Etat pour la poursuite du subventionnement de la ligne D, au-delà de celui déjà reçu dans le cadre du Fonds Spécial des Grands Travaux » (Le vice-président chargé des transports, bilan d'activités 1984 de la Communauté Urbaine)

Autre avantage, la procédure apparaît de surcroît comme l'occasion pour le STCRL de gagner en moyens d'intervention et en légitimité dans un secteur des transports collectifs urbains qui, alors qu'il en est l'autorité organisatrice, lui échappe en partie (Lassave 1987).

« C'est bien en effet notre établissement [le STCRL, devenu SYTRAL] qui assume désormais la responsabilité de ce véritable schéma directeur des déplacements, au titre de la compétence d'autorité organisatrice des transports urbains de voyageurs. Cette attribution émane du reste de la LOTI qui concerne donc tous les modes et sous-entend une harmonisation des échanges inter-modaux et la promotion des modes nouveaux ou de modes temporairement désaffectés » (Le vice-président chargé des transports, bilan d'activités 1984 de la Communauté Urbaine)

En dépit des motivations essentiellement financières qui président à l'engagement dans une démarche P.D.U. à Lyon, on note cependant une tentative de faire émerger une problématique plus large et de construire un champ d'intervention plus « englobant » à l'occasion des discussions sur l'élaboration du P.D.U. Dans le contenu des discussions de ce premier P.D.U., on trouve un certain nombre d'interrogations qui apparaissent structurantes dans le débat sur le devenir du système de déplacement à Lyon.

Ces interrogations trouvent leur source dans le travail de la Commission « Points Noirs » du STCRL qui à partir de sa réunion du 19 janvier 1984 lance une réflexion sur les phénomènes de concurrence dans l'usage de la voirie. Les conflits d'usage entre les transports collectifs urbains et la voiture particulière occasionnent des dysfonctionnements dans la gestion du réseau de transports publics. Le STCRL en conclut qu'il convient de mettre en place une politique des déplacements dont l'objectif *« est de rechercher le partage idéal entre principalement les voitures particulières et les transports en commun. Il s'agit de permettre que le choix des transports en commun soit sans inconvénient pour l'immense majorité des citadins qui peuvent souvent ou à l'occasion se passer de leur voiture. Il faut de plus que la voirie et le stationnement soient aménagés et gérés pour les usages utiles des voitures particulières »* (Sytral 1984).

Dès 1984, les éléments de construction du « problème collectif » des déplacements urbains sont ainsi présents. Il faut un réseau intermédiaire de surface en complément du réseau de métro qui coûte trop cher pour pouvoir être étendu à l'infini, il faut établir une priorité claire en faveur des transports collectifs pour lutter contre les sources de pollution. Les transports collectifs urbains sont une source de "mieux vivre" et donc d'attractivité pour la ville dans un environnement international qui commence à être structuré par la compétition que se livrent les grandes villes. Enfin, il faut lier le développement des réseaux au développement de l'urbanisation.

Si les éléments de construction du problème sont posés, reste à savoir qui va organiser le puzzle. Le premier P.D.U. peut se comprendre comme un processus dans lequel se pose la question de la « problématisation »² des relations entre acteurs participant à la production et à la gestion non seulement des transports collectifs urbains mais également des autres modes de transports et de l'urbanisation. A la réunion du 19 janvier 1984, on compte en effet deux élus membres du STCRL, un élu de la commune de Lyon en charge de la police municipale, quatre membres de la DDE et quatre membres de la SLTC. Un début de négociation pour le moins technocratisé dans lequel se joue en grande partie la légitimation d'une expertise technique et territoriale à la fois sur des secteurs d'intervention non encore structurés et sur un espace communautaire qui pour certains ne peut être que le seul espace politique pertinent, en lieu et place de l'espace communal.

L'Agence d'Urbanisme, créée en 1978, et la DDE vont jouer un rôle de première importance dans le lancement et l'animation du premier P.D.U. de l'agglomération lyonnaise. A la lecture des différents comptes-rendus de la « Commission P.D.U. », se dessine une coalition assez forte entre les préoccupations de ces deux institutions et celle du SYTRAL pour faire émerger un pôle décisionnel capable de planifier un système et un réseau de déplacements urbains « cohérent » et dont la complexité nécessite le recours à de nouveaux savoir-faire, à de nouvelles méthodes de travail, bref à un changement dans les « recettes » de politiques publiques.

Des relations de collaboration plus systématiques seront ainsi recherchées avec les divers partenaires de la politique des transports (SLTC, SEMALY, syndicat des TCRL, CETE.). Pourtant, si des collaborations se nouent à l'occasion du P.D.U., on note dans le même temps une inertie très forte du système décisionnel local à l'encontre de toute tentative de voir le SYTRAL se constituer en instance politique majeure ayant la légitimité à intervenir dans des domaines d'intervention qui lui échappent juridiquement. Le problème des communes est en effet d'éviter à tout prix ce qui est perçu comme la tutelle d'une institution de troisième degré.

La question du partage des compétences, à la fois en termes sectoriels et territoriaux, sur laquelle la LOTI ne se prononce pas, va véritablement

² Par problématisation, on entend avec M. Callon, « le système d'alliances, nous disons d'associations, entre des entités dont elle définit l'identité ainsi que les problèmes qui s'interposent entre elles et ce qu'elles veulent. Ainsi se construit un réseau de problèmes et d'entités au sein duquel un acteur se rend indispensable (Callon 1986).

constituer le point d'achoppement du premier P.D.U. de Lyon. Le SYTRAL tentera en effet en vain par le biais de sa « commission P.D.U. » d'investir un champ qu'il ne maîtrise pas et sur lequel il se trouve en position de concurrence soit avec les services de la COURLY, soit avec les communes qui craignent de voir émerger une nouvelle instance élaborant des décisions jugées trop contraignantes.

La position des communes sur le premier P.D.U. lyonnais est très ambiguë. Le P.D.U. présente en effet à la fois des avantages et des inconvénients :

- parmi les avantages, on compte la possibilité de bénéficier d'une restructuration de l'offre de transports collectifs tout en n'assumant que partiellement les coûts - notamment financiers - d'une telle politique. Certaines communes voient ainsi l'occasion avec le P.D.U. de bénéficier de nouvelles dessertes et de nouvelles infrastructures financées en partie par l'État. Elles adoptent en l'occurrence une stratégie de « free rider » par rapport à l'organisation des transports collectifs urbains. C'est par exemple le cas de La Mulatière ou de Oullins, situées dans le Sud-Ouest de l'agglomération, et qui espèrent voir financer le prolongement du métro jusqu'à leurs territoires respectifs. C'est aussi le cas de la commune de Lyon qui s'est initialement engagée dans la procédure P.D.U. en grande partie pour faire financer le prolongement de la ligne D par l'État. C'est encore le cas de cinq communes méridionales situées en dehors du Périmètre des Transports Urbains, et dont les entreprises ne sont par conséquent pas assujetties au Versement Transport. Ces cinq communes demandent néanmoins à être intégrées dans le périmètre d'étude du P.D.U. en raison de problèmes de circulation et d'une offre de transports collectifs urbains insuffisante³ ;
- la principale contrainte affectant les communes concerne le risque de voir progressivement se constituer une instance délibérative de rang intermédiaire prenant des décisions jugées trop contraignantes. Cette réaction a notamment été celle de la commune de Lyon, malgré son poids politique aussi bien au sein de la COURLY que du SYTRAL. On peut penser que cette attitude pour le moins méfiante de la Ville de Lyon a partie liée avec le rééquilibrage des rapports de force intervenu

³ Il s'agit des communes de Serezin sur Rhône, de Communay, de Ternay, de Chaponnay et de Saint Symphorien d'Ozon. La raison évoquée est le résultat d'études auprès de la population qui montrent que les transports publics et scolaires constituent « un problème majeur urgent à résoudre » alors que la CD 149 est surchargée et que l'accès à ces communes par la voiture particulière est difficile.

entre la ville-centre et les communes périphériques au sein de la Communauté Urbaine. Ce rééquilibrage coïncide avec l'arrivée au pouvoir de F. Collomb en 1976 et avec la nouvelle composition du Conseil de Communauté qui voit l'ensemble des communes être représentées. Auparavant, les communes les moins peuplées étaient regroupées et n'étaient représentées que par un élu. Dès lors, « *certaines se prennent à penser que [la Ville de Lyon] devient perdante avec la Communauté urbaine* »⁴, et que « *finalement, sans la Communauté urbaine, ça ne serait pas plus mal* » (Directeur des services techniques de la Ville de Lyon) (Dupuy, Thoenig 1980)

En 1987, le premier adjoint de Lyon indique au président du SYTRAL qu'il souhaite que Lyon soit intégrée dans le périmètre d'études du Plan de Déplacements Urbains mais demande également à ce que la commune de Lyon fasse l'objet d'un Plan de Déplacements Urbains spécifique. De la même manière, le Conseil municipal de Lyon fait preuve d'une certaine prudence et met l'accent sur la faible légitimité du P.D.U.. Son intérêt se limite à une fonction « d'éclairage », tandis que les décisions doivent clairement être politiques. Le conseil municipal insiste ainsi sur le fait que les conseillers municipaux sont seuls « *responsables devant les administrés* ».

Aussi, le conseil municipal de Lyon accepte d'intégrer le territoire de la commune dans le périmètre d'études mais en échange de la réalisation d'un P.D.U. qui lui soit propre. Même réaction dans la commune de Vaulx-en-Velin où le 16 février 1988, le maire demande à la DDE l'étude d'un P.D.U. propre. La réticence des communes se voit confortée par l'absence « d'incitations sélectives » portées par l'État. En effet, le projet de décret devant préciser les procédures d'élaboration des P.D.U. étant désormais enterré, les modalités restent définies uniquement par l'article 28 de la LOTI ce qui laisse une plus grande liberté aux collectivités locales. Ce qu'elles craignent avant tout, c'est de voir remettre en question un type d'échange politique qui structure les relations au sein de la COURLY et qui se traduit par le « troc communautaire » : à chaque commune, une partie du budget communautaire en contrepartie du soutien à l'exécutif communautaire et sur la base de politiques répondant à des enjeux avant tout communaux.

Autre élément d'explication : le retrait financier de l'État sur la procédure P.D.U., consécutif à l'abandon de la politique de développement dès 1986. Ne

⁴ Elle participe en effet de 37 % du budget communautaire et n'en récolte que 25%.

subordonnant plus les investissements en études et en programmation d'infrastructures lourdes de transports collectifs urbains à la réalisation d'un P.D.U., la procédure perd de sa « pertinence » pour les acteurs locaux. Elle perd ainsi de sa capacité à structurer la scène décisionnelle locale, à institutionnaliser une action collective autour d'un secteur des déplacements en cours de constitution.

Avec l'élection de M. Noir à la tête de la mairie de Lyon et de la COURLY en 1989, on passe d'un système décisionnel centré sur la recherche du compromis entre les élus locaux au sein de la COURLY, à la tentative d'imposition d'un nouveau type d'échange politique beaucoup plus centralisé et plus hiérarchique. Pour la nouvelle équipe municipale et communautaire, il est temps de tourner la page de 12 années de gestion « apolitique » qui ont eu des effets jugés néfastes sur le poids de la commune-centre. Il faut que la commune de Lyon fasse de nouveau pleinement entendre sa voix, quitte à l'imposer.

1.2 Le mandat de M. Noir : de la centralisation au blocage du système décisionnel des déplacements

En 1989, les élections municipales amènent au pouvoir l'équipe de M. Noir et avec elle un nouveau style politique. Pour M. Noir, il est temps que Lyon participe avec les villes européennes de taille semblable à la compétition internationale. Cet objectif se décline notamment dans le fonctionnement de l'institution communautaire et des institutions para-communautaires qui ne doivent plus être, comme par le passé, des « guichets » auxquels s'adressent les communes. Il faut à Lyon un gouvernement d'agglomération capable d'établir des choix forts, des priorités, quitte à les imposer aux communes. Le nouveau maire de Lyon fait siennes les ambitions de l'élite réformatrice des années 1970. Il dispose par contre des moyens et de la légitimité nécessaires pour mener à bien ce projet.

Avec le processus de centralisation engagé par M. Noir, tout laisse en effet à penser que l'institution communautaire est en passe de résoudre les problèmes d'éparpillement des compétences entre les institutions contribuant à la production de politiques publiques sur le territoire de l'agglomération. Cette centralisation sur le nouveau président et son cabinet se traduit par un rôle moins important du travail en commissions techniques auxquelles participaient largement les représentants des communes.

Du point de vue de l'organisation des services, l'année 1990 est marquée par une réforme interne de la COURLY avec la création de quatre services

transversaux qui viennent chapeauter les directions sectorielles. Il s'agit du « département du développement urbain », du « département de l'action foncière », de la « mission grands projets » et du « département services urbains » (qui regroupe les directions opérationnelles de l'eau, de la propreté, de la voirie, de lutte contre les incendies). Le « département du développement urbain » se voit confier quatre grandes missions : développer des politiques nouvelles sur les thèmes de l'habitat, du développement économique, des déplacements urbains, des risques, de l'écologie et l'environnement. Pour chaque type de politique publique, une « mission » est créée. Le champ des déplacements urbains est ainsi transformé en champ légitime dans les structures mêmes de la COURLY. Le domaine des déplacements urbains (voirie, stationnement et transports collectifs urbains représente d'ailleurs le premier poste d'investissement de l'institution intercommunale. Cette institutionnalisation s'effectue hors du giron du SYTRAL qui avait pourtant tenté d'initier en premier lieu une réflexion d'ensemble sur la question. Ainsi, dès 1990, on voit poindre une concurrence entre les deux institutions sur le champ des déplacements urbains.

Ce processus d'institutionnalisation des déplacements urbains à la COURLY a-t-il permis de résoudre le problème structurel que représentent la fragmentation institutionnelle et la difficulté à constituer une politique transversale des déplacements urbains, traitant donc de l'usage partagé de la voirie et de l'interface entre les déplacements et l'urbanisme ?

Les premières traductions de la réorganisation apparaissent très rapidement, dès l'année 1990, avec la publication d'un document intitulé « éléments d'une politique de déplacements urbains dans l'agglomération lyonnaise » et approuvé par la COURLY le 22 février. Ce sont les services techniques de la COURLY qui, en s'appuyant sur l'assistance technique d'une société d'études privée - Transitec -, ont élaboré ce document ambitieux devant conduire à réserver une place plus importante aux transports collectifs urbains au détriment de l'usage de la voiture particulière.

Les termes du débat sont suffisamment généraux pour ouvrir un champ d'action voulu très large. La COURLY entend bien constituer le principal pôle de réflexion (en mettant notamment sous tutelle l'Agence d'Urbanisme) et de décision en matière déplacements urbains en lieu et place du SYTRAL. Cependant, la traduction opérationnelle de ces orientations générales souffre de l'absence de hiérarchisation entre les actions sectorielles de la COURLY en faveur de la voiture particulière et des transports collectifs urbains. Les services et l'exécutif de la COURLY continuent d'investir dans le domaine des

déplacements selon des logiques essentiellement sectorielles. On observe en effet une multiplication des interventions à la fois dans le domaine des voiries nouvelles, des parcs de stationnement en centre-ville, mais également en faveur des transports collectifs urbains avec le lancement du « réseau intermédiaire » et un effort financier considérable de la COURLY et du Conseil Général du Rhône en faveur du SYTRAL.

La politique adoptée par la COURLY se traduit par un effort budgétaire très important consenti aussi bien dans le secteur des transports collectifs urbains que dans celui des infrastructures routières et des parkings en centre-ville, qui bénéficieront d'un montant d'investissement similaire : 6 milliards.

C'est l'utilisation de cette enveloppe budgétaire destinée aux Transports collectifs urbains qui va cristalliser les tensions entre le SYTRAL et la COURLY. En effet, M. Noir a pour ambition de faire passer le réseau de métro de 20 à 25 kms pendant que le SYTRAL, avec le Plan à Moyen Terme voté en 1990, cherche à promouvoir un réseau intermédiaire de surface s'appuyant sur une ligne de tramway appelée « Hippocampe ». Ce projet est valorisé par ses promoteurs comme un élément de solidarité au sein de l'agglomération en même temps qu'il permet de ne pas se focaliser sur des extensions de métro jugées budgétivores. Ce projet de tramway disparaît rapidement des négociations car le président de la COURLY refuse d'abonder le budget demandé pour sa construction par le SYTRAL.

Dès l'origine, une question essentielle va structurer les négociations entre la COURLY et le SYTRAL sur la solution technique à retenir en vue de développer le réseau de transports collectifs urbains dans l'agglomération : quelle est l'institution en charge des choix collectifs ?

Les deux institutions vont s'opposer sur les choix techniques à retenir : site propre en surface ou extension des lignes de métro. La bataille et le blocage du système décisionnel en matière de transports collectifs urbains vont s'opérer sur le terrain proprement technique. Après l'échec du projet « Hippocampe », les cadres du SYTRAL optent en effet pour la réalisation d'un site propre intégral pendant que leurs homologues de la COURLY s'opposent à toute réduction du réseau viaire destiné aux voitures particulières.

Derrière la confrontation métro-réseau intermédiaire de surface, ce qui se joue, c'est bien la légitimation de l'institution en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique des déplacements urbains à Lyon. Si le SYTRAL fait valoir sa compétence juridique en matière de transports collectifs urbains, les

services de la COURLY insistent sur le fait que le SYTRAL ne bénéficie que d'une compétence déléguée par l'institution intercommunale. De plus, cette compétence ne porte que sur les transports publics et non sur la totalité des modes qui participent au système de déplacements à Lyon.

Fort de son leadership et de sa maîtrise des ressources financières, M. Noir fait prévaloir ses choix concernant les lignes D et B du métro (soutenu en cela par l'État qui contribue au financement de ces deux projets) au détriment du réseau intermédiaire du SYTRAL. On le voit, la moitié des années 1990 se caractérise par des luttes non pas sur les objectifs à promouvoir en matière de déplacements urbains mais sur des choix techniques à l'intérieur du secteur des Transports collectifs urbains.

Quant à la recherche d'une coordination entre la politique d'urbanisme et celle en faveur des transports collectifs urbains, elle n'a jamais vu le jour. Ainsi, par exemple, aucune mesure d'ensemble n'a été envisagée au sein des services de la COURLY pour « traiter » globalement les parcelles affectées par l'extension de la ligne D du métro. En l'absence d'initiative publique, ce sont bien souvent des opérations de réhabilitation et de rénovation portées par les promoteurs privés qui, au coup par coup, ont en fin de compte traduit, en termes urbanistiques, cette extension.

1.3 Le P.D.U. de 1995

Les élections de 1995 voient R. Barre remplacer M. Noir à la fois à la tête de la mairie de Lyon et à la présidence de la COURLY. Les résultats des élections municipales de 1995 marquent un nouveau tournant dans la vie politique lyonnaise. Ce tournant prend la forme, d'une part, d'un retour de l'exécutif municipal de Lyon dans le giron de l'UDF, en la personne de R. Barre qui est apparenté à ce parti, d'autre part, d'une fragmentation plus importante encore des partis de Droite et, enfin, d'une participation du Parti Socialiste à l'exécutif de la COURLY. Pour la première fois depuis la création de l'institution intercommunale en 1969, le Parti Socialiste participe directement à sa direction.

La guerre fratricide qui oppose, dès le résultat des élections de 1995, le RPR à l'UDF en vue de la conquête de la mairie à l'échéance 2001 se concrétise très rapidement à travers la politique des déplacements urbains qui sera menée et à travers le P.D.U. qui est lancé la même année en vue de rationaliser l'offre de déplacements à l'échelle de l'agglomération.

Dans le rapport intermédiaire de février 1999, nous avons avancé l'hypothèse que l'élaboration du P.D.U. de Lyon pouvait s'analyser comme une entreprise politique portée par le président de l'autorité organisatrice des transports collectifs dans l'agglomération lyonnaise. C'est C. Philip, président du SYTRAL, 1^{er} adjoint de R. Barre à la mairie de Lyon et vice-président de la COURLY, qui va apparaître aux yeux de bon nombre de techniciens et d'élus de l'agglomération comme l'initiateur de la démarche et son principal soutien. Il est en effet décidé que la maîtrise d'ouvrage du P.D.U. sera confiée au SYTRAL.

L'investissement politique du champ des déplacements urbains par C. Philip participe d'un processus de territorialisation du premier adjoint au maire de Lyon. La presse locale et régionale met très rapidement en avant cette dimension proprement politique (au sens de *politics*) du P.D.U. Alors que, en 1995, certains techniciens lyonnais pointent du doigt les dysfonctionnements du système des transports dans l'agglomération, C. Philip profite de cette occasion pour investir un champ politique, technique et administratif lyonnais qui lui échappe en grande partie mais qui ne semble contrôlé par aucune institution locale ou d'État. Son investissement dans le domaine des déplacements s'explique par le fait que ce domaine a pour fonction « naturelle » d'offrir un cadre d'action englobant et donc de fédérer, du moins théoriquement, des secteurs de politiques publiques plus classiques.

En 1995, la mise à l'agenda d'une procédure P.D.U. pilotée par l'autorité organisatrice en charge des Transports collectifs urbains met fin à la situation de conflit de compétences entre la COURLY et le SYTRAL. L'arrivée aux affaires de R. Barre et la présidence de C. Philip au SYTRAL ont pour effet immédiat un « retour de balancier » au profit de cette dernière institution. Formellement, c'est le SYTRAL qui va élaborer le P.D.U. et qui va donc, du fait de la répartition des compétences entre les différentes institutions locales, se trouver investie de l'articulation entre les transports collectifs urbains et les autres modes de déplacements. On voit ainsi s'ouvrir une opportunité pour que se matérialise une véritable politique globale des déplacements urbains.

Quatre ans après son lancement, le P.D.U. a-t-il effectivement conduit à l'émergence d'une politique intersectorielle à l'échelle de l'agglomération ? C'est par le biais de l'analyse structurale de réseau que nous entendons tenter de répondre à cette question.

2. LE P.D.U. DE LYON : COORDINATION OU COHERENCE ?

Le P.D.U. a été initié pour créer les conditions procédurales d'une meilleure coordination et d'une meilleure cohérence entre les différents secteurs participant à la politique des déplacements urbains. Reprenant à notre compte l'un des postulats de l'analyse structurale, nous considérons ici que la cohérence de choix politiques réalisés collectivement résulte d'une meilleure coordination entre acteurs (et institutions) évoluant dans des secteurs d'intervention différents. En cela, les postulats de l'analyse structurale semblent, de prime abord, renvoyer à une théorie de l'action conforme à celle qui fonde les P.D.U., c'est-à-dire à une rationalité procédurale chère à H. Simon (Simon 1976).

L'analyse de réseaux a été mise à profit afin de tester l'efficacité de cette procédure, qui peut s'envisager selon deux axes :

- la densification des échanges de ressources à l'occasion du P.D.U. ;
- une centralisation des ressources échangées dans le réseau sur une personne ou une institution.

2.1 Préalable méthodologique sur les ressources analysées

Pour tenter de mesurer l'effet du P.D.U. sur la structure relationnelle d'ensemble, nous avons été amenés à sélectionner à partir d'un [questionnaire fermé](#) les ressources nous apparaissant les plus importantes. Dans un domaine comme celui des déplacements urbains qualifié par les acteurs interrogés de " *système très éclaté avec des compétences par thème et par territoire* ", caractérisé par l'absence de cadre cognitif partagé et légitime et par l'absence de consensus sur les objectifs à promouvoir, les trois types de ressources qui apparaissent essentielles à nos yeux sont :

- la capacité à travailler avec des acteurs situés dans des institutions différentes ;
- la capacité à accéder à des informations pertinentes et fiables (budgétaires, techniques, commerciales, ...) sur les divers champs sectoriels ;
- la capacité, par l'échange avec autrui, à resituer son action dans un cadre politique plus global.

On a ainsi privilégié tout particulièrement :

- l'analyse des liens de collaboration réguliers qualifiés par nous de « relations de travail » ;
- des liens de collaboration approfondis en vue de se procurer des informations précises. Nous avons qualifié ces relations d'échange d'informations ;
- enfin, l'analyse des relations qualifiées de conseils stratégiques.

Notre démarche renvoie ainsi à une certaine gradation dans le type de ressources qui peuvent s'échanger entre deux acteurs. Nous avons en effet considéré que les relations de conseil stratégique constituent la ressource la plus rare étant donné la complexité des problèmes à résoudre. Les déplacements urbains constituent un problème peu structuré où un grand nombre de variables peuvent entrer en ligne de compte. Il est ainsi difficile pour un seul acteur d'accéder à une vision d'ensemble du problème. Au delà de la question de la complexité cognitive, c'est bien celle de la construction politique du secteur des déplacements urbains, en tant que secteur de politique publique légitime, qui est au centre des échanges.

Les réponses à ces questions ont donné lieu à la production de matrices qui servent à alimenter les algorithmes permettant de définir la structure des réseaux. Chacune des questions correspond donc à une matrice spécifique. Nous disposons ainsi de 3 matrices pour chacune des années :

- Travail ;
- Information ;
- Stratégie.

De plus, considérant qu'un même acteur peut être engagé dans plusieurs types d'échanges de ressources, nous avons agrégé ces trois ressources au sein d'une même matrice appelée « multiplexe ». C'est d'ailleurs sur cette matrice que se fonde une part essentielle de notre analyse.

Enfin, la connaissance et l'influence des acteurs ont été traitées à part dans la mesure où il ne s'agit pas de ressources échangées mais d'indicateurs portant sur la réputation. Leur analyse permet une première appréciation sur la socialisation à l'intérieur des réseaux observés.

Nous disposons ainsi de 5 matrices comportant 63 noms pour 1995, et de 5 matrices comportant 60 noms pour 1999. Tous les acteurs n'ayant pas accepté de répondre, les matrices de 1995 étaient de 54 x 54, et celles de 1999 de 52 x 52.

Nous avons tenté de mesurer l'importance des acteurs n'ayant pas souhaité répondre à l'étude et d'évaluer si les acteurs manquants captent beaucoup de choix ou non selon les différentes ressources. De ce travail, il ressort que les réponses de trois acteurs manquants auraient été importantes, en particulier sur les résultats issus de la matrice « multiplexe » dans la mesure où ils ont été significativement choisis par les autres acteurs⁵. Il s'agit là d'une limite à prendre en considération dans l'analyse des résultats.

Le travail sur ces matrices a consisté en trois phases successives :

1. dans un premier temps, on s'est attachés à décrire les propriétés générales de la structure des réseaux de travail, d'échanges d'informations et de conseil stratégique. Cette démarche permet globalement de comprendre si le P.D.U. a eu un effet sur la densité des échanges. Nous avons considéré que l'évolution de la densité constitue un indicateur de la socialisation des acteurs à l'intérieur d'un système social fermé, en l'occurrence les réseaux. Toutefois, cet indicateur doit être complété par l'analyse de la morphologie des réseaux qui permet de mettre en avant l'existence ou non de sous-groupes d'acteurs, de clivages entre acteurs regroupés en sous-ensembles. Dans la mesure où un P.D.U. a pour fonction de produire de l'intersectorialité, on peut penser qu'il agit sur le nombre de sous-groupes et sur la réduction des clivages entre ceux-ci. Cette série de question fait l'objet de la partie 2.2. ci-dessous.
2. dans un second temps (partie 2.3.), on s'est intéressés au positionnement des acteurs dans cette structure, à travers l'analyse des scores individuels de centralité et de prestige. Ces indicateurs permettent de hiérarchiser les acteurs et de mesurer leur capacité à structurer les échanges par le biais du contrôle des ressources circulant dans les réseaux. Pour affiner

⁵ Il s'agit d'un cadre du Conseil Général du Rhône qui recevait un nombre de choix supérieur à la moyenne sur la matrice agrégée multiplexe en 1995. En d'autres termes, il était cité par beaucoup d'acteurs interrogés comme une relation de travail importante, une source d'information et une personne à consulter. Ce fonctionnaire ayant quitté son poste en 1997, il ne figure donc pas dans les matrices de l'année 1999. Concernant celles-ci, deux personnalités importantes n'ont pas répondu à notre questionnaire. Il s'agit d'un cadre dirigeant de la COURLY et d'un maire d'arrondissement de la commune de Lyon, également membre du SYTRAL.

l'analyse, on a rapporté ces informations aux positions qu'ils occupent dans les sous-ensembles structurant les réseaux en 1995 et en 1999.

Cette opération qui nous conduit à combiner les niveaux d'analyse fournit les éléments empiriques permettant de répondre à la question de l'effectivité du P.D.U. comme outil de coordination intersectorielle à travers le rôle déterminant de certains acteurs. Ces acteurs figurent dans le corps du texte sous la forme de numéros afin de préserver leur anonymat. Leur attributs sont présentés dans [l'annexe 4](#). Par attributs, nous entendons :

1. leur institution d'appartenance (COURLY, SYTRAL, Conseil Général du Rhône, Conseil Régional, État, TCL, patronat, associations)⁶ ;
2. leur statut (élu, cadre technique ou administratif, représentant associatif, acteur privé)
3. leur domaine de compétence (généraliste ou spécialiste d'un secteur donné) ;
4. le rang hiérarchique occupé dans leur institution d'appartenance (premier rang, rang intermédiaire, second rang) ;
5. l'appartenance partisane (aucune⁷, PS, RPR, UDF, Verts).

2.2 *Le P.D.U. : un outil de socialisation et de réduction des clivages ?*

2.2.1 Un réseau interpersonnel dense et ayant peu évolué

La mesure de la densité permet de jauger globalement de la structure d'un réseau et donc de répondre partiellement à notre première hypothèse sur le lien supposé entre mise en œuvre du P.D.U. et densification des relations interpersonnelles⁸.

⁶ Pour les élus, se pose la question de la multi-appartenance institutionnelle du fait du cumul des mandats et des fonctions exécutives. Pour classer les élus, nous avons privilégié l'appartenance institutionnelle qui leur donne le plus de légitimité à intervenir sur la question des déplacements urbains. Ainsi, lorsqu'un élu est à la fois maire, conseiller communautaire et membre du SYTRAL, nous l'avons identifié comme élu du SYTRAL.

⁷ Les cadres, représentants associatifs et acteurs privés ont été classés dans cette catégorie.

⁸ Cet indice est obtenu par le rapport des relations observées sur les relations théoriquement possibles (soit $(n \text{ individu}) \times (n-1 \text{ individu})$).

Tableau 1 : Evolution de la densité du réseau pour les matrices connaissance et influence entre 1995 et 1999

Réputation \ année	1995	1999	Evolution
connaissance	80 %	74 %	-
influence	18 %	18 %	=

Si l'on applique cette mesure aux matrices « connaissance » et « influence », on note une baisse de la densité. En d'autres termes, les acteurs composant les réseaux se connaissent relativement moins en 1999 qu'en 1995. Ceci dit, ce jugement est à nuancer par la comparaison que l'on peut faire avec d'autres analyses structurales menées sur d'autres terrains. Le réseau lyonnais apparaît comme un réseau très dense.

Par ailleurs, la densité de la matrice « influence » reste similaire c'est-à-dire que le nombre d'acteurs considérés comme étant influents est le même ; ce qui ne signifie pas que les acteurs les plus influents en 1995 soient les mêmes en 1999.

Quatre ans après son lancement en 1995, le réseau d'acteurs du P.D.U. était donc légèrement moins dense malgré les nombreux groupes de travail que le P.D.U. a mis en place lors de la phase d'élaboration proprement dite.

De même, on ne note pas d'évolution significative concernant la densité de la matrice multiplexe. Ce constat est d'ailleurs valable pour chacune des matrices « Travail », « Informations », « Stratégie ».

Tableau 2 : Evolution de la densité du réseau pour les matrices « multiplexe », « Travail », « Information » et « Stratégie » entre 1995 et 1999

Ressource \ année	1995	1999
Multiplexe	23 %	23 %
Travail	18 %	20 %
Information	12 %	11 %
Stratégie	9 %	8 %

Si l'on ne retient que le P.D.U. comme variable explicative des diverses évolutions sur cette période, celui-ci ne semble donc pas avoir eu d'effet sur la densité relationnelle. En d'autres termes, il ne semble pas avoir généré davantage d'échanges de ressources.

Comment rendre compte de cette absence apparent d'impact alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que la procédure permette aux acteurs de mieux se connaître et d'échanger ? En réalité, entre 1995 et 1999, la composition exacte du réseau a sensiblement évolué : certains acteurs ont quitté leurs fonctions, ont changé de poste, d'autres au contraire sont apparus. C'est précisément sur cette seconde catégorie d'acteurs (les entrants) que l'impact du P.D.U. en termes de socialisation a été le plus faible.

De plus, comme le note E. Lazéga, si la densité « est un indicateur de base sur la structure d'un réseau, il s'agit cependant d'un indicateur délicat à manier (...) Il s'agit d'un indicateur problématique lorsque le système social étudié est segmenté en sous-groupes bien distincts » (Lazéga 1998). Or, le secteur des déplacements urbains, à Lyon comme ailleurs, est généralement considéré comme un secteur fragmenté en différents sous-secteurs évoluant selon des logiques propres. Nous avons donc tenté de tester à partir de l'analyse structurale de réseau l'existence de ces sous-groupes et de dégager une évolution. C'est l'un des objectifs de l'analyse structurale que de révéler l'existence de tels sous-groupes.

2.2.2 Des univers relationnels séparés ?

Pour E. Lazéga, un sous-groupe est « un sous-ensemble d'acteurs entre lesquels on constate l'existence de relations fortes, intenses, directes et fréquentes (...). La mesure de la cohésion du sous-groupe repose sur la comparaison entre la fréquence relative des relations entre membres d'un sous-groupe et celle entre membres et non membres » (Lazéga 1998 : 49). Il existe des définitions plus ou moins restrictives de la cohésion (relation directe ou indirecte, nombre d'intermédiaires par lesquels un acteur doit passer pour accéder à un autre acteur du sous-groupe), ... Pour notre part, nous avons considéré un sous-groupe comme un ensemble d'acteurs qui se choisissent réciproquement et qui sont connectés facilement entre eux (c'est-à-dire que chaque acteur peut entrer en contact avec un autre membre du sous-groupe en utilisant au maximum un intermédiaire).

Ce qui nous intéresse tout particulièrement ici, c'est de déterminer, par type de ressource, s'il existe des univers relationnels distincts et séparés et si ceux-ci coïncident avec des frontières sectorielles (transports collectifs urbains, circulation et stationnement des voitures particulières, urbanisme, ...). Rappelons en effet que l'une des hypothèses que nous souhaitons tester est que la segmentation initiale du champ des déplacements urbains a été remise en

question par la procédure P.D.U. Cette évolution peut revêtir à notre sens trois formes essentielles qui ne sont pas exclusives :

1. la disparition de la segmentation du système en sous-ensembles sectoriels ;
2. l'établissement de passerelles entre ces sous-ensembles (les acteurs au profil professionnel de généraliste pouvant jouer un rôle de coordination intersectorielle) ;
3. l'émergence de sous-ensembles moins homogènes du point de vue des domaines de compétence.

Si l'on teste cette hypothèse sur la matrice « multiplexe », on observe l'existence de sous-ensembles à la fois en 1995 et en 1999.

On note cependant quelques évolutions significatives :

- en 1995, le réseau apparaît assez nettement segmenté puisqu'il existe 11 sous-groupes réunissant à chaque fois 10 personnes. Les frontières entre ces sous-ensembles sont cependant relativement perméables car 5 acteurs sont présents dans chacun de ces 11 sous-groupes. Professionnellement, 3 de ces 5 points de passage sont des généralistes (car ils possèdent plus de deux domaines de compétence) et deux sont des spécialistes des transports collectifs urbains. On notera que ce noyau commun est composé uniquement de cadres administratifs ou techniques issus soit des services de l'État, soit du SYTRAL.
- en 1999, la segmentation en sous-ensembles a quasiment disparu : 9 acteurs entretiennent entre eux des relations privilégiées et constituent un sous-groupe cohérent. A l'extérieur de ce sous-groupe, les relations interindividuelles sont moins fortes et moins fréquentes. On peut évoquer ici l'émergence d'un « noyau dur » au sein duquel peut s'établir *a priori* une coordination intersectorielle. En effet, la majorité des membres de ce « noyau » a un profil professionnel de généraliste et l'autre partie est composée de spécialistes de transports collectifs urbains. A noter également la présence d'un acteur spécialiste de la circulation automobile. Institutionnellement, ces acteurs sont majoritairement issus du SYTRAL. On trouve également deux membres de la COURLY et un membre du Conseil Général du Rhône. Par rapport à la situation de 1995, l'un des faits marquants réside dans l'importance prise par les élus au sein de ce noyau d'acteurs fréquemment en contact. Alors qu'ils n'apparaissent pas en 1995 comme des points de contacts

entre sous-ensembles, les élus sont désormais présents à part égale avec les cadres administratifs et techniques.

En résumé, si l'on considère que le P.D.U. constitue la variable explicative de l'évolution de la structure du réseau, alors cette procédure semble avoir eu cinq impacts majeurs :

1. une diminution du nombre de sous-groupes ;
2. une augmentation du nombre d'acteurs pouvant assurer une fonction d'articulation entre secteurs professionnels ;
3. le renforcement du rôle des acteurs au profil professionnel généraliste;
4. la place moins grande des représentants des administrations d'État (essentiellement la DDE) dans ce travail d'articulation ;
5. la consolidation du SYTRAL dans sa fonction de point de passage notamment du fait du rôle plus important joué par ses élus.

A noter que ces conclusions ne s'appliquent pas forcément à chacune des ressources échangées dans les réseaux :

- concernant les réseaux relationnels fondés sur les relations de travail, on observe un processus de segmentation. Le nombre de sous-groupes augmente très nettement (de 2 à 5) alors que le nombre d'acteurs assurant une interface entre ces sous-groupes diminue (de 8 à 4). Le profil de ces « intermédiaires » change également : les représentants de la DDE ne figurent plus dans ce noyau de coordination. Ils sont remplacés par des élus du SYTRAL et de la COURLY. Il semblerait donc que lors de la phase de mise en œuvre du P.D.U., les relations de travail se soient distendues entre les services de l'État et les collectivités locales. La structuration plus forte des sous-groupes autour du SYTRAL et de la COURLY va dans le sens des observations que nous avons réalisées dans le rapport intermédiaire ;
- pour ce qui est des réseaux relationnels fondés sur l'échange d'information, on note un processus d'évolution inverse par rapport à la matrice multiplexe du point de vue de la socialisation. En effet, si le nombre de sous-groupes reste constant (on en dénombre 2), il n'existe plus d'acteurs assurant la liaison entre ces sous-groupes en 1999. Les informations circulent moins bien entre, d'une part, le SYTRAL qui constitue un sous-groupe à part entière et, d'autre part, un sous-ensemble de généralistes au sein duquel on trouve des agents de la DDE,

du Conseil Général, de la COURLY et du Conseil Régional. Se dessine ainsi une tendance à l'isolement du SYTRAL ;

- les réseaux de conseils stratégiques se segmentent également davantage. (on passe d'un sous-groupe unique à 24 sous-groupes relativement peu connectés entre eux). Cette évolution s'effectue au détriment des agents de la DDE qui ne structurent plus autant l'ensemble des échanges stratégiques qu'en 1995. Cette évolution est difficile à interpréter dans la mesure où elle peut renvoyer à deux réalités différentes mais non exclusives : soit l'expertise stratégique, un temps monopolisé par la DDE, s'est diffusée à la faveur de l'élaboration du P.D.U., soit la phase de mise en œuvre du P.D.U. de Lyon ne donne plus lieu en 1999 à des échanges stratégiques aussi importants que dans le passé. Cette dernière hypothèse apparaît cohérente avec le fait que les grandes décisions ont été prises en 1997-1998 (principalement le choix du tramway et du tracé des deux premières lignes).

Comparativement à ce qui apparaît dans les résultats issus de la matrice multiplexe, le P.D.U. semble ainsi avoir eu des effets contrastés selon les ressources échangées. Trois enseignements importants peuvent néanmoins être dégagés à partir de la matrice multiplexe qui donne à voir l'ensemble des relations dans lesquelles un acteur est engagé :

1. en 1995, le secteur des déplacements urbains à Lyon n'est pas aussi clivé que l'on pouvait s'y attendre au vu du matériau collecté durant la phase qualitative de notre enquête. Il existe dès 1995 des sous-ensembles, mais leur composition et leurs frontières ne coïncident pas avec des systèmes d'action sectoriels. Les généralistes y sont au contraire bien représentés. De plus, on trouve un nombre relativement élevé d'acteurs assurant une fonction d'interface. La communication au sein d'un secteur des déplacements urbains en cours de constitution n'est pas aussi mauvaise avant même le lancement du P.D.U. L'élaboration de cette procédure à partir de 1995 vient davantage accroître les échanges de ressources entre institutions locales et secteurs d'intervention qu'elle ne les déclenche. Ceci est cohérent avec le constat que nous faisons précédemment sur la relative stabilité de la densité globale des réseaux ;
2. comme dans les années 1980, la procédure P.D.U. est initialement portée par les administrations d'État - essentiellement la DDE - et plus particulièrement par des agents au profil généraliste qui tentent d'insuffler une nouvelle approche, de fabriquer collectivement une

nouvelle grille cognitive en vue de « construire » le secteur des déplacements. Leur rôle en matière de coordination va néanmoins être remis en question essentiellement par les élus locaux et les agents du SYTRAL qui investissent massivement le dossier P.D.U ;

3. A l'issue de cette procédure, on constate une politisation du secteur. Par politisation, nous entendons la participation plus importante des élus dans le processus décisionnel en [1999](#) par rapport à [1995](#). Ces élus sont essentiellement des membres du comité syndical du SYTRAL⁹. Le P.D.U. semble bien avoir constitué une « fenêtre d'opportunité » qui a été mise à profit par certains élus lyonnais. Ceci ne sous entend cependant pas que cette opportunité ait été accaparée par un seul entrepreneur politique centralisant sur sa personne les échanges de ressources.

Pour répondre à cette dernière question, il convient d'utiliser d'autres indicateurs issus de l'analyse structurale : le scores de centralité et de prestige.

2.3 L'affirmation d'un entrepreneur politique contrôlant les ressources échangées ?

Les paragraphes précédents nous ont permis de dégager les principales caractéristiques de la morphologie des réseaux de travail, d'information et de conseils stratégique pouvant favoriser l'intégration du champ des déplacements urbains à Lyon. Nous avons notamment insisté sur le fait que la segmentation était en partie amoindrie par la présence d'acteurs au profil généraliste et/ou assurant une fonction d'interface entre les sous-ensembles dégagés.

L'analyse structurale permet d'affiner ces premiers résultats en déplaçant la focale d'observation des sous-ensembles vers les institutions et leurs positions respectives dans ces réseaux. Ce déplacement de la focale est nécessaire si l'on considère qu'une institution agit d'autant plus facilement sur son environnement qu'elle possède une « boîte à outils » qui selon C. Hood repose sur la combinaison de quatre ressources basiques (Hood 1986) :

⁹ Pour définir le domaine de compétence de ces élus, il a été tenu compte à la fois de leur rôle au SYTRAL mais aussi à la COURLY ou au Conseil Général du Rhône. Ceci explique que certains élus du SYTRAL soient considérés comme des généralistes (pour une majorité d'entre eux) alors que d'autres sont classés dans la catégorie des spécialistes des transports collectifs urbains. Cette distinction reflète essentiellement la spécialisation technique plus poussée de certains élus sur ce secteur de politique publique.

- la nodalité, c'est-à-dire la capacité de l'institution à être au centre des réseaux d'échanges de ressources et à les structurer ;
- les moyens financiers, qui confèrent à l'institution des ressources pour mettre en œuvre ses projets ;
- l'autorité, assimilable à la possession d'un pouvoir légal ou officiel qui permet de demander, interdire, garantir, etc.
- la possession de moyens organisationnels (personnels, locaux, ...) que peut mettre à profit l'institution pour mettre en œuvre ses objectifs.

Dans un domaine peu hiérarchique comme les déplacements urbains, où il n'existe d'asymétrie radicale dans la répartition des moyens financiers et organisationnels entre les institutions publiques en présence, c'est sur la nodalité que peut se jouer la domination d'une institution. Il ne s'agit pas d'une domination légale mais bien plutôt fonctionnelle s'exprimant à travers la capacité à structurer les réseaux.

Une fois analysée la position des différentes institutions dans les réseaux, l'analyse structurale permet ensuite de déterminer si la nodalité de l'institution prime sur celle des individus. En d'autres termes, il s'agit de savoir si les individus bénéficient de la nodalité de l'institution à laquelle ils appartiennent ou si, inversement, les individus sont des facteurs de nodalité pour leur institution.

Concrètement, ceci implique d'adopter une démarche d'administration de la preuve en trois étapes successives :

- la comparaison des scores de centralité des institutions montre-t-elle que certaines se dégagent nettement par rapport aux autres par leur nodalité (§ 2.3.1.) ?
- en s'intéressant aux institutions les plus centrales, leur nodalité bénéficie-t-elle à l'ensemble de leurs agents (§ 2.3.2.) ?
- Existe-t-il des agents qui peuvent jouer un rôle d'entrepreneur politique en s'affirmant à la fois au sein de leur institution mais également dans le contrôle des ressources échangées dans l'ensemble du réseau (§ 2.3.3.) ?

2.3.1 La montée en puissance du SYTRAL

Nous nous sommes intéressés aux maxima et aux minima des 8 institutions impliquées dans la procédure P.D.U. Ce classement permet globalement

d'appréhender l'évolution de la centralité des institutions. Par centralité, on entend le flux total d'échanges dans lequel une institution (ou un acteur) est engagée avec les autres. Une institution (ou un acteur) est d'autant plus centrale qu'elle reçoit beaucoup de flux en provenance des autres et qu'elle en émet également beaucoup.

Tableau 3 : Evolution de la centralité des institutions entre 1995 et 1999 (toutes ressources confondues)

	multiplexe 1995	Multiplexe 1999
Maximum de choix reçus	COURLY	SYTRAL
Minimum de choix reçus	Associations Patronat	Patronat
Maximum de choix émis	COURLY	SYTRAL
Minimum de choix émis	Conseil Régional	Patronat

Entre 1995 et 1999, on observe un déplacement de la centralité du réseau, toutes ressources confondues, de la COURLY vers le SYTRAL. Ceci apparaît cohérent avec une tendance que nous avons déjà évoquée plus haut : la consolidation du SYTRAL dans sa fonction de médiation entre les divers sous-groupes.

On ne saurait pour autant évoquer un processus d'affirmation majeur du SYTRAL par rapport à la COURLY. En effet, en 1995 comme en 1999, les acteurs du SYTRAL sont également très demandeurs - donc dépendants - de ressources détenues par d'autres institutions locales puisqu'il s'agit du groupe qui émet le plus de choix vers les autres.

Les administrations d'État ne sont pas les principaux demandeurs ou fournisseurs de ressources aussi bien en 1995 qu'en 1999. Cet état de fait contraste avec ce que nous avons évoqué à propos de la structuration des sous-ensembles en 1995. Dès l'origine du lancement du P.D.U., il semble donc que les collectivités locales et leurs émanations se soient mobilisées très fortement sur le dossier. Les administrations d'État jouent en 1995 un rôle certes important, tout particulièrement dans la circulation des ressources entre sous-groupes, mais néanmoins secondaire par rapport aux autres institutions.

On notera la position très en retrait des représentants du patronat local en 1995 et en 1999. Pour les deux dates, les représentants du patronat sont globalement les acteurs vers lesquels on se tourne le moins et qui sont les moins demandeurs. Les associations locales paraissent également relativement marginales, à un degré moindre cependant. De la même façon, les cadres de

l'entreprise exploitant le réseau de transports collectifs urbains - la SLTC - occupent en 1995 et en 1999 une position périphérique.

2.3.2 Le renforcement de quels acteurs du SYTRAL ?

Pour visualiser la configuration du réseau, toutes ressources confondues, en fonction de l'appartenance institutionnelle des acteurs en [1995](#) et en [1999](#), cliquez sur les liens hypertextes correspondants.

Entre les deux dates, on observe effectivement une double tendance à la fois au regroupement des agents du SYTRAL et à une translation vers le cœur du réseau. Ce double processus vient étayer la thèse d'une centralisation du dispositif P.D.U. sur le SYTRAL. Pour autant, il apparaît que cette centralité accrue de l'institution cache une hétérogénéité des scores individuels de ses membres.

Tableau 4 : Evolution des scores individuels de centralité des acteurs du SYTRAL toutes ressources confondues

En grisé figurent les acteurs les plus centraux du SYTRAL

Entre crochets, figurent les codes des acteurs en 1995

Code des acteurs	Score de centralité en 1995	Score de centralité en 1999
1	absent	33
16 [16]	60	48
17 [17]	74	101
24 [23]	174	118
27 [26]	41	70
34 [34]	72	64
38 [39]	43	69
40 [42]	24	20
42 [44]	20	30
49 [49]	56	48
52 [54]	28	56

Moyenne des scores de centralité des acteurs du SYTRAL en 1995 et en 1999 : 59

En 1995 comme en 1999, la centralité des agents du SYTRAL est hétérogène. En 1995, un acteur se dégage très nettement (n° 23) suivi par deux autres (n° 17 et 34). En 1999, le classement reste identique mais de nouveaux acteurs (n° 27 et 38) rejoignent le trio occupant le cœur du réseau. De plus, l'écart-type se réduit : on passe d'un rapport de 1 à 9 en 1995 entre le plus faible score de centralité au SYTRAL et le plus élevé, à un rapport de 1 à 6 en 1999.

Pour résumer, le renforcement de la centralité du SYTRAL par rapport aux autres institutions locales ne bénéficie pas à l'ensemble des membres de l'autorité organisatrice des transports urbains. En 1995 comme en 1999 un acteur se dégage nettement dans la hiérarchie interne du SYTRAL. Cependant, on constate également qu'entre les deux dates les scores de centralité de certains de ses membres diminuent. De prime abord, il semble donc que l'on soit davantage en présence d'un processus d'affirmation d'un leadership individuel que d'un leadership institutionnel. C'est par l'action de quelques uns de ses membres que le SYTRAL renforce sa centralité par rapport aux autres institutions. Leur centralité agit fortement sur celle de l'institution.

2.3.3 Un ou plusieurs entrepreneurs politiques ?

Pour finir de tester cette hypothèse, il convient de comparer les scores de centralité de quelques acteurs qui apparaissent les plus centraux au sein du SYTRAL avec ceux des autres acteurs du réseau. En d'autres termes, il faut resituer ces acteurs parmi le groupe des personnes les plus influentes.

Afin de faciliter l'exploitation des données, nous avons choisi de nous focaliser sur les 10 acteurs enregistrant les scores de centralité les plus importants. Dans les tableaux qui suivent, ces acteurs les plus centraux sont présentés par ordre décroissant d'importance en 1995 et en 1999

Tableau 5: Hiérarchie des centralités et attributs des 10 acteurs les plus importants en 1995 (toutes ressources confondues)

En grisé, figurent les acteurs les plus centraux du SYTRAL

Code des acteurs	Institution	Statut	Appartenance partisane	Rang hiérarchique	Domaine de compétence	Score de centralité
23	SYTRAL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	174
25	État	Cadre	Aucune	Rang intermédiaire	Généraliste	85
35	COURLY	Cadre	Aucune	Premier rang	Généraliste	84
50	Conseil Général	Cadre	Aucune	Premier rang	Circulation et stationnement voiture particulière	79
32	État	Cadre	Aucune	Rang intermédiaire	Généraliste	77
17	SYTRAL	Elu	UDF	Premier rang	Généraliste	74
8	COURLY	Cadre	Aucune	Premier rang	Généraliste	74
34	SYTRAL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	72
36	COURLY	Cadre	Aucune	Premier rang	Généraliste	63
16	SYTRAL	Elu	Parti Socialiste	Premier rang	Généraliste	60

Moyenne des scores de centralité sur l'ensemble du réseau : 41,7

En 1995, on note :

- une forte présence du SYTRAL selon une parité entre cadres et élus ;
- la COURLY est également bien représentée uniquement par des cadres dirigeants dont le profil professionnel est généraliste ;
- l'État est la troisième institution la mieux représentée par le nombre de ses agents qui ont également des profils de généralistes.

Tableau 6 : Hiérarchie des centralités et attributs des 10 acteurs les plus importants en 1999 (par ordre décroissant)

En grisé, figurent les acteurs les plus centraux du SYTRAL en 1999

Entre crochets, figurent les codes de ces acteurs en 1995

Code des acteurs	Institution	Statut	Appartenance partisane	Rang « hiérarchique »	Domaine de compétence	Score de centralité
24 [23]	SYTRAL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	118
17 [17]	SYTRAL	Elu	UDF	Premier rang	Généraliste	101
35 [35]	COURLY	Cadre	Aucune	Premier rang	Généraliste	98
32 [32]	État	Cadre	Aucune	Rang intermédiaire	Généraliste	71
27	SYTRAL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	71
38	SYTRAL	Elu	Parti Socialiste	Premier rang	Transports collectifs urbains	69
45	TCL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	66
50 [50]	Conseil Général	Cadre	Aucune	Premier rang	Circulation et stationnement voiture particulière	65
34 [34]	SYTRAL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	64
46	COURLY	Cadre	Aucune	Premier rang	Généraliste	59

Moyenne des scores de centralité pour l'ensemble du réseau : 40

Par rapport à 1995, on constate en 1999 :

- un renforcement de la centralité du SYTRAL dont les 5 membres les plus centraux comptent également parmi les acteurs les plus centraux du réseau. Cette centralité accrue s'exprime notamment par la place faite à un élu UDF qui passe entre 1995 et 1999 de la sixième à la deuxième position. Un cadre du SYTRAL conserve la position la plus centrale à l'intérieur du réseau avec un score 3 fois supérieur à la moyenne ;
- l'entreprise privée exploitant le réseau est désormais représentée dans le classement par le biais d'un de ses cadres dirigeants ;
- la centralité des agents de la COURLY évolue légèrement à la baisse. A noter que cette institution est représentée uniquement par des cadres à profil généraliste.

Si l'on s'intéresse à la capacité de maîtriser les ressources, il convient alors d'affiner ce classement en analysant les 5 acteurs les plus prestigieux en 1995 et 1999. En effet, la mesure du prestige dépend de la capacité d'un acteur à recevoir beaucoup de sollicitations de son environnement et à en émettre peu. Le prestige constitue donc un indicateur de la capacité à contrôler l'affectation des ressources au sein d'un réseau social¹⁰. Pour visualiser la position des 10 acteurs les plus centraux et les plus prestigieux, cliquez sur [1995](#) et [1999](#).

Tableau 7 : Hiérarchie et attributs des 5 acteurs les plus prestigieux en 1995

En grisé, figure l'acteur du SYTRAL le plus prestigieux

Code des acteurs	Institution	Statut	Appartenance partisane	Rang « hiérarchique »	Domaine de compétence	Score de prestige
34	SYTRAL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	+ 46
35	COURLY	Cadre	Aucune	Premier rang	Généraliste	+ 38
25	Etat	Cadre	Aucune	Rang intermédiaire	Généraliste	+ 13
36	COURLY	Cadre	Aucune	Premier rang	Généraliste	+ 7
50	Conseil Général	Cadre	Aucune	Premier rang	Circulation et stationnement voiture particulière	- 3

Moyenne des scores de prestige pour l'ensemble du réseau : - 1,8

En 1995, il y a une forte polarisation des réseaux, toutes ressources confondues, autour des cadres de deux institutions :

- le SYTRAL est déjà l'institution où se situe l'acteur le plus doté en ressources relationnelles en la personne d'un cadre de premier niveau spécialisé sur les Transports collectifs urbains ;
- la COURLY, représentée par le biais de cadres généralistes, contrôle également les ressources qui s'échangent dans le réseau ;
- l'État et le Conseil Général enregistrent des scores significativement inférieurs.

¹⁰ Le score de prestige est calculé en faisant la différence entre le nombre de choix reçus par un acteur et le nombre de choix qu'il émet. Un acteur se trouve donc doté d'un capital relationnel lorsque ce solde est positif. On dit alors que l'acteur est créditeur. Par contre, dans le cas où un acteur émet plus qu'il ne reçoit de choix, il se trouve dans une situation de dépendance. On dit alors que l'acteur est débiteur.

Tableau 8 : Hiérarchie et attributs des 5 acteurs les plus prestigieux en 1999

En grisé, figurent les acteurs les plus prestigieux du SYTRAL

Entre crochet, figurent les codes de ces acteurs en 1995

Code des acteurs	Institution	Statut	Appartenance partisane	Rang « hiérarchique »	Domaine de compétence	Score de prestige
34 [34]	SYTRAL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	+ 34
35 [35]	COURLY	Cadre	Aucune	Premier rang	Généraliste	+ 30
24	SYTRAL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	+ 28
27	SYTRAL	Cadre	Aucune	Premier rang	Transports collectifs urbains	+ 24
15	État	Cadre	Aucune	Premier rang	Généraliste	+ 17

Moyenne des scores de prestige pour l'ensemble du réseau : - 0,9

Par rapport à la situation de 1995, on observe en 1999 :

- un relatif renforcement du SYTRAL car trois des cinq acteurs parmi les plus prestigieux en sont membres ;
- cette tendance s'effectue au détriment du Conseil Général et de la COURLY ;
- en termes de domaines de compétences, si le SYTRAL se renforce, c'est essentiellement autour de la compétence juridique qui est la sienne : les Transports collectifs urbains. A l'inverse, les cadres de l'État et de la COURLY deviennent les seuls vecteurs d'une potentielle approche transversale autour de la question des déplacements urbains ;
- on note une recomposition du leadership individuel. Deux acteurs prestigieux en 1995 le demeurent en 1999 (n° 34 et 35). Quant aux trois autres, ils ont bénéficié de la fenêtre du P.D.U. pour s'affirmer au sein de leur institution. C'est tout particulièrement le cas de l'acteur n° 24 du SYTRAL (acteur le plus central à la fois en 1995 et en 1999), qui était très débiteur en 1995 (-62) et qui dont le crédit augmente très fortement en 1999 (+28).

Cette question de la recomposition du leadership individuel est centrale car on constate qu'entre 1995 et 1999 ce sont les cadres dirigeants du SYTRAL qui ont le plus profité fonctionnellement du montage du P.D.U. On observe donc bien l'affirmation d'une entreprise politique qui semble portée par plusieurs cadres (n° 24, 27, 34), mais qui restent cantonnés au domaine de compétence de leur institution de rattachement : les transports collectifs urbains.

La centralité et le prestige de ces cadres du SYTRAL conduit-elle à obérer les possibilités de coordination entre les divers secteurs participant aux déplacements urbains ? Une procédure portée fonctionnellement par des cadres d'une autorité organisatrice en charge des transports urbains peut-elle déboucher sur une approche globale des déplacements ? L'absence de compétence juridique sur l'ensemble du champ des déplacements urbains ne constitue-t-elle pas une limite indépassable ?

2.3.4 Entreprise politique et coordination intersectorielle

Pour répondre à ces questions, il convient de resituer les cadres dirigeants du SYTRAL par rapport aux sous-ensembles mis en évidence dans la sous-partie 2.2. En effet, l'un des avantages de la méthode utilisée réside dans la possibilité de « passer » d'un niveau d'analyse à un autre, de l'individuel au collectif et inversement.

Rappelons les principaux constats formulés à propos des sous-ensembles structurant les réseaux en 1995 et 1999 :

- Les réseaux apparaissent de moins en moins clivés : il n'existe plus en 1999 qu'un « noyau dur » pouvant *a priori* jouer fonctionnellement un rôle de coordination. Ce gage *a priori* d'une meilleure coordination intersectorielle est d'ailleurs renforcé par la présence de généralistes dans les processus d'échanges de ressources ;
- de même, on avait mis en évidence un processus de politisation du champ des déplacements urbains à travers une participation plus importante des élus du SYTRAL.

Tableau 9 : Attributs, scores de centralité et de prestige des acteurs composant le « noyau dur » en 1999

En grisé figurent les acteurs « créditeurs »

Codes des acteurs	Institution	Statut	Domaine de compétences	Score de centralité	Scores de prestige
16	SYTRAL	Elu	Généraliste	48	- 36
17	SYTRAL	Elu	Généraliste	101	- 9
21	Conseil Général	Cadre	Circulation et stationnement voiture particulière	47	- 15
24	SYTRAL	Cadre	Transports collectifs urbains	163	+ 28
28	Conseil Général	Cadre	Généraliste	52	- 8
34	SYTRAL	Cadre	Transports collectifs urbains	64	+ 34
38	SYTRAL	Elu	Transports collectifs urbains	69	+ 11
46	COURLY	Cadre	Généraliste	59	+ 3
52	SYTRAL	Elu	Généraliste	56	+ 12

Moyenne des scores de centralité pour l'ensemble du réseau : +40

Moyenne des scores de prestige pour l'ensemble du réseau : -0,9

L'analyse de la centralité et du prestige des acteurs appartenant au « noyau dur » vient compléter la portée des deux constats rappelés ci-dessus. Le tableau 9 suggère que le véritable travail de coordination ne s'établit pas entre l'ensemble des membres de ce « noyau dur », mais qu'il est fonctionnellement pris en charge par deux acteurs au profil relationnel particulier. Il s'agit de cadres du SYTRAL, spécialistes des transports collectifs urbains.

En effet, au sein du « noyau dur », les généralistes enregistrent des scores de prestige peu élevés, relativement aux spécialistes des transports collectifs urbains. Ces derniers apparaissent donc comme les pivots de la coordination dans le champ des déplacements urbains à Lyon dans la mesure où ils sont le plus en capacité de contrôler les ressources échangées. Globalement, on observe que les acteurs situés à l'extérieur de l'autorité organisatrice des transports collectifs urbains sont peu prestigieux, donc *a priori* dépendants du SYTRAL.

De plus, la politisation de ce « noyau dur » ne doit pas cacher le fait que, comparativement aux autres acteurs, les élus sont soit débiteurs, soit légèrement créditeurs en termes de contrôle des ressources. Ils sont ainsi globalement dépendants des cadres les plus prestigieux.

Pensé comme une procédure devant permettre l'émergence d'un véritable secteur des déplacements urbains, agrégeant donc des domaines très divers répondant à des logiques et des temporalités propres (transports collectifs urbains, transports collectifs non urbains, circulation et stationnement voiture particulière, « modes doux », urbanisme, ...), le P.D.U. de Lyon était supposé offrir aux acteurs locaux un cadre de coordination. Le P.D.U. s'inscrit en cela, comme d'autres procédures dans d'autres champs de politiques urbaines, dans une tendance nationale où l'État tente de créer les conditions procédurales de l'émergence d'un consensus au sein d'un système d'action local non hiérarchique (Duran, Thoenig 1996).

A la lecture des paragraphes précédents, il semble que l'élaboration à partir de 1995 du P.D.U. à Lyon et sa mise en œuvre ont permis de créer, du point de vue des échanges de ressources et de la structuration des réseaux d'acteurs, les conditions d'une coordination intersectorielle accrue par l'émergence de deux entrepreneurs politiques au sein du SYTRAL. Dès 1995, le système d'action est moins bloqué qu'il n'y paraît de prime abord, notamment du fait de la densité remarquable des relations, du fait que les sous-groupes repérés ne coïncident pas avec des frontières sectorielles et enfin en raison de la présence essentielle d'acteurs au profil généraliste à l'interface entre ces sous-ensembles. En 1999, le P.D.U. a encore accentué *a priori* la capacité de pilotage du système en réduisant drastiquement le nombre de sous-ensembles et en faisant émerger un « noyau dur » de coordination centré sur le SYTRAL.

Cette structuration du réseau apparaît d'autant plus efficace *a priori* en termes de coordination que deux cadres du SYTRAL se distinguent très nettement par leur capacité à contrôler les ressources échangées. Du point de vue de l'analyse structurale de réseau, le P.D.U. de Lyon semble bien avoir consacré un leadership centré sur le SYTRAL en matière de déplacements urbains. La maîtrise des ressources politiques par une institution n'ayant pas de compétence juridique lui permettant d'aborder globalement ce secteur de politique publique en voie de constitution ne constitue pas dans le cas lyonnais une limite. Seule compte la capacité fonctionnelle à structurer des réseaux relationnels et à affecter des ressources.

EPILOGUE : COORDINATION, COHERENCE ET DOMINATION ?

Les chercheurs travaillant sur les politiques locales de « déplacements urbains » s'accordent depuis une dizaine d'années sur le constat d'un relatif échec de ces politiques à « prendre en considération la dimension systémique des déplacements, ce qui rend inefficace toute amélioration strictement sectorielle » (Lefèvre, Offner 1990). Les difficultés de penser conjointement les politiques d'urbanisme et de déplacements et de minimiser les tensions entre des « tuyaux » sectoriels comme la gestion de la voirie ou des transports en commun sont ainsi fréquemment soulignées.

La faute en est généralement attribuée à la répartition des compétences qui sous-tend ces politiques. Ainsi C. Lefèvre et J.-M. Offner mentionnent-ils le fait que le champ d'action institutionnel des élus locaux « ne correspond pas au niveau géographique de l'agglomération, niveau auquel devraient pourtant être coordonnées les diverses politiques sectorielles. » Doit-on dès lors se résigner à prendre acte du fait que les systèmes locaux de déplacements seraient ingouvernables au niveau d'une agglomération ?

Les acteurs en charge de la politique des déplacements urbains ont au contraire cherché à affirmer la nécessité d'une planification concertée pour résoudre les problèmes de gouvernabilité. Ainsi ont-ils saisi l'opportunité offerte par les Plans de Déplacements Urbains issus de la LOTI et revisités par la loi sur l'Air au milieu des années 1990. La recette planificatrice est simple et éprouvée : il s'agit, en réunissant autour d'une table tous les partenaires concernés, de faire une part plus grande à la réflexion conjointe. En se mettant d'accord sur une problématique « rationnelle » de l'action, et ce faisant, acceptable par tous en théorie, nul doute que le système parvienne à intégrer tous ses segments autour d'un référentiel transversal, partagé car fabriqué dans l'interaction.

La recherche que nous avons menée sur le P.D.U. de Lyon conduit à décaler le regard de l'examen des compétences formelles des institutions vers les mécanismes de coordination informelle qui rendent possible une intégration du champ des déplacements au niveau de l'agglomération. En effet, on l'a vu, l'absence de maîtrise juridique de ce champ par une institution unique ne rime pas nécessairement avec une absence de maîtrise des ressources politiques. La recomposition des leaderships institutionnel et individuel qui accompagne l'élaboration du P.D.U. de Lyon se traduit fonctionnellement par une intégration des réseaux par une institution et un nombre réduit d'acteurs. La scène lyonnaise aurait-elle trouvé les recettes de fabrication du « grand intégrateur » ?

Pour répondre à cette question, il faut réintégrer dans l'analyse le rapport existant entre les objectifs affichés dans le P.D.U. et les choix mis en regard.

L'objectif essentiel du P.D.U. est de réduire la part de marché de la voiture au profit des transports collectifs. Pour ce faire, on reprend l'argument bien connu, qui consiste à faire le pari que les automobilistes ne choisiront les transports collectifs que lorsque leurs avantages comparatifs seront supérieurs à ceux de la voiture. A Lyon, la nouveauté avec le P.D.U. lancé en 1995 réside dans le changement implicite de levier d'action pour aboutir à cet objectif.

Le développement de l'usage des transports collectifs urbains n'est plus en effet la finalité ultime de l'autorité organisatrice. S'appuyer sur le seul développement qualitatif et quantitatif du réseau de transports collectifs nécessiterait des efforts d'investissement considérables pour une hausse de la part de marché que l'on estime limitée. L'équation « augmentation de la qualité des transports collectifs urbains = augmentation de la part de marché des transports collectifs urbains » a semble-t-il vécu chez certains cadres. C'est désormais vers une politique restrictive à l'encontre des voitures que l'on se tourne pour favoriser le report modal. Coordination dans le champ des déplacements urbains rime ici avec arbitrage au détriment de la voiture particulière.

L'objectif du SYTRAL - comme d'autres autorités organisatrices - est dorénavant de s'attaquer aux avantages comparatifs de la voiture. La réalisation de deux lignes de tramway à la faveur du P.D.U. de Lyon apparaît donc, de prime abord, comme une déclinaison logique et rationnelle de cet objectif. A travers la réalisation de ces deux lignes, on réduit l'espace de voirie réservé à la voiture.

Si la rationalité s'exprime à travers l'adéquation des fins et des moyens, on peut néanmoins questionner l'efficacité de ce choix stratégique. Pour en rester au strict plan des outils techniques, d'autres mesures existent et permettent de réduire l'avantage comparatif des voitures. A titre comparatif, l'enveloppe consacrée à la réalisation des 18,7 kms du tramway lyonnais - soit 2,3 milliards de francs - aurait permis de réaliser environ 150 kms de sites propres bus¹¹ ou de procéder, sur chacune des 55 communes de la COURLY, à une centaine de réaménagements de chaussée destinés à pénaliser la circulation automobile

¹¹ Le coût kilométrique d'un site propre bus en double sens oscille entre 10 et 20 millions de francs H.T. selon qu'il s'agit d'une simple réaffectation de voirie ou d'une réfection de chaussée.

(aménagement paysagers, détournements de trajectoire, coussins « berlinois », etc. ...) ¹². Comment envisager que 18,7 kms de tramway permettront de réduire de manière significative la part de la voirie consacrée à la voiture lorsque que la seule voirie communautaire représente quelque 2 000 kms ?

Présenté comme un élément de rupture par rapport aux politiques antérieures, le choix du tramway nous semble davantage s'inscrire dans la continuité. En regard des objectifs ambitieux affichés par le P.D.U., la solution technique adoptée ne permet pas d'opérer un réel arbitrage au détriment de la voiture particulière. Il s'agit davantage là d'une mesure symbolique, mais il est vrai que la « chose politique » s'alimente de symboles dont la rationalité répond à d'autres logiques que la seule logique technique. En l'occurrence, tout est affaire de localisation des coûts et des bénéfices.

Pourquoi le SYTRAL a-t-il favorisé la logique du « grand projet » alors même que des capacités d'intégration inter-sectorielle semblaient se dessiner à son avantage et autoriser la conduite d'une politique significativement plus restrictive à l'encontre des voitures ?

Il est indéniable que la logique du « grand projet » permet une instrumentalisation politique qui a joué un rôle très important dans le choix du tramway en tant que réalisation emblématique du P.D.U.. Comme dans d'autres villes françaises (Nantes, Strasbourg, Grenoble, ...), le choix du tramway s'insère dans une configuration politique particulière qui en fait un outil de conquête de la mairie. Soutenu par l'État à travers les financements d'équipement de la Direction des Transports Terrestres, ce choix d'investissement participe bien évidemment pour les élus locaux qui s'en font les promoteurs d'une logique de positionnement sur la scène politique locale. Le tramway marque l'espace urbain, il est la traduction de leur empreinte, de leur capacité à piloter la ville.

Il apparaît de surcroît envisageable de produire un tel objet dans un temps relativement court – celui du politique et de l'élection. Le choix du tramway reste en effet essentiellement un choix sur le matériel et accessoirement sur son inscription dans un projet urbain plus vaste. Plus sensible, le choix du tracé nous semble relever du faux débat. En se focalisant sur quelques dizaines de kms que l'on va « prendre » à la voiture, on évite de généraliser cette

¹² Le coût moyen d'un tel aménagement en dur est évalué par les subdivisions voirie de la COURLY à environ 500.000 F.

problématique à l'ensemble de l'agglomération. Le traitement du conflit localisé est certes plus aisé que celui d'une controverse généralisée.

Le choix du tramway comme mesure phare du P.D.U. à Lyon allie donc pour ses promoteurs un coût politique limité - car on ne « traite » qu'une vingtaine de kms de voirie -, une forte visibilité à travers un objet technique bénéficiant d'un effet de mode et une concentration des gains sur un petit nombre d'acteurs.

Si d'aucuns verront dans les projets de tramway actuellement en discussion ou en cours de réalisation dans les villes de province les signes d'une possible « gouvernance locale » reposant sur des mécanismes de coordination entre institutions, nous préférons, à partir des enseignements du cas lyonnais, les interpréter comme résultant de mécanismes très classiques de domination politique se traduisant par des alliances qui se nouent à l'occasion d'un projet comme le tramway. La coordination du champ des déplacements urbains assumée fonctionnellement par le SYTRAL apparaît ainsi sous un autre jour, lorsque l'on se penche sur les fruits de cette « coordination ».

Le prix à payer n'est autre que la mise en veilleuse de l'ambition première en matière de politique des déplacements urbains, à savoir l'affirmation d'une véritable capacité d'arbitrage entre modes à l'échelle de l'agglomération.

Comme le note un cadre du SYTRAL :

[...] La COURLY n'avait pas de politique de déplacements et nous non plus. Donc finalement comme on n'a pas de politique, on avance en marchant. [...] (extrait d'entretien).

La possibilité de produire une politique globale des déplacements est ainsi renvoyée à des mécanismes incrémentaux qui ne s'établissent pas à l'échelle de l'agglomération, mais bien davantage à l'échelle de la commune, échelon clé de mise en œuvre des objectifs du P.D.U. Or, à regarder de plus près ce qui se passe dans les communes de l'agglomération lyonnaise, les acteurs en charge de la mise en œuvre de la politique des déplacements urbains semblent bien, de concert, ignorer superbement les exhortations du P.D.U. à pénaliser la circulation des automobiles.

Ainsi, certains cadres ou élus de communes « sensibles » - où le taux de motorisation est peu élevé - avouent ne pas se sentir concernés par les problèmes de circulation des voitures, évacués comme « *un souci de riches* ».

Pour d'autres, maîtres d'ouvrage ou maîtres d'œuvre, le document PDU acquiert bien une existence effective, mais vient se surajouter encore à la pile des directives techniques. Et si d'autres, enfin, s'avouent séduits par les objectifs du P.D.U., ils préfèrent, dans les choix qu'ils doivent effectuer au quotidien, éviter ce qu'ils appellent un « *dogmatisme doctrinaire* ». Car à l'échelle de la commune, de la subdivision communautaire de voirie ou de l'unité territoriale des TCL, les problèmes de transport apparaissent sous un jour singulièrement différent.

Si les dossiers apparaissent davantage gérés au coup par coup qu'en fonction d'une logique unitaire parfaitement homogène, c'est que les problèmes de déplacement n'apparaissent pas, au niveau de la commune, isolables d'autres problèmes - problèmes de ségrégation sociale, problèmes de chômage, problèmes d'insécurité, etc. -. A ce niveau, le système de contraintes apparaît beaucoup plus transversal encore qu'à l'échelle de l'agglomération et il s'agit en permanence d'intégrer au plus fin les demandes - parfois contradictoires - des différents usagers de la voirie et des riverains. Prévaut ainsi un système d'arbitrages territorialisés, le plus souvent centrés sur la personne du maire, auquel ses pouvoirs de police confèrent le pouvoir de décision. En bref, commune après commune, se fait jour une gestion à la fois incrémentale et sur mesure, qui semble fonctionner selon un jeu parfaitement réglé et récurrent.

Ce détour par la logique propre des metteurs en œuvre communaux de la politique des déplacements urbains suggère qu'il conviendrait de compléter une réflexion centrée sur les capacités de coordination « horizontale » par une analyse des capacités concrètes de coordination « verticale ». L'existence de logiques d'action spécifiques au niveau communal incite en effet à reposer différemment le problème de la coordination dans la politique des déplacements urbains : celui-ci se pose en effet autant à notre sens de façon verticale - au sens où le problème est la recherche d'une « homogénéité de conduite » de la base- que de façon horizontale - au sens où il s'agit de garantir la mise en compatibilité des divers « tuyaux » sectoriels -. Car c'est bien au niveau local, quartier par quartier, rue par rue, section de voie par section de voie, que la coordination intersectorielle se joue et que les arbitrages entre modes de transport s'effectuent. Dès lors, par capacité de coordination, on désigne autant la capacité à faire tenir ensemble des actions sectorielles pouvant être contradictoires, que la « possibilité pour chaque échelon d'obtenir une homogénéité de conduite de la part de ceux qui sont situés directement en dessous de lui » (Dupuy, Thoenig 1985).

Comment et dans quelle mesure peut être assurée cette « homogénéité de conduite » de la part de systèmes communaux qui paraissent, au premier abord, relativement autonomes et émiettés ? Quels sont les mécanismes informels d'intégration et de coordination qui permettent de lutter contre une fragmentation totale, dans un système où l'affirmation de liens hiérarchiques ne joue qu'à la marge ? Telles sont les questions qui nous paraissent, à l'issue de cette recherche, devoir être intégrées à une analyse des effets du P.D.U. sur les modes de coordination.

BIBLIOGRAPHIE

- Brouard S. (1996), "L'Arc Atlantique comme entreprise politique : coopération inter-régionale et leadership politique", in R. Balme (sous la direction de), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, pp. 69-90
- Budge I. et Laver M. (1986), "Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory", *Legislative Studies Quarterly*, Vol.XI, n°4, pp. 485-506.
- Callon M. (1986), "Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'année sociologique*, n°36, pp. 169-208.
- Chisholm D. W. (1989), *Coordination without hierarchy : informal structures in multiorganizational systems*, California University Press, Berkeley.
- Degenne A. et Forsé M. (1994), *Les réseaux sociaux*, Armand Colin, Paris.
- Dupuy F. et Thoenig J.-C. (1980), *Les services extérieurs de l'Etat face à leur environnement. Le cas des Directions Départementales de l'Équipement. Résultats d'enquête*, Rapport de recherche, Centre de Sociologie des Organisations, CNRS, Paris.
- Dupuy F. et Thoenig J.-C. (1985), *L'administration en miettes*, Fayard, Paris.
- Duran P. et Thoenig J.-C. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, Vol.46, n°4, pp. 580-623.
- Hood C. (1986), *The Tools of Government*, Chatham House, Chatham, N.J.
- Lassave P. (1987), *L'expérience des Plans de Déplacements Urbains (1983-1986)*, Rapport de recherche, CETUR, Bagneux.
- Laumann E. et Knoke D. (1987), *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, Wisconsin University Press, Madison.
- Laumann E. O. et Pappi F. U. (1976), *Networks of collective action : a perspective on community influence systems*, Academic Press, London.
- Lazéga E. (1998), *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, PUF, Paris.
- Le Galès P. (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, Vol.45, n°1, pp. 57-95.

- Lefèvre C. et Offner J.-M. (1990), *Les transports urbains en question*, Celse, Paris.
- Mény Y. et Thoenig J.-C. (1989), *Politiques publiques*, PUF, Paris.
- Offner J.-M. (1993), "Vingt-cinq ans (1967-1992) de planification des transports urbains en France", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°5.
- Offner J.-M., Menerault P., Ducheine C., Hamdoud N., Perroy A. et Sicre I. (1989), *Configurations du pouvoir technico-politique local et diversification des compétences dans le secteur des transports collectifs urbains*, Rapport de recherche, Plan Urbain / Ministère de l'Équipement, Institut National de la Recherche sur les Transports et leur Sécurité, Arcueil.
- Simon H. (1976), "From substantive to procedural rationality", in S. Latsis (sous la direction de), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, pp. 129-148
- Slosse G. (1990), *Les élus locaux et les transports collectifs, entre technique et politique*, Rapport de recherche, CETUR, LATIS, Noisy le Grand.
- Sytral (1984), *Commission "Points Noirs"*, Sytral, Lyon.
- Thatcher M. (1995), "Les réseaux de politique publique : bilan d'un sceptique", in P. Le Galès, M. Thatcher (sous la direction de), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, pp. 229-248