



HAL
open science

L'action publique face à la “ privatisation ” de la fabrique urbaine : le cas de la politique de mobilités de l'agglomération lyonnaise

Stéphanie Buys

► **To cite this version:**

Stéphanie Buys. L'action publique face à la “ privatisation ” de la fabrique urbaine : le cas de la politique de mobilités de l'agglomération lyonnaise. Architecture, aménagement de l'espace. 2016. dumas-01405778

HAL Id: dumas-01405778

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01405778>

Submitted on 30 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

BUYS Stéphanie
Master Urbanisme et Projet Urbain
Formation Continue
2016



Travail Personnel de Fin d'Etudes



**L'action publique face à la « *privatisation* » de la fabrique urbaine :
le cas de la politique de mobilités de l'agglomération lyonnaise**

Date de soutenance :
6 Septembre 2016

Membres du jury :
Fanny VUAILLAT,
directrice d'études
Samuel MARTIN

Notice analytique
PROJET DE FIN D'ETUDES

NOM ET PRENOM DE L'AUTEUR : BUYS STEPHANIE

TITRE DU PROJET DE FIN D'ETUDES : L'action publique face à la « *privatisation* » de la fabrique urbaine : le cas de la politique de mobilités de l'agglomération lyonnaise

DATE DE SOUTENANCE : 6 SEPTEMBRE 2016

ORGANISME D'AFFILIATION : Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre Mendès France

DIRECTEUR DU PROJET DE FIN D'ETUDES : VUAILLAT FANNY

COLLATION :

- NOMBRE DE PAGES : 116
- NOMBRE D'ANNEXES : 2
- NOMBRE DE REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES : 53

MOTS-CLES ANALYTIQUES : ACTION PUBLIQUE LOCALE – PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS – METROPOLE DE LYON – SYTRAL – POLITIQUE DE MOBILITES – PRIVATISATION – ECONOMIE COLLABORATIVE – ECONOMIE DES PLATEFORMES

MOTS-CLES GEOGRAPHIQUES : AGGLOMERATION LYONNAISE – METROPOLE DE LYON

RESUME

Ce travail formule l'hypothèse d'une recomposition en cours des rapports publics-privés dans l'exercice public des politiques d'aménagement. Il s'attache à interroger la ou les façons dont l'acteur public peut encore, à l'heure des Partenariats Public Privés, de la « ville intelligente » et de l'économie collaborative, poursuivre un intérêt général en organisant la mise en œuvre de différentes missions de services publics dans le domaine de l'urbain, sans pour autant les mettre en œuvre lui-même. Il s'agit ainsi d'étudier comment l'action publique ne semble désormais plus seulement être une affaire d'acteurs publics, et les questions de positionnement et de modalités d'action que cela pose pour ces derniers. Ce travail propose d'opérer un focus sur un type d'acteur public particulier, les métropoles. Il prend pour cas d'étude un domaine fortement concerné par l'intervention d'acteurs « tiers » (opérateurs économiques, citoyens producteurs de services organisés en communautés) : la politique de mobilités sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, et ceci à un instant particulier de l'histoire de son organisation : la révision en cours du Plan de Déplacements Urbains.

This work assumes an under reshaping relationship between public and private sectors in planning policies act in public duties. At the time of Public-Private Partnerships, « smart city » and collaborative economy, this work aims to question the way(s) public sector actors can still pursue an objective of public interest when they organize the implementation of several public service tasks within urban issues, without implemented themselves. First, this work analyzes how public action seems no longer and not only to be a matter of public actors. And then, it questions both their positioning and their forms of actions. Specifically, this work is a focus on one type of public actor, the metropolitan cities. Highly concerned about the intervention of alternative actors (economic operators, citizens producing organized services, as a community), the mobility policy in Lyon's urban area is taken as a case study, at the time when this city is facing a special moment : the ongoing review of it's Urban Transport Plan.

Remerciements :

Je tiens tout d'abord à remercier les membres de mon jury et tout particulièrement Fanny Vuillat qui a suivi ce travail tout au long de son élaboration. J'adresse également mes plus vifs remerciements à M. Pierre Soulard de la Métropole de Lyon ainsi qu'au SYTRAL de m'avoir accordé de leur temps et d'avoir spontanément accepté de partager avec moi leur riche expérience ainsi que leurs interrogations.

Je remercie également mon employeur, l'Université de Lyon et plus particulièrement Martine Chanas, Fabienne Cresci et Annik Bourrel, ainsi que mes collègues, de m'avoir permis d'effectuer cette reprise d'études sereinement et de m'avoir soutenue dans ce projet.

Enfin, je remercie ma famille et mes amis pour leurs conseils et leur soutien durant la réalisation de ce Master et de ce projet de fin d'études.

Note au lecteur :

Les illustrations de ce mémoire sont réalisées par l'auteur, sauf lorsqu'une source différente est précisée.

Sommaire

Avant propos	9
Introduction	11
Partie 1 : L’action publique en matière de mobilités au sein de l’agglomération lyonnaise : organisation et acteurs	15
1. L’organisation française en matière de mobilités	15
2. L’organisation et les acteurs publics lyonnais en matière de déplacements et mobilités ..	23
3. Conclusion partielle	36
Partie 2 : L’évolution de la place des acteurs privés dans la fabrique de la ville.....	39
1. La « privatisation » de la fabrique urbaine.....	40
2. Une reprise en main de la fabrique et de la gestion urbaines par les citoyens ?.....	47
3. Conclusion partielle	57
Partie 3 : La prise en compte de la privatisation du fonctionnement urbain par les acteurs publics lyonnais	61
1. Les modalités de révision du Plan de Déplacements Urbains (PDU) de l’agglomération lyonnaise	61
2. Vers de nouvelles relations entre la Métropole de Lyon, le SYTRAL et les nouveaux acteurs privés sur le champ des mobilités ?	70
3. Conclusion partielle	82
Conclusion	85
Bibliographie	93
Annexes.....	97
Table des figures	113
Table des matières	115

Avant-propos

Ce travail de fin d'études vient parachever deux années de Master en Urbanisme et Projet urbain en formation continue. En guise de préambule, il m'a semblé important de présenter en quelques mots au lecteur de ce mémoire mon parcours professionnel et surtout les questions qu'il a pu soulever et qui m'ont progressivement amenée à traiter du sujet qui occuperont les prochaines pages.

Architecte de formation, j'exerce depuis quelques années en tant que maître d'ouvrage au sein d'un service en charge du développement et de l'aménagement des campus de l'Université de Lyon. Comme d'autres Communautés d'Universités et d'Etablissements, l'Université de Lyon est en charge de piloter l'Opération Campus. Ces grands projets de réhabilitation des campus ont été lancés par le gouvernement en 2008, suite à un appel à projets qui visait à doter dix sites d'enseignement supérieur et de recherche de moyens financiers afin de remettre les campus aux standards internationaux. La particularité de l'Opération Campus résidait dans son montage, puisque les sites retenus voyaient leur dotation de l'Etat versée non pas sous forme de subvention comme c'était l'usage, mais sous forme d'un capital placé dont les intérêts annuels permettraient de financer les travaux. En lien avec ce format inédit de soutien financier de l'Etat, le montage à employer pour mettre en œuvre les opérations était imposé par les ministères de tutelle : le Partenariat Public Privé (PPP), financé par les intérêts du capital sous forme de loyers à verser au Partenaire Privé.

C'est lors de la préparation des premiers appels à candidature pour ces contrats de partenariats qu'ont émergé les premières questions de fond, devant ce montage inédit pour l'équipe technique que nous étions ; notamment, le PPP a tout d'abord impliqué de définir jusqu'où aller dans les missions confiées au Partenaire Privé et donc, dans l'externalisation de tâches jusque-là exercées en régie par des équipes techniques au sein des établissements.

L'Opération campus a aussi été l'occasion pour nous de travailler sur les conditions de recherche, d'enseignement mais aussi d'études de la communauté universitaire lors de l'élaboration des programmes des opérations. Il s'agissait de trouver les moyens d'être à l'écoute des besoins, souvent mouvants, des étudiants, dans un contexte politique et financier qui soulevait également un certain nombre de problématiques : il s'agissait en effet de définir l'opportunité de mener des concertations avec les usagers étudiants, et les façons adéquates de le faire, alors que nous n'avions pas suffisamment de moyens pour donner une suite favorable à l'ensemble des besoins exprimés ; il s'agissait également de savoir s'il était pertinent de les concerter dans la mesure où nous savions que les arbitrages politiques n'iraient pas forcément dans le sens d'une réponse favorable à des demandes exprimées, et que nous, personnel technique, risquions d'en être tenus pour responsables par les usagers que nous aurions entendus.

C'est ainsi que cette expérience professionnelle m'a placée face à une forme de double « injonction » quelque peu contradictoire : comment faire pour et avec l'utilisateur final, être assez souple pour ce faire, tout en déléguant toujours davantage à un tiers l'exercice de nos missions, donc en perdant pour partie la maîtrise des réponses apportées ?

Cette formation en urbanisme et projet urbain à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, les lectures et recherches que j'ai eu l'occasion de faire durant ces deux années m'ont conduite à constater que cette « double injonction » se posait également à propos de la mise

en œuvre d'un certain nombre de politiques publiques, notamment en matière de conduite d'opérations d'aménagement ou de déplacements. Comment, dès lors, les « techniciens » des collectivités territoriales se positionnent-ils par rapport à ces questions contradictoires ? Et quelles solutions y ont-ils apporté, ou non, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ? C'est à ces questions que j'ai souhaité tenter d'apporter quelques réponses au travers de ce mémoire, notamment afin d'éclairer ma propre pratique professionnelle.

Introduction

Le présent travail porte sur la présupposée recomposition en cours des rapports publics-privés dans l'exercice public des politiques d'aménagement et formule l'hypothèse d'un possible repositionnement de l'acteur public ; il conduit à s'interroger sur la ou les façons dont celui-ci peut encore, au vu des évolutions en cours dans les modalités de production de la ville, poursuivre un intérêt général en organisant la mise en œuvre de différentes missions de services publics, sans pour autant les mettre en œuvre lui-même.

Ce travail s'attachera ainsi à regarder comment l'action publique s'est diversifiée, complexifiée dans ses modalités d'exercice et les questions que cela pose aujourd'hui à l'acteur public ; en d'autres termes, il s'agira d'étudier comment l'action publique ne semble désormais plus seulement être une affaire d'acteurs publics, et les questions de positionnement et de modalités d'action que cela pose pour ces derniers.

Plus précisément, ce travail propose d'opérer un focus sur un type d'acteur public particulier, les collectivités territoriales, et parmi elles, les métropoles.

Définies par l'INSEE comme des « *structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis* », les collectivités territoriales ont, de par l'article 72 de la Constitution française de 1958 modifié par la loi constitutionnelle de 2003, « *vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Les collectivités territoriales ont ainsi la particularité de voir leurs compétences définies et fixées par la loi, et de ne posséder que des compétences administratives « *ce qui leur interdit de disposer de compétences étatiques, comme édicter des lois ou des règlements autonomes* » ceci tout en s'administrant librement par des conseils élus. Les collectivités territoriales n'ont donc pas la liberté de définir elles-mêmes leurs compétences, ni de définir le cadre législatif dans lequel elles peuvent les exercer, tous deux restant du ressort de l'État ; elles ont néanmoins la capacité de définir, par leur assemblée délibérative, les modalités d'exercice de ces compétences, en d'autres termes, les règles du jeu dans un cadre donné.

Or, les collectivités territoriales, et plus particulièrement les métropoles, « *deviennent des pièces structurantes de toute l'action publique* » (Lorrain, 1993, p.292). Pour autant, comme tout acteur ayant en charge de définir les modalités de mise en œuvre d'une politique publique, les métropoles sont confrontées à une

« complexification institutionnelle et territoriale en cours (qui est) le résultat logique, structurel, de l'évolution de la société et de l'économie, et de leurs rapports à l'espace : la banalisation de la mobilité généralisée et de la télécommunication, la part croissante des comportements nomades, la multiappartenance territoriale, la « glocalisation » des logiques économiques, la montée d'un « tiers-espace » aux franges des métropoles et le long des axes qui les relie (...) Toutes ces évolutions ne peuvent pas ne pas avoir de conséquences sur l'organisation du travail de l'action publique et sur la conception de sa régulation, aux différentes échelles » (Offner, 2006, p.38-39).

Ainsi, les métropoles ont la responsabilité d'organiser les règles du jeu de la mise en œuvre d'une politique publique, sans pour autant avoir de pouvoir législatif ; elles bénéficient au mieux d'un pouvoir réglementaire, notamment en matière d'aménagement au travers des documents cadres d'urbanisme, et financier. Elles n'ont donc a priori que peu de pouvoir

coercitif mais elles ont en parallèle des marges de manœuvre, de négociation et une forme de pouvoir discrétionnaire et flexible (Lorrain, 1993) pour la définition des modalités d'exercice des compétences dont elles ont la responsabilité. Or, dans un contexte d'intense complexification du paysage des acteurs de l'action publique sur lequel nous reviendrons, au moment où « *c'est en quelque sorte le projet qui fait le territoire et non l'inverse* » et que « *les logiques de territorialisation diffèrent selon les champs d'action* » (Offner, 2006, p.32), cette responsabilité sans pouvoir coercitif nous laisse présupposer que ces règles du jeu sont le résultat d'une négociation au cas par cas entre les acteurs concernés par la politique publique en question.

Parmi les compétences obligatoires confiées par la loi aux communautés urbaines, puis aux métropoles, figure l'organisation des transports urbains. Avec la diversification des modes de déplacements à prendre en compte dans une agglomération (réseau ferré régional, transports en communs, modes doux dont la marche à pieds), ce type de compétence implique, de fait, la prise en compte de l'avis et des contraintes des différents acteurs ayant la responsabilité d'organiser ou de mettre en œuvre chacun de ces modes de déplacements (Région, Département, Métropole...). Or, s'ajoutent à ce paysage d'ores et déjà complexe dans sa dimension politique et institutionnelle de « nouveaux entrants », c'est-à-dire de nouveaux acteurs eux-mêmes pourvoyeurs de services de mobilité, au premier rang desquels nous trouvons les acteurs issus de l'économie dite « des plateformes », dont, pour ne citer que les plus médiatiques d'entre eux, *Uber* ou *Blablacar*.

Du reste, la thématique des transports et des mobilités possède une dimension particulière : « *par son impact sur l'espace urbain, mais également en raison de son action sur les territoires* (Di Méo, 1998), *elle est un domaine où la prise en compte de l'opinion des habitants semble cruciale* » (Amzert, Chignier-Riboulon, 2003, p.103).

Elle est en d'autres termes « *une question anthropologique et politique* » (Lussault, 2016, voir annexe 2). Seulement aujourd'hui, le vocable « habitant » devient certainement trop limité pour caractériser toutes les réalités que recouvre aujourd'hui ce terme : habitant résidant sur le territoire concerné par la politique des transports, habitant usager des transports en communs, des modes doux, habitant usager des nouveaux services à la mobilité comme *Velo'V*¹ et même, habitant lui-même pourvoyeur d'un service de mobilité au travers du covoiturage par exemple.

Ainsi, en matière de déplacements et mobilités, les métropoles sont compétentes pour organiser la politique locale en la matière, mais elles se trouvent confrontées à une grande complexité institutionnelle, publique, doublée d'une intense diversification des acteurs privés, ou pourrait-on dire individuels, souvent avec des logiques économiques, que celles-ci relèvent d'une volonté de rentabilité financière ou de réaliser des économies sur des coûts de déplacements.

Or, les métropoles ont particulièrement à gérer cette « double complexité », car, en raison de leur compétence sur le champ des déplacements et des mobilités, elles ont la responsabilité d'élaborer sur leur territoire un Plan de Déplacements Urbains.

Le Plan de Déplacements Urbains (PDU) est un document de planification « *visant à définir les principes généraux de l'organisation des transports (de personnes et de marchandises), de la circulation et du stationnement dans le périmètre des transports urbains* » (Allain, 2012, p.7).

¹ Service de location de vélos en libre-service développé à Lyon en 2005

Il possède plusieurs dimensions : il est un document-cadre d'urbanisme, donc pourrait-on résumer, il est un outil technique. Il est aussi le reflet d'une politique publique, ici en matière de déplacements tous modes. Il est enfin, à l'issue de son élaboration, le résultat d'une concertation entre les acteurs concernés.

Ces trois éléments pourraient être résumés de la manière suivante : le PDU établit pour un temps donné les règles du jeu sur un territoire entre différents modes, donc entre différents acteurs, en matière de mobilités. Il définit les projets et les actions qu'ils auront à mettre en œuvre, ainsi que les relations que ces acteurs entretiendront entre eux.

Depuis le 5 Mars 2015, le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise est en cours de révision. Cette démarche est pilotée par le SYTRAL, Syndicat mixte des transports de l'agglomération lyonnaise, auquel la métropole de Lyon a délégué sa compétence d'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU).

A son approbation, le nouveau PDU « sanctuarisera » ainsi des règles du jeu qui seront le résultat de décisions politiques, techniques et financières certes, mais également le fruit d'un dialogue, de négociations, de mises en relation et de prises de position (progressives ou non) des différents acteurs concernés. Comme l'indique un document de présentation élaboré par le SYTRAL, le PDU « *est une démarche, pas une étude* ». C'est précisément cette notion de « démarche » qui nous intéresse ici : nous l'avons dit, le sujet des mobilités est fondé sur un paysage d'acteurs complexe et qui, du moins nous en faisons ici l'hypothèse, se trouve modifié par l'entrée de nouveaux types d'acteurs.

Ainsi, le PDU en cours de révision de l'agglomération lyonnaise sera le cas que ce mémoire s'attachera à étudier, non pas tant dans les solutions techniques qu'il proposera, mais surtout en tant qu'espace et temps d'élaboration et de négociation qu'il représente, « fenêtre » durant laquelle nous pouvons imaginer que les acteurs concernés prendront le temps de s'interroger sur les évolutions de ce paysage d'acteurs et sur la position qu'ils souhaitent (et pourrons) adopter dans ce nouveau contexte.

Ainsi, nous tâcherons, en nous basant sur ce cas, de répondre aux questions suivantes :

La révision du PDU de l'agglomération lyonnaise constitue-t-elle l'instant d'un nouveau positionnement pour le Sytral et la Métropole de Lyon ? Et si tel est le cas, induit-elle, avec l'arrivée de « nouveaux entrants » dans le paysage des mobilités, de nouveaux rôles, de nouveaux métiers pour le Sytral et la Métropole ?

La révision du PDU sera pour nous l'occasion de dresser le paysage de l'action publique et de ses acteurs en matière de mobilités au sein de l'agglomération lyonnaise et de qualifier leurs relations ; puis nous tâcherons de comprendre si ces relations ont ou vont évoluer avec l'arrivée des « nouveaux entrants » en matière de services à la mobilité.

Partie 1 : L'action publique en matière de mobilités au sein de l'agglomération lyonnaise : organisation et acteurs

1. L'organisation française en matière de déplacements et mobilités

1.1. Rappel législatif

L'organisation des transports en France est régie depuis 1982 par la loi n°82-1153 d'orientation des transports intérieurs, dite loi LOTI.

La loi LOTI :

Cette loi a instauré la notion d'un « *droit au transport* » et a à ce titre défini la notion de « *service public de transport* » ; Il s'agit de « *l'ensemble des missions qui incombe aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens* » :

« *Ces missions sont les suivantes :*

- a) *La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés aux transports et leur mise à disposition des usagers (...)*
- b) *La réglementation des activités de transport et le contrôle de son application (...)*
- c) *Le développement de l'information sur les systèmes de transports*
- d) *Le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports*
- e) *L'organisation du transport public* » (article 5).

La loi LOTI a fixé un certain nombre de missions, contenus et prérogatives aux institutions en charge des différents types de transports en France :

L'article 7 de la loi stipule tout d'abord que « *l'Etat et, dans les limites de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements, organisent les transports publics réguliers de personnes. L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente* ». Cette dernière notion d'« *autorité compétente* » sera souvent remplacée, à diverses reprises dans le texte de loi, par celle d'« *autorité organisatrice* ».

Plus particulièrement au sujet des transports urbains, cette loi a instauré différentes notions et responsabilités :

Afin de définir des périmètres de compétences en matière de transports urbains, elle a tout d'abord instauré la notion de Périmètre de Transports Urbains (PTU), défini comme suit :

« *Le périmètre de transports urbains comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes. (...) Le périmètre de transports urbains peut également comprendre le territoire de plusieurs communes adjacentes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports publics de personnes.* » (Article 27).

Ainsi, de fait, dès lors qu'un PTU est créé, il incombe alors à la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, ou encore à l'établissement public en ayant reçu la mission par délégation, d'assurer la compétence d'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU).

Enfin, la loi LOTI fixe à l'autorité compétente en matière de transports urbains l'obligation d'établir sur tout ou partie du PTU un plan de déplacements urbains, dont l'objet est de définir « *les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans le périmètre des transports urbains* » (article 28).

La loi LAURE :

Votée le 30 décembre 1996, la loi n°96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi LAURE, est venue préciser l'article 28 de la loi LOTI relative au plan de déplacements urbains.

Ainsi, parce que la loi LAURE instaure un « *droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* » et en fait « *une action d'intérêt général* » (article 1^{er}), elle donne aux PDU des objectifs environnementaux :

« Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie » (article 14).

Surtout, elle rend ce document obligatoire pour les PTU inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. A ce titre, elle précise et fixe les conditions d'élaboration d'un PDU (article 14) :

« Le plan de déplacements urbains est élaboré ou révisé à l'initiative de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre. Les services de l'Etat sont associés à son élaboration. Les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement sont consultés à leur demande sur le projet de plan. ».

On peut d'ores et déjà noter que si l'élaboration et la mise en œuvre d'un PDU relèvent bien de la compétence de l'AOTU, cette élaboration ne peut se faire sans y associer les services de l'Etat, mais aussi un certain nombre d'usagers, par le biais de leurs « représentants », ce qui confère donc également à l'AOTU, et au PDU qu'elle élabore, un rôle de coordination.

Enfin, la loi donne au PDU un statut de document de référence pour l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine des déplacements :

« Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan » (article 28-2)

La loi SRU :

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, n'instaure pas de modification majeure de l'organisation des transports urbains, mais elle renforce le contenu des PDU : elle leur donne en effet comme objectif premier « *l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers* ». Elle vient également préciser les éléments relatifs au stationnement, au transport de marchandises et à la tarification, que doit organiser un PDU.

La loi NOTRe

La loi n°2015-991 du 7 Août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république, dite loi NOTRe, modifie la rédaction de différents articles du Code des transports. Ces dispositions visent à introduire un nouveau vocabulaire concernant le champ des déplacements ; systématiquement, les termes « transports urbains » sont remplacés par le terme de « mobilité ». Par ces modifications, l'autorité organisatrice de transports urbains (AOTU) devient ainsi une « autorité organisatrice de la mobilité » (AOM). Le « périmètre de transports urbains » est quant à lui remplacé par la notion de « *ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité* » (article 18).

Ce bref rappel législatif montre un changement progressif de vocabulaire, la notion de transports ayant peu à peu laissé la place à celle de « déplacements », pour enfin être systématiquement remplacée par la notion de « mobilité(s) ». Cette évolution du champ lexical est à l'image de la diversification progressive des modes de déplacements considérés et pratiqués ; elle laisse également présager d'un changement progressif de paradigme : d'une vision « techniciste », l'utilisation des termes « déplacements » puis « mobilités » démontre également une prise en compte de plus en plus affichée des aspects sociaux et sociétaux dans les déplacements :

« Parler de mobilités, c'est envisager dans tous leurs aspects, le rôle et la place des mouvements et des connexions dans la vie des habitants et dans la vie des sociétés et des territoires considérés » (Lussault, 2016, voir annexe 2)

Enfin, cette évolution du vocabulaire employé par le législateur laisse également présager, avec l'évolution des pratiques de déplacements et le phénomène de métropolisation, d'un très probable changement d'échelle dans l'aire d'influence des institutions compétentes pour l'organisation des mobilités (et la difficulté de plus en plus grande de définir très précisément leur périmètre).

Toujours est-il que les différentes lois exposées ci-dessus ont consisté à mener, au travers de l'organisation progressive des transports urbains, une structuration et une montée en puissance des Autorités organisatrices des transports urbains, puis des autorités organisatrices de la mobilité, jusqu'à en faire des acteurs majeurs de ce champ de compétence.

1.2. Un acteur central : l'Autorité Organisatrice des Mobilités

Les autorités organisatrices de transports ont pour mission d'organiser les transports réguliers et à la demande de personnes (article L. 1221-1 du Code des transports) ainsi que la « réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien », ces deux missions relevant du « service public » pour le législateur (article L. 1211-4 du même Code).

L'exécution du service de transports de personnes en lui-même, l'exploitation du réseau, peut être exercé de deux manières :

- En régie, c'est-à-dire par l'autorité organisatrice elle-même
- En gestion dite « directe » : c'est-à-dire par une Société Publique Locale, société dont, dans le présent cas, l'autorité organisatrice est le principal détenteur du capital. On parle dans ce cas de relation *in house* entre l'autorité organisatrice et la SPL, c'est-à-dire de quasi-régie
- En gestion privée, par une entreprise externe.

Cette entreprise externe peut avoir diverses formes juridiques et statuts :

- Elle peut être une entreprise entièrement privée
- Elle peut être également une Société d'Economie Mixte (SEM)

La plupart du temps, quel que soit le statut juridique de l'exploitation du réseau, les infrastructures et les véhicules de transports restent la propriété de l'autorité organisatrice.

Les autorités organisatrices elles-mêmes peuvent avoir différentes formes, tout d'abord en fonction du type de transports, de déplacements et d'infrastructures dont il est question.

Ainsi, l'Etat par exemple, est autorité organisatrice des autoroutes et routes d'intérêt national. Les réseaux ferrés locaux (Trains Express Régionaux ou TER) sont quant à eux sous la responsabilité des Régions.

Les transports publics urbains relèvent de la compétence des autorités organisatrices des transports urbains (AOTU), aujourd'hui devenues autorités organisatrices des mobilités (AOM).

Celles-ci peuvent être, selon l'échelle de leur ressort territorial (anciennement « Périmètre de Transports Urbains ») :

- Une commune
- Un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) pouvant être :
 - o Un syndicat de communes
 - o Une communauté de communes ou d'agglomération ou encore une communauté urbaine
 - o Une métropole
- Un syndicat mixte associant des collectivités de niveaux différents (par exemple, des communes, un EPCI et un département)

Les AOM sont compétentes pour assurer, dans leur ressort territorial, les missions suivantes (Allain, 2012) :

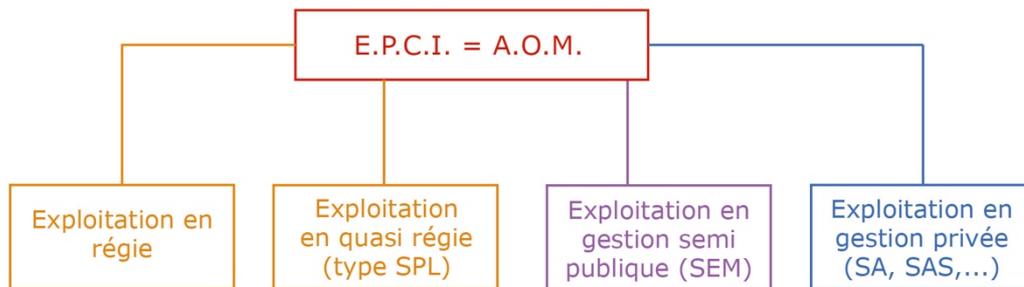
- Désigner, si cette mission est externalisée, l'exploitant du réseau
- Définir les objectifs de desserte

- Définir une politique tarifaire
- Participer au financement des services de transport et, à ce titre, instaurer et percevoir le Versement Transport (ce dernier étant une taxe applicable aux structures publiques et privées employant 11 salariés et plus)
- Réaliser les infrastructures nécessaires au système de transports

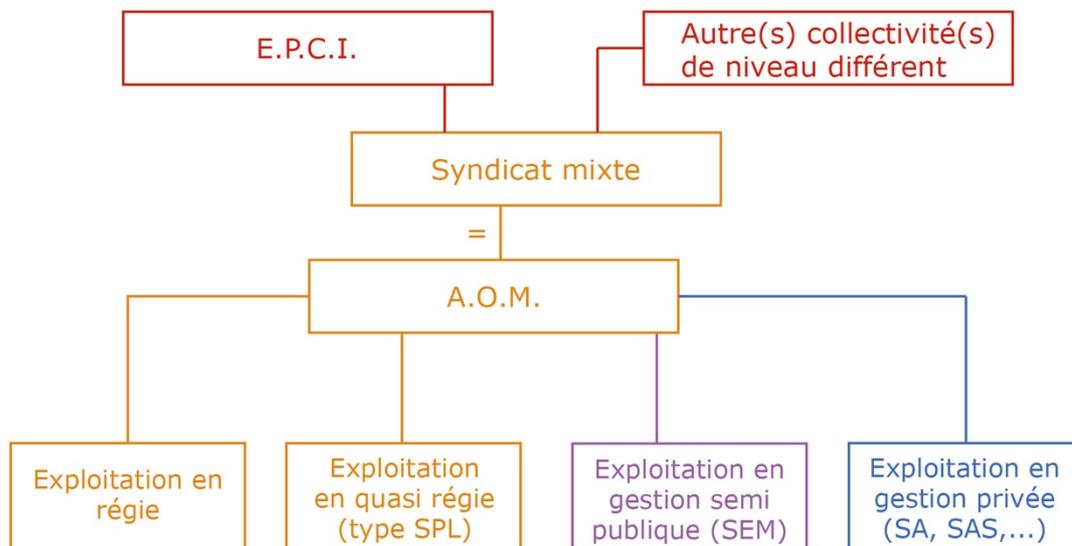
Les AOM ont, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, certaines missions complémentaires :

- Réaliser des comptes relatifs aux déplacements
- Assurer l'information relative à l'ensemble des modes de transports dans un objectif d'intermodalité
- Mettre en place un service de conseil en mobilité
- Elaborer un plan de déplacements urbains.

En résumé, l'organisation des transports urbains dans le cas qui nous intéresse ici, une grande agglomération, peut être illustrée par les schémas suivants :



Ou :



Légende : Acteur privé Acteur public Acteur public-privé Acteur para-public

Figure 1 : principes d'organisation des transports urbains

Ces schémas représentent l'organisation des acteurs en matière de mobilités vue sous l'angle des acteurs publics et de leurs relations, contractuelles ou de régie, avec les exploitants des réseaux de transports urbains.

L'un des critères qui conduit une AOM à choisir telle ou telle modalité d'exploitation de son réseau réside dans la répartition des risques, notamment commerciaux, en d'autres termes ceux liés à l'utilisation des transports urbains et aux recettes qu'elle génère de la part des usagers ou non.

Comment ces derniers sont-ils abordés dans la loi, quelles relations les AOM sont-elles tenues d'entretenir avec eux d'un point de vue législatif ?

1.3. La relation de l'AOM avec les usagers dans la loi

Les usagers des réseaux de transports urbains sont abordés à différentes reprises au sein du Code des transports, et ceci sous plusieurs angles :

Ils sont évoqués dès le premier chapitre du Code des transports (article L. 1111-1) en tant que citoyens titulaires d'un « droit au transport » :

« Le système des transports doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix. »

A ce titre, ils sont aussi titulaires d'un droit d'être informés sur les moyens de déplacements possibles, c'est-à-dire sur les conditions dans lesquelles ils peuvent exercer leur droit au transport.

Toujours pour faciliter l'exercice de ce droit dont tout citoyen est réputé disposer, les personnes socialement défavorisées ou à mobilité réduite sont l'objet de dispositions particulières (principalement, l'obligation pour les AOM de répondre à la réglementation en matière d'accessibilité et tarification sociale).

Ensuite, les usagers sont abordés par le législateur en tant que financeurs du service public de transports (article 1221-12) :

« Le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, notamment celles de l'article L. 1221-3, par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect ».

Tout citoyen dispose ainsi d'un droit au transport, qu'il est libre d'exercer selon les modalités de son choix, à la condition qu'il soit informé des moyens qui lui sont offerts pour ce faire. Cependant, pour exercer ce droit à l'aide d'un service de transports public, il doit s'acquitter du paiement d'un titre de transport, lui donnant accès à cette offre.

Ces modalités d'exercice d'un service public par les Autorités organisatrices de mobilité et la contrepartie financière attendue ici des usagers peuvent être à l'origine d'une difficulté de perception du caractère public, sous-entendu « désintéressé », de ce type de service par les citoyens, dès lors qu'apparaît un rapport marchand entre la puissance publique pourvoyeuse du service de transports et ses usagers, ici à la fois citoyens/administrés et « clients » /consommateurs. En découle un débat de fond sur le juste positionnement à adopter entre

une prééminence du droit au transport et le fait de garantir les moyens pour la collectivité de développer et entretenir le réseau. Les débats récurrents sur la gratuité des transports pour tous les usagers l'illustrent.

Cette coexistence, ou pourrait-on dire cette relation presque contradictoire, entre la notion de droit au transport pour tous et le caractère la plupart du temps marchand du service de transports urbains se retrouve également dans la législation à propos de la continuité du service lors d'épisodes de « *perturbations prévisibles* » (comme les grèves de salariés des sociétés de transports en communs).

Parce que tout citoyen dispose d'un droit au transport, l'AOM a obligation, dans ces cas, de définir et mettre un œuvre « *un niveau minimal de service* » (article L1222-3) :

« Le niveau minimal de service doit permettre d'éviter que soit portée une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'accès aux services publics, à la liberté du travail, à la liberté du commerce et de l'industrie et à l'organisation des transports scolaires. Il correspond à la couverture des besoins essentiels de la population »

Toujours au titre de ce droit au transport dont tout à chacun dispose, l'AOM a également l'obligation de permettre aux usagers de « *disposer d'une information gratuite, précise et fiable sur le service assuré, dans les conditions prévues par le plan d'information des usagers* » (article L1222-8).

En parallèle, parce que les usagers des transports publics financent le service par l'achat de titres de transports, ils disposent d'un droit de prolongation ou de remboursement de leur titre de transport en cas d'inexécution du service prévu dans le cadre du niveau minimal de service ou en cas de défaut d'information quant aux services disponibles (article L1222-12), ces responsabilités incombant, dans le cas d'une délégation de services publics, à l'entreprise de transports :

« L'usager qui n'a pu utiliser le moyen de transport pour lequel il a contracté un abonnement ou acheté un titre de transport a droit à la prolongation de la validité de cet abonnement pour une durée équivalente à la période d'utilisation dont il a été privé, ou à l'échange ou au remboursement du titre de transport non utilisé ou de l'abonnement »

Ainsi, au titre du Code des transports, les usagers sont considérés à la fois comme des citoyens titulaires du droit de bénéficier du service de transports, et comme des financeurs de ce service, consommateurs et clients du service public.

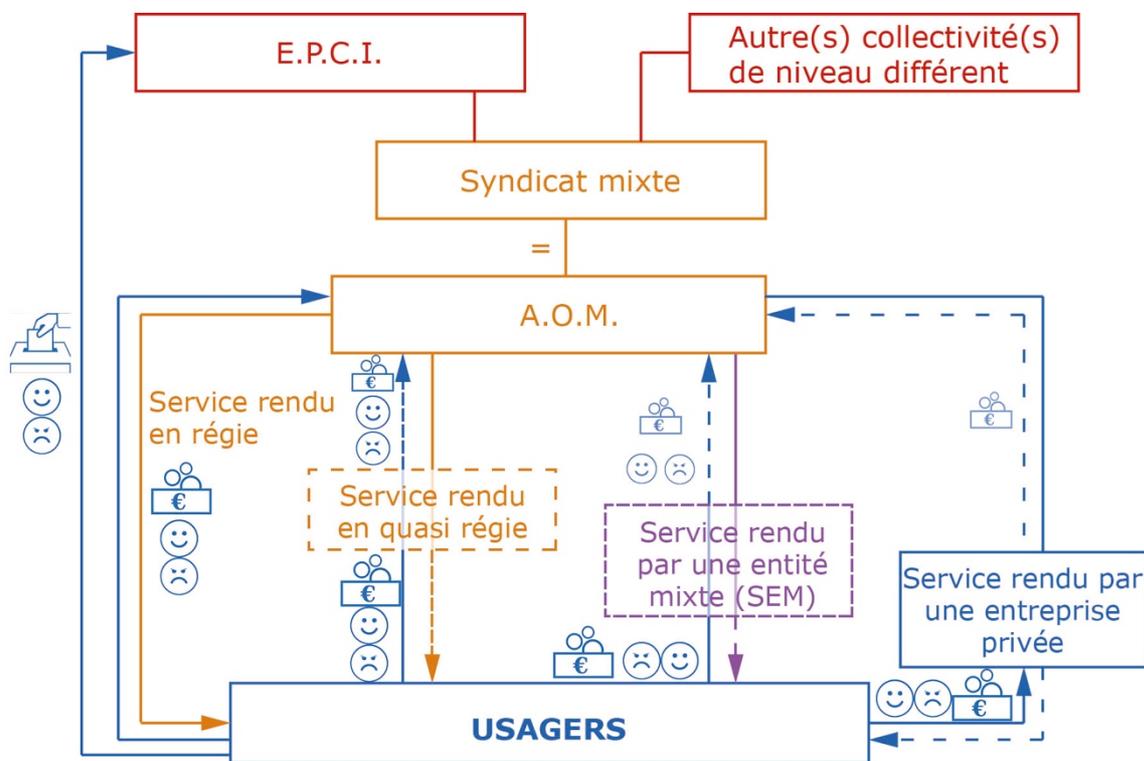
En complément, on retrouve le double caractère de citoyen et de consommateur dans les relations entre l'AOM et les usagers, non décrites en tant que telles au sein du Code des transports :

Tout d'abord, on peut imaginer que les modalités selon lesquelles les Autorités Organisatrices de Mobilité choisissent d'exercer leur mission de service public de transports ont une influence sur le caractère des relations entre l'AOM et ses consommateurs-clients-citoyens : d'une relation directe aux usagers dans le cas d'une régie, l'AOM peut être au contraire dans une situation d'absence totale de relation directe à ses usagers dans le cas d'une délégation de service public octroyée à une entreprise privée, ceci en passant par des niveaux de relations que l'on pourrait qualifier d'intermédiaires dans le cas de gestion en quasi-régie ou de gestion semi-publique. On imagine alors facilement qu'il en découle une plus ou moins grande

transparence de relation et d'information de l'AOM vers les usagers, mais aussi des usagers vers l'AOM.

Ensuite, les usagers peuvent exprimer leur satisfaction ou leur insatisfaction vis à vis du service de transports publics tout d'abord en tant que consommateurs, par le recours ou le non-recours au service (ou par le paiement de leur titre de transport ou la fraude...). Mais ils peuvent également le faire davantage en tant que citoyens, par le biais de leur vote aux élections. Les nombreuses annonces sur la gratuité des transports durant un épisode de pollution aux particules fines ou de création de nouvelles lignes de transports en communs lourds (tramway, métro) durant la campagne pour les élections municipales de 2014 l'illustrent.

Le caractère financier, plus ou moins transparent et direct et enfin, le caractère davantage politique des relations entre l'AOM et ses usagers peuvent être illustrées comme sur la figure 2, pour le modèle le plus répandu en France (Allain, 2012) à savoir lorsque l'autorité organisatrice est un syndicat mixte :



Légende :

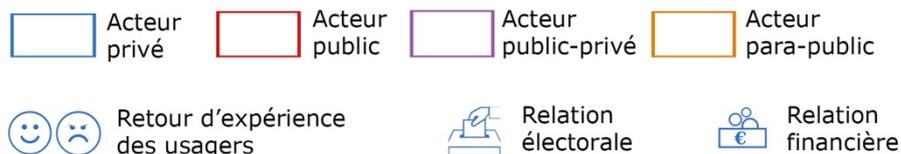


Figure 2 : principes de relation entre l'AOM et les usagers selon le mode d'organisation des transports urbains

A partir de ce paysage des acteurs et de l'organisation en matière de déplacements prévue par la législation, il convient de voir comment ces éléments se déclinent sur la métropole lyonnaise et quels choix les acteurs publics locaux ont opérés parmi les différentes manières possibles de rendre ce service public.

2. L'organisation et les acteurs publics lyonnais en matière de déplacements et mobilités

2.1. La Métropole de Lyon

Au sein de l'agglomération lyonnaise, l'aménagement urbain, l'organisation et la gestion des services urbains, dont les transports en communs, sont liés à une longue tradition de coopération intercommunale d'une part, et de délégation de l'exercice d'un certain nombre de missions d'exploitation des services urbains (eau, chauffage, transports urbains) à des syndicats *ad hoc* ou à des sociétés externes d'autre part.

Bref historique de la création de la communauté urbaine de Lyon et de la gestion locale des services urbains

La coopération intercommunale sur le territoire lyonnais s'est en tout premier lieu concrétisée au travers des services urbains, avec la création, entre plusieurs communes, de syndicats à vocation unique pour des raisons pragmatiques, techniques et de gestion efficiente de ces services, plus particulièrement de l'eau.

En effet, dans un premier temps, la ville de Lyon a accordé en 1853 une première concession à la Compagnie Générale des Eaux (CGE) pour la distribution de l'eau sur son territoire. Cependant, la ville a fait le choix de reprendre ce service en régie en 1900. Il en résultera alors de la part de la CGE une démarche pro active envers les communes limitrophes, et plus particulièrement Villeurbanne. Cette dernière, à l'initiative de son maire, fondera ainsi le premier syndicat intercommunal en 1929, le Syndicat des Eaux de la Banlieue de Lyon (SIEB), auquel seront rattachées 28 communes avant tout pour des raisons économiques : « *Elles ont en tête deux objectifs : mieux contrôler leur opérateur, et obtenir à travers un contrat unique, un pouvoir de négociation accru avec lui et par conséquent, des conditions plus favorables à leurs abonnés* » (Polère, 2014, p.28).

C'est ainsi que se construit peu à peu un réseau de distribution concédé à la CGE qui « *encerclait complètement Lyon* ». Cependant ce premier pas vers la gestion d'un service urbain à une échelle intercommunale connaît des problématiques d'ordre technique, liées à la dépendance de certaines communes aux collecteurs des eaux pluviales de la Ville de Lyon ; or certaines de ces collectivités, dont Villeurbanne, connaissent une forte expansion urbaine et démographique, que le réseau existant de la ville ne peut absorber. Un deuxième syndicat, associant cette fois-ci la ville de Lyon, le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Rive Gauche du Rhône (SIAGR) sera ainsi créé en 1931, pour mettre à niveau le réseau d'égouts de façon cohérente par rapport au territoire et à sa géographie. (Polère, 2014)

Les années suivantes verront se multiplier les syndicats à vocation unique, chacun ayant en charge la gestion technique d'un service urbain (assainissement, énergie), ce qui n'ira pas sans générer des dysfonctionnements, voire des incohérences ; par ailleurs, ces différents syndicats

à vocation unique ne permettent pas de répondre de façon transversale aux enjeux liés à la croissance urbaine de l'époque.

Ces éléments pousseront l'Etat, par la voix le Préfet, à souhaiter aller plus loin dans la coopération intercommunale et à tenter de convaincre les communes d'adhérer à une approche plus intégrée des services. Notamment, deux ordonnances prises par l'Etat en 1959 instaureront deux nouveaux formats de coopération intercommunale : le district urbain et le syndicat à vocation multiple.

Dans un premier temps, le Préfet proposera la constitution d'un district urbain sur le territoire ; ce projet sera cependant refusé par de multiples communes, celles-ci craignant d'y perdre leur pouvoir. S'en suivra un deuxième projet, cette fois-ci accepté par les maires car représentant à leurs yeux davantage un compromis et surtout une bien moindre menace pour leurs prérogatives : un syndicat intercommunal à vocation multiple, dénommé SIVMAL, lequel sera créé en 1960. Certaines communes y verront un double avantage : tout d'abord, elles seront libres de ne pas y adhérer (seules 26 communes du territoire seront membres du syndicat, pour des raisons techniques ou politiques ; à noter également qu'à cette époque, des communes de l'aire urbaine lyonnaise dépendent encore du département de l'Ain ou de l'Isère). D'autre part, ce syndicat sera une structure qu'il sera plus aisé de maintenir dans des rôles limités, plus particulièrement centrés sur le réseau d'assainissement. On peut cependant voir dans la création du SIVMAL, dont les instances réunissent les maires des communes adhérentes, le passage d'un premier cap politique : *« le syndicat est malgré tout une avancée, car il familiarise les élus aux jeux subtils de la coopération intercommunale, les prépare à l'expérience de la communauté urbaine »* (Polère, 2014, p.33).

En 1966, un accident industriel dans la raffinerie de Feyzin provoque une explosion et fait 18 victimes parmi les pompiers. Malheureusement, la provenance de ces victimes est à l'image des incohérences des structures administratives du territoire, ce que le Préfet considèrera d'ailleurs comme l'une des raisons de la catastrophe. En effet, les pompiers touchés dépendent à la fois de Lyon (en charge d'intervenir en cas d'incendie) et de Vienne (en charge de l'inspection des installations). Cet événement représentera une prise de conscience de la nécessité de faire évoluer les périmètres de compétences (les limites départementales seront modifiées en 1967) et fera dire un jour à un élu du Grand Lyon *« C'est quand même un incendie qui fabrique la COURLY ! »* (O. Brachet cité par C. Polère, p.37).

A la même époque, l'Etat fera à une échelle nationale le constat d'une *« avancée poussive vers l'intercommunalité »* (Polère, 2014, p.23), tandis qu'au même moment, les enjeux de la reconstruction d'après-guerre mettent au jour la nécessité de répondre aux mouvements d'exode rural, de modernisation des territoires et aux conséquences du baby-boom. Un second constat, moins officiellement affirmé, concerne l'équilibre du territoire : celui de la nécessité de *« renforcer le poids des grandes villes françaises pour faire contrepoids à Paris »* (Polère, 2014, p.18) ; l'Etat s'engagera alors dans la constitution des *« métropoles d'équilibre »* et à ce titre souhaitera créer les structures administratives adaptées à cette politique. Ainsi, le 31 décembre 1966 sera adoptée une loi créant, de façon autoritaire, quatre communautés urbaines : Lyon, Lille, Strasbourg et Bordeaux, avec un transfert automatique d'un bloc de compétences des communes vers ces nouvelles structures.

Sur le territoire de Lyon, la communauté urbaine sera officiellement créée en Janvier 1969 ; il aura tout d'abord fallu, entre 1966 et cette date, que les communes s'accordent sur le périmètre de la nouvelle structure. Ce n'est qu'à l'issue de longs débats que 55 communes intégreront le nouvel Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Il aura également fallu, pour que la nouvelle communauté urbaine voie officiellement le jour, adapter les frontières départementales au nouveau périmètre de l'agglomération et veiller à ce que toutes les communes membres soient dans le département du Rhône.

La notion de compromis qui s'était fait jour lors de la création du SIVMAL se retrouvera dans les débuts de la communauté urbaine. Elle est à sa création, et le restera pendant de nombreuses années, cantonnée dans un rôle technique sur le strict champ des compétences qui lui sont conférées par la loi ; la communauté urbaine de Lyon (COURLY) se présente alors, et est perçue, comme étant au service des communes.

Aussi, l'enjeu sera pour la communauté urbaine de trouver progressivement son identité et son « existence » propres ; il s'agira pour elle à la fois de faire la preuve de son utilité (et par là-même de se rendre indispensable), et de s'affranchir progressivement de la double tutelle des communes et de l'Etat, chacun ayant tendance à positionner la communauté urbaine comme une chambre d'enregistrement de leurs demandes. Elle sera en cela aidée par la compétence de ses services techniques (largement empruntés à la ville de Lyon mais dont les autres communes ne sont pas toujours bien dotées), par l'évolution du contexte urbain impliquant la prise en compte et l'anticipation du développement du territoire à une échelle de plus en plus intercommunale, et enfin par les différentes lois de décentralisation.

Les premières démonstrations de cet affranchissement des tutelles par le génie technique concerneront les champs de l'urbanisme et des déplacements. Les études et la réalisation du métro lyonnais seront ainsi confiées à la SEMALY, SEM associant les villes de Lyon et Villeurbanne, le département, la SCET, la Caisse des Dépôts, la SNCF et le Syndicat des Transports en Communs de la Région Lyonnaise², créée pour l'occasion en 1969 (Polère, 2014, p.94). Puis aura lieu la montée en compétences progressive de la communauté urbaine en matière d'urbanisme par le biais des lois de décentralisation à partir des années 1980. La COURLY se verra chargée de l'élaboration des documents cadres d'urbanisme (SDAU, POS), de l'équipement des ZAC, ZI et ZA...En parallèle, le renouvellement des élus du conseil communautaire et plus particulièrement, l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus à la fin des années 1970, contribueront à ancrer encore davantage dans les pratiques l'approche intercommunale des enjeux du territoire, d'un point de vue technique (et en particulier en matière d'urbanisme) mais aussi progressivement, de façon politique. Ainsi, au milieu des années 1980, la COURLY élaborera les POS de Villeurbanne et de Lyon.

C'est surtout à partir du mandat de Michel Noir (1989-1995) que la logique d'agglomération prendra toute sa dimension et que la COURLY, en devenant le Grand Lyon, sera portée politiquement comme une structure qui transcende les communes et non plus seulement comme un outil à leur service. Le Maire de Lyon, et Président du Grand Lyon, dira à l'époque « *la logique d'agglomération doit s'imposer à tous* » (Polère, p.79). Cette nouvelle identité coïncidera avec la montée en puissance de la communauté urbaine sur tous les leviers du développement du territoire, la mise en place progressive d'une démarche de montée en

² Voir, au sujet du STCRL, partie 2.2

visibilité du territoire à l'international et d'élévation de l'agglomération lyonnaise au rang des métropoles européennes. Ces démarches se conjugueront, à partir des années 2000, à la prise de compétence du Grand Lyon en matière de développement économique sur le périmètre intercommunal.

La Métropole de Lyon

Cette montée en puissance de la communauté urbaine de Lyon sur son territoire va franchir une étape décisive avec l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon puis le vote de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPAM. Ces deux mesures législatives créent, en remplacement de la communauté urbaine de Lyon et, sur le périmètre de cette dernière, du conseil général du Rhône, une collectivité unique : la Métropole de Lyon.

Elle reprend ainsi, sur son périmètre territorial, les compétences précédemment exercées par l'EPCI et par le Département.

2.2. La compétence en matière de déplacements : la communauté urbaine, puis la Métropole de Lyon, et le SYTRAL

Pour ce qui concerne les déplacements, l'article 21 de l'ordonnance du 19 décembre 2014 précise :

« Le syndicat mixte chargé, en vertu de l'article L. 1231-10 du code des transports, de coordonner, d'organiser et de gérer les services de transports collectifs urbains de la métropole de Lyon ainsi que les services de transports collectifs réguliers non urbains du département du Rhône se substitue, en qualité d'autorité organisatrice des transports, à compter du 1er janvier 2015, aux autres syndicats mixtes existants, compétents pour de tels transports dans le département du Rhône et l'agglomération lyonnaise, dans l'ensemble de leurs biens, droits et obligations à l'égard des tiers, ainsi que dans tous leurs actes, contrats de travail et délibérations. »

Ce syndicat mixte ayant pour vocation d'exercer, par délégation de la Métropole de Lyon et du département du Rhône sur son nouveau périmètre (désormais intitulé « Nouveau Rhône »), le rôle d'autorité organisatrice des transports, est le Syndicat mixte des Transports du Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL).

Comme l'indiquait un rapport d'expertise établi en 2011 par le Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), « *il n'existe pas de version publique consolidée des statuts du SYTRAL* » (p.10), mais il est possible d'en retracer la structuration progressive au travers de plusieurs textes juridiques (lois et arrêtés ministériels ou préfectoraux).

Les institutions responsables de l'organisation des déplacements et les sociétés exploitantes des transports urbains à Lyon étaient à l'origine intimement liées ; ces deux missions se sont peu à peu séparées pour être assurées par des entités distinctes.

Les transports urbains à Lyon et dans ses environs sont dans un premier temps assurés par un réseau d'omnibus à chevaux, exploités par cinq compagnies respectivement attachées à des secteurs de l'agglomération. Dès 1832, différentes lignes relient ainsi le centre-ville de Lyon aux communes avoisinantes. En 1855 est créée la Compagnie Lyonnaise d'Omnibus (CLO) à

laquelle la Ville de Lyon attribue le monopole d'exploitation des transports sur son périmètre. Avec les évolutions techniques (funiculaires reliant les quartiers de Lyon situés sur les collines de Fourvière et de la Croix-Rousse, chemins de fer Lyon-Croix Rousse et Vieux-Lyon), puis les premiers projets de tramways, la CLO devient en 1879 la compagnie Omnibus et Tramways de Lyon (OTL) qui assurera l'exploitation du premier funiculaire lyonnais sur la colline de la Croix-Rousse par délégation de la Ville de Lyon à partir de 1905. L'OTL développera également peu à peu différentes lignes de tramway, ce réseau remplaçant progressivement (1894-1914) les omnibus à traction animale et absorbant en même temps les différentes compagnies qui exploitaient ces lignes. Cependant, l'OTL étant en proie à des difficultés financières, la Ville de Lyon reprendra la main sur le réseau, et la société OTL ne sera plus que concessionnaire de la collectivité à partir de 1923. A partir des années 1930, les tramways sont remplacés par un réseau d'autobus et de trolleybus.

En 1942, une distinction encore plus importante est opérée entre l'organisation et l'exploitation des réseaux de transports, puisque le Préfet crée le Syndicat des Transports en commun de la région lyonnaise (STCRL), associant la ville de Lyon et le département du Rhône, lequel devient l'Autorité Organisatrice des Transports sur le territoire. L'OTL devient alors la société exploitante du réseau.

A sa création par la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966, la communauté urbaine de Lyon se voit confier, parmi les compétences qui lui sont obligatoirement transférées, « les transports urbains de voyageurs » (Article 4). La même année, un nouveau syndicat, toujours dénommé STCRL, sera créé par voie d'arrêté du Préfet pour une durée de 25 ans³, remplaçant, par cette procédure, la Ville de Lyon par la Communauté urbaine de Lyon au sein du comité syndical du STCRL. Il convient de noter qu'à cette époque, l'Etat exerce encore une tutelle sur les départements, l'organisation des transports urbains reste donc encore définie par le Préfet, ce dernier présidant le comité syndical du STCRL.

En 1967, la société exploitante du réseau des transports en communs de l'agglomération lyonnaise, l'OTL, devient la société des Transports en Communs Lyonnais (TCL), filiale du groupe Transexel.

En parallèle, la communauté urbaine, également dotée des compétences de gestion de la voirie et du stationnement, créera la Société d'Economie Mixte (SEM) Lyon Parc Autos (LPA), dont la mission sera de construire et de gérer les parcs de stationnements publics de l'agglomération.

A l'époque, le STCRL sera surtout une structure politique regroupant des élus mais ne sera pas doté en propre de services techniques. Les études relatives aux déplacements seront tout d'abord assurées par les services de l'Etat. Cette tutelle de l'Etat sera desserrée lors du premier projet de métro lyonnais, décidé par Louis Pradel, pour lequel une structure spécifique sera créée pour en assurer les études et la maîtrise d'ouvrage. En 1968 sera ainsi créée la Société d'Etudes du Métropolitain de l'Agglomération Lyonnaise (SEMALY) qui jouera un rôle crucial dans la création du métro lyonnais, puisqu'elle sera à la fois maître d'ouvrage déléguée du STCRL, et maître d'œuvre général des travaux (Polère, 2014). La première ligne de métro sera ouverte en 1978. La SEMALY deviendra ainsi un véritable « *organisme local d'appui technique et de réflexion* » à la fois du STCRL et de la communauté urbaine (Montès, 2010).

³ Via l'arrêté préfectoral du 14 Février 1966 autorisant la création d'un syndicat mixte pour l'exploitation du réseau de transports en commun de la région lyonnaise.

En 1977, le contrat de concession de service public pour l'exploitation des transports urbains de l'agglomération sera renouvelé pour 10 ans à la société TCL qui devient alors la Société Lyonnaise de Transports en Communs (SLTC). Cette étape marquera alors une distinction claire entre le STRCL, AOT de l'agglomération et propriétaire de la marque « TCL » désignant le réseau, et la société exploitante de ce réseau, la SLTC, de droit privé⁴.

Il faudra ensuite attendre les lois de décentralisation, et plus particulièrement la loi n°82-213 du 2 mars 1982, pour que le STCRL devienne une instance constituée et présidée par les collectivités seules⁵ : la communauté urbaine de Lyon et le Conseil général du Rhône, désormais « *librement administré d'un conseil élu* » (article 1^{er}). L'Etat n'est alors plus présent dans les instances de décision du STCRL et exerce uniquement, comme pour toute collectivité, un contrôle de légalité de ses décisions. L'approbation de ses nouveaux statuts en 1983 est aussi l'occasion de doter le STCRL d'une existence illimitée dans le temps.

En 1985, le STCRL devient le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)⁶, officialisant ainsi la composition de son organe de décision (comité syndical) à parité entre le conseil général du Rhône et la Communauté Urbaine de Lyon (COURLY).

Ainsi, depuis la création de la COURLY, la politique en matière de transports urbains est principalement exercée par le SYTRAL, tandis qu'incombent à la communauté urbaine et, selon les champs de compétences, aux communes, la voirie, le stationnement, en d'autres termes, la politique de déplacements automobiles.

Cependant, l'arrivée de Michel NOIR à la tête de la COURLY et de la Ville de Lyon va bousculer le paysage. En effet, ce dernier va fortement investir la question de l'aménagement des espaces publics sur le territoire de l'agglomération et la question des déplacements. Michel Noir crée en 1990 une mission Déplacements au sein de la communauté urbaine, ayant pour objet de construire, au sein de l'institution communautaire, une vision stratégique de la politique à mener en matière de mobilités. Cette époque correspond à une remise en question générale du « tout voiture » et à la montée en puissance des questions d'espaces publics et de qualité de vie en ville. Au travers de sa compétence en matière de voirie et d'aménagement des espaces publics, la communauté urbaine travaillera à définir une stratégie globale des déplacements, attribuant de grandes fonctions et principes d'aménagement aux voiries et espaces publics de l'agglomération, réduisant la place de la voiture et prenant en compte peu à peu les modes doux. Certains verront dans la création de la mission Déplacements au sein de la Communauté urbaine une volonté d'intégrer les services du SYTRAL (et ses compétences) au sein de l'organe communautaire. Cependant, à l'époque de la restructuration des espaces publics lyonnais sera menée une politique de mise en site propre des bus qui conduira les services du Grand Lyon et du SYTRAL à travailler de façon conjointe. Cette époque sera par contre celle de la mise à l'écart de la SEMALY, sur laquelle Michel Noir

⁴ La SLTC verra la composition de son capital, et son appellation, évoluer au fil des années : en 1981, sa maison-mère, Transexel, sera rachetée par VIA-GTI, laquelle entrera ensuite dans le giron de la SNCF qui la fusionnera en 2001 avec la société Cariane pour créer le groupe Keolis. La SLTC deviendra Keolis Lyon en 2005, lors du renouvellement de la DSP du Sytral auprès de la société pour une durée de 6 ans.

⁵ Par l'arrêté préfectoral du 11 juillet 1983 portant approbation de nouveaux statuts du syndicat des transports en commun de la région lyonnaise.

⁶ Par l'arrêté préfectoral du 9 octobre 1985 relatif au changement de dénomination du syndicat et portant modification de ses statuts.

portera un regard très critique au moment de la création d'une ligne de métro (ligne D). La SEMALY sera privatisée en 1991, et l'expertise technique sera finalement reprise en propre par le SYTRAL (Vernaison-Revolle, David, Montès, 2010).

Les relations concurrentielles entre le Grand Lyon et le SYTRAL seront pacifiées lors de l'élection de Raymond Barre à la tête de la communauté urbaine. Il placera alors son 1^{er} adjoint, Christian Philip, à la présidence du SYTRAL et confiera au syndicat la mission d'élaborer le premier Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération en 1995. Christian Philip évoque, à ce sujet, un SYTRAL « *instrument au service d'une stratégie d'ensemble définie par le Grand Lyon* » même s'il avoue que les services techniques des deux institutions sont restés, quant à eux, souvent en concurrence (*Ibid.*).

Cette stratégie de déléguer au SYTRAL la compétence d'AOTU, tout en assurant la définition d'une politique globale de déplacements notamment envers les modes doux sera poursuivie par Gérard Collomb, Maire de Lyon et Président du Grand Lyon depuis 2001.

C'est d'ailleurs à cette époque que sera portée au sein de la communauté urbaine une politique volontariste en faveur du vélo avec l'élaboration puis l'adoption du premier plan modes doux de l'agglomération en 2003. S'ensuivra une innovation majeure sur le territoire : la création, en 2005, d'un service de location de courte durée de vélos en libre-service, le *Velo'V*, par le biais d'un montage jusqu'alors assez inédit en France. En effet, en 2004, le Maire de Lyon et Président du Grand Lyon décide de clarifier les relations contractuelles entre la communauté urbaine de Lyon et la société JC Decaux, délégataire du Grand Lyon pour la fourniture, l'installation et l'entretien des abribus et panneaux publicitaires de la communauté urbaine depuis 1972, par le biais de contrats et d'avenants successifs sans réelle mise en concurrence⁷. Sera alors négocié un arrangement sans précédent entre l'institution communautaire et l'entreprise lors du renouvellement du contrat pour une durée de 13 ans : en contrepartie d'une baisse majeure de la redevance due par la société JC Decaux à la communauté urbaine pour l'occupation du domaine public pour l'installation du mobilier publicitaire (18 millions d'euros au lieu de 68 Millions d'euros, soit une économie de 50 millions d'euros), l'entreprise s'engage à fournir et à entretenir 4 000 vélos en libre-service sur Lyon et Villeurbanne. Les années suivantes verront le système déployé sur l'agglomération, et celui-ci pourrait se développer sur le territoire des communes de première couronne de Lyon et de Villeurbanne à l'occasion du renouvellement du contrat de mobilier urbain en 2017.

De façon concomitante, les déplacements automobiles, bien que davantage contraints en centre-ville par le réaménagement des espaces publics dans les années 1990, sont l'objet d'un développement d'une nouvelle gamme de services. Tout d'abord, en 2001, une association lance sur le territoire de la ville de Lyon un système d'auto partage (location de véhicules en libre-service) ; ce système sera repris par Lyon Parc Autos pour être déployé à l'échelle de l'agglomération en 2007, d'abord sous le nom d'*Autolib*, puis sous l'appellation *Citiz*. Le champ de l'autopartage sera ouvert à la concurrence les années suivantes avec l'arrivée sur l'agglomération du système d'autopartage *Bluely*, géré par le groupe Bolloré.

La communauté urbaine investira également le champ du covoiturage : à partir des années 2000, la législation encourage de plus en plus fortement la prise en compte des déplacements liés aux activités économiques notamment dans le cadre des Plans de Déplacements Urbains ;

⁷ Voir à ce sujet « Mobilier urbain : le Grand Lyon interrompt son contrat avec JC Decaux » in *Les Echos* du 19 Janvier 2004, http://www.lesechos.fr/19/01/2004/LesEchos/19075-030-ECH_mobilier-urbain--le-grand-lyon-interrompt-son-contrat-avec-jc-decaux.htm

plus particulièrement, un décret de 2006 rend obligatoire la mise en œuvre d'un plan de mobilité pour les administrations dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, puis un deuxième décret de 2009⁸ rendra obligatoire la prise en charge, par les employeurs privés, de la moitié des frais de transports en communs de leurs employés. C'est dans ce contexte que le Grand Lyon encouragera, au travers de sa mission « Temps et services innovants » créée en 2003, la mise en place de Plan de Déplacements Inter Entreprises sur les grands territoires économiques de l'agglomération ; à ce titre, la Mission des temps de la communauté urbaine jouera le rôle d'animateur et coordonnateur de ces PDIE. En complément la communauté urbaine utilisera ces dispositifs pour tester des solutions de services à la mobilité, plus particulièrement avec la création d'une plateforme de covoiturage dédiée aux zones d'activités engagées dans une démarche de PDIE. Le Grand Lyon continuera ensuite d'investir le champ des services à la mobilité avec le déploiement de la plateforme *Onlymoov* (créée sur la base du site infotrafic du Grand Lyon en 2013), qui proposera une visibilité en temps réel pour les usagers des temps de déplacements sur l'agglomération tout en leur donnant la possibilité de comparer les différents modes.

C'est aussi au travers de ce bouquet de services à la mobilité que la communauté urbaine testera des dispositifs de collaboration avec les organismes de recherche et les entreprises avec le lancement du projet de recherche et développement *Optimod* à partir de 2012 qui associera le Grand Lyon et la Ville de Lyon, huit entreprises liées aux déplacements et à l'information-communication (dont Renault trucks, Orange et IBM), et des laboratoires de recherche. L'objet de ce programme sera d'élaborer puis de mettre en œuvre des systèmes de collecte de données permettant de réduire la congestion automobile en centre-ville et d'encourager le report modal. Seront déployés à ce titre des systèmes de prédiction du trafic et d'information des usagers grâce aux nouvelles technologies d'information et de communication.

Ainsi, les années 2000 verront la communauté urbaine se départir d'une forme de concurrence avec le SYTRAL pour diversifier son champ d'intervention sur l'ensemble des modes de déplacements et des services à la mobilité ; le SYTRAL, quant à lui, déploiera son intervention sur l'organisation des déplacements, plus particulièrement des transports collectifs urbains, à la fois au sein de l'agglomération mais aussi au-delà.

Communauté urbaine de Lyon, puis Métropole de Lyon et SYTRAL : l'évolution des périmètres

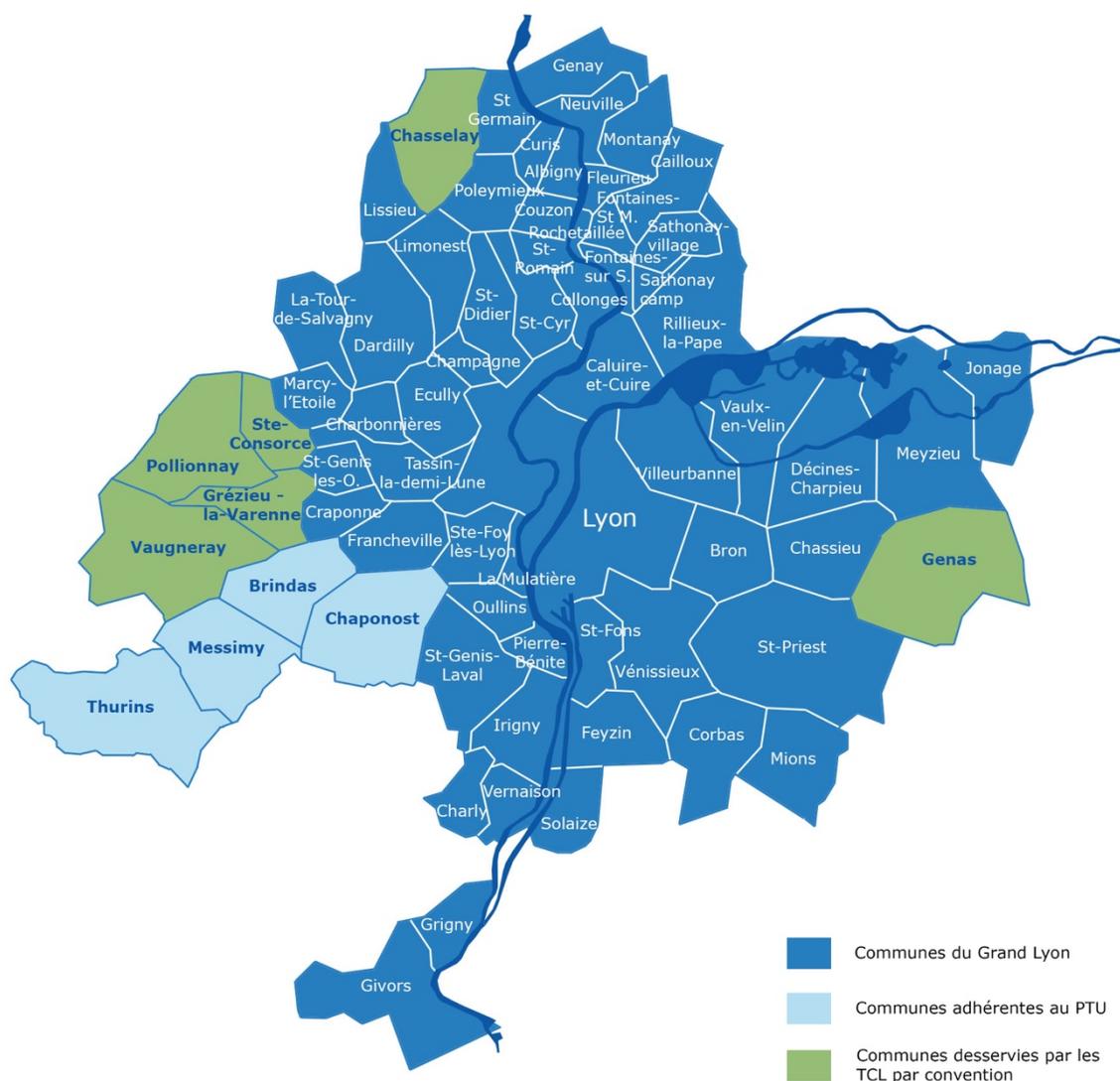
Concernant les compétences du SYTRAL, il est important de noter qu'il a longtemps existé un flou juridique concernant son périmètre d'intervention (Périmètre de Transports Urbains) :

« Il n'a pas été trouvé d'arrêté ministériel ou préfectoral constatant l'existence d'un périmètre des transports urbains au profit du SYTRAL. Le seul texte qui s'en rapprocherait est celui d'un arrêté ministériel du 6 juillet 1971 délimitant le périmètre urbain (...) sur la totalité des 56 communes constituant à l'époque la communauté urbaine de Lyon. Il en résulte au sens strict que le périmètre du SYTRAL correspond à celui de la communauté urbaine de Lyon et que toute extension du périmètre du SYTRAL passerait par une extension concomitante du périmètre de la communauté urbaine. » (Rapport du CGEDD, 2011, p.13)

Le périmètre d'intervention du SYTRAL est donc intimement lié à celui de la COURLY, puis du

⁸ Décret n°2006-1663 du 22 décembre 2006 et décret n°2008-1501 du 30 décembre 2008

Grand Lyon. Cependant, et cet élément sera relevé à plusieurs reprises (en 2004, puis en 2011) par la Cour des Comptes, le réseau des TCL dessert jusqu'en 2013, par le biais de conventions spécifiques établies avec le SYTRAL, sept communes ne relevant pas du périmètre de la communauté urbaine de Lyon. Cette desserte est assurée pour correspondre au bassin de vie réel de la région lyonnaise et elle fait l'objet de contreparties financières de la part des communes concernées. Néanmoins la Cour des comptes notera que cet apport financier n'est pas à la hauteur des dépenses réelles prises en charges par le Sytral pour assurer cette desserte ; elle pointera également le fait que les entreprises domiciliées au sein de ces communes ne sont pas assujetties au Versement Transport, tandis que les entreprises domiciliées au sein du PTU le sont.



Par ailleurs, à cette époque, différentes études conduites par le Sytral démontrent que les pratiques de mobilité du territoire dépassent en réalité largement le strict périmètre de la communauté urbaine : « le bassin de mobilité (...) est clairement intermédiaire entre le Grand Lyon et le Département du Rhône » (rapport du CGEDD, 2011, p.11).

Cette question du périmètre de transports urbains et de sa pertinence au regard des bassins de vie réels de l'agglomération fera l'objet de deux grandes évolutions :

Tout d'abord, en 2011, le Préfet demandera une mission d'expertise au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) afin d'évaluer la pertinence de deux solutions visant à répondre à cette problématique :

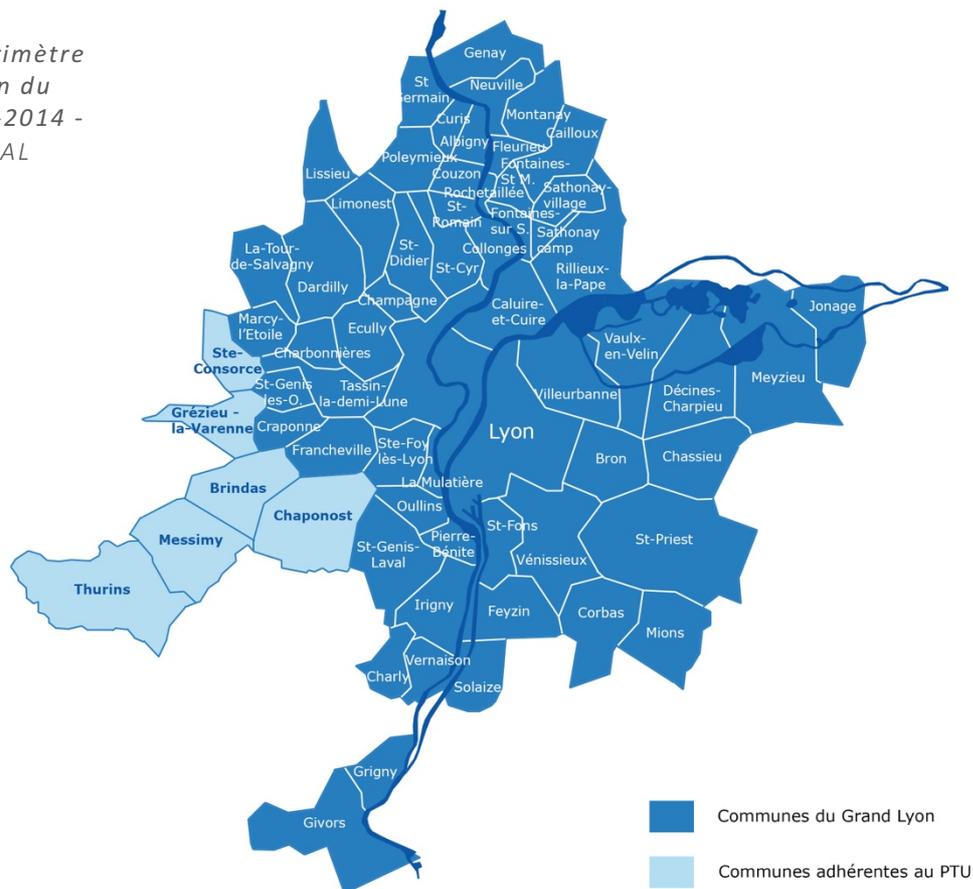
- Un scénario proposé par le Conseil général du Rhône : la création d'un syndicat mixte associant le SYTRAL, le Conseil Général et les EPCI ou AOT concernés par ces déplacements à mi-chemin entre le périmètre du Grand Lyon et celui du département du Rhône, plus particulièrement la Région pour les lignes TER et la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône.
- Un scénario proposé par le SYTRAL consistant à étendre son périmètre.

Le CGEDD proposera dans son rapport la création d'un nouveau syndicat mixte associant les différentes AOT existant sur le département du Rhône et ayant vocation à assurer la coordination des différents réseaux et de l'offre multimodale.

Cette préconisation se concrétisera par la création, au 1^{er} Janvier 2013, du Syndicat Mixte des Transports du Rhône (SMTR).

La deuxième grande évolution concernera le périmètre officiel d'intervention du SYTRAL : en 2012 un arrêté préfectoral sera pris pour créer officiellement de Périmètre de Transports Urbains du SYTRAL⁹. En 2013, ce PTU sera modifié avec l'adhésion de 6 communes sur les 7 précédemment desservies par voie de convention. Ainsi, le PTU officiel du SYTRAL couvrira à compter de 2013 65 communes, dont 59 relevant du Grand Lyon (*figure 4*).

Figure 4 : périmètre d'intervention du SYTRAL 2013-2014 -
Source : SYTRAL



⁹ Arrêté préfectoral n°2012160-0015 du 8 juin 2012 : Constatation de la création du périmètre de transports urbains du syndicat mixte de transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise

Cette intégration au PTU de 6 communes supplémentaires n'est cependant pas uniquement une évolution juridique et/ou technique liée à une volonté de mieux faire correspondre le périmètre officiel d'intervention du SYTRAL et les pratiques de mobilité des habitants de la région. On peut également y voir des raisons politiques.

En effet, en 2012-2013 se prépare l'évolution territoriale majeure précédemment évoquée : la création de la Métropole de Lyon. En premier lieu, cette nouvelle collectivité est dotée par la loi de la compétence d'Autorité organisatrice des Mobilités (AOM). Par ailleurs, la Métropole de Lyon ayant vocation à reprendre les compétences du Grand Lyon d'une part, et du Conseil général sur le périmètre du Grand Lyon d'autre part, de fait, la composition du comité syndical du SYTRAL n'aurait plus alors compté qu'un seul membre : la Métropole de Lyon. La pertinence de l'existence d'un syndicat mixte, dont la nature même est d'associer des collectivités de niveaux différents, en aurait alors été fortement remise en cause. En d'autres termes, à l'heure où s'est négociée la création de la Métropole de Lyon s'est également joué l'avenir du SYTRAL.

C'est alors qu'ont eu lieu en parallèle les négociations pour l'adhésion des 6 communes ne relevant pas du Grand Lyon. Dès lors que ces dernières ont effectivement adhéré au SYTRAL, celles-ci, ou les communautés de communes et d'agglomération correspondantes, sont devenues membre du syndicat, justifiant ainsi sa pérennité¹⁰.

En 2014, le SYTRAL officialise sa prise de contrôle sur l'ensemble des déplacements du département du Rhône en absorbant le SMTR et en devenant l'unique Autorité organisatrice de l'ensemble des transports du Rhône (figure 5).

Figure 5 : périmètre d'intervention du SYTRAL à partir du 1^{er} janvier 2015 – Source : SYTRAL



¹⁰ Voir à ce sujet l'article « Comment le SYTRAL va sauver sa peau » in *Lyon Capitale* du 5 avril 2012, <http://www.lyoncapitale.fr/Journal/Lyon/Politique/Transports-publics/Comment-le-Sytral-va-sauver-sa-peau> (dernière consultation le 21 mai 2016)

Quant au sujet de l'organisation des transports urbains sur le territoire du Grand Lyon, la Métropole est, de fait, l'Autorité organisatrice des Mobilités ; mais la loi MAPAM comporte un article spécifique pour la Métropole de Lyon, qui lui permettra de transférer une partie de sa compétence d'AOM au SYTRAL :

« Lorsque la métropole de Lyon transfère à un syndicat mixte chargé des transports les compétences d'infrastructures de transports collectifs urbains, de gestion et d'exploitation des réseaux de transports collectifs urbains, elle peut conserver toutes les autres compétences liées à sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports. » (Article 3641-8)

Il convient également de noter qu'une autre compétence sera exercée par le SYTRAL : l'élaboration ou la révision du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise. Aux yeux de certains, et notamment d'opposants politiques au sein du Conseil métropolitain, cette compétence aurait dû être conservée de plein droit par la Métropole :

« Le SYTRAL a lancé la révision du PDU (Plan de Déplacement Urbain). A ma connaissance, à aucun moment, nous n'avons débattu des grandes orientations de ce PDU. Or, au-delà des enjeux financiers, ce plan a un impact direct sur l'urbanisme, sur l'attractivité économique de notre Métropole, sur la qualité de vie de ses habitants ... autant de sujets qui sont au cœur des compétences et projets de la Métropole de Lyon. Il y a là un problème de gouvernance et de méthode ! (...) Vous avez détricoté l'esprit de la loi¹¹ en faisant intégrer dans la loi un article spécifique permettant à la Métropole de Lyon de ne transférer au SYTRAL « que » la gestion et l'exploitation des réseaux de transports collectifs et donc de conserver toutes les autres compétences liées à sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité. Dans ces conditions comment allez-vous mettre en œuvre une politique globale des mobilités ? De plus comment pourrez-vous utiliser une partie du versement transport pour financer les actions mobilités de la Métropole ? Il aurait été plus simple de reprendre au niveau de la Métropole la compétence transport. » (Extrait d'une intervention du 12 Mai 2015 en Conseil Métropolitain de M. Georgeon, Président du groupe UDI et apparentés)

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées concernant les raisons qui ont pu pousser la Métropole de Lyon à confier au SYTRAL la compétence de gestion des transports collectifs urbains ainsi que celle d'élaboration du Plan de Déplacements Urbains : des raisons territoriales et techniques, si l'on considère que les « bassins de mobilité » dépassent, et cela a été effectivement relevé par diverses études, le strict périmètre de la Métropole de Lyon. Les raisons peuvent également être politiques : le Conseil métropolitain du Grand Lyon comporte 165 élus, dont un certain nombre sont membres de l'opposition, tandis que l'instance délibérative du SYTRAL, le comité syndical, n'en comporte que 28, dont 15 élus de la majorité à la tête du Grand Lyon et 2 élus « sans étiquette » ; de ce fait, on peut imaginer qu'il est plus aisé, et plus rapide, pour faire adopter des grandes décisions stratégiques en matière de transports collectifs urbains, comme pour élaborer un Plan de déplacements urbains, de pouvoir se tourner vers une instance de décision plus réduite.

¹¹ M. Gérard Collomb, Président du Grand Lyon et maire de Lyon, auquel s'adresse ici M. Georgeon, est également sénateur

Ainsi, l'organisation locale des acteurs et des services en matière de mobilités sur la Métropole de Lyon, ainsi que les relations aux usagers, peuvent être schématisées comme l'illustre la figure 6 :

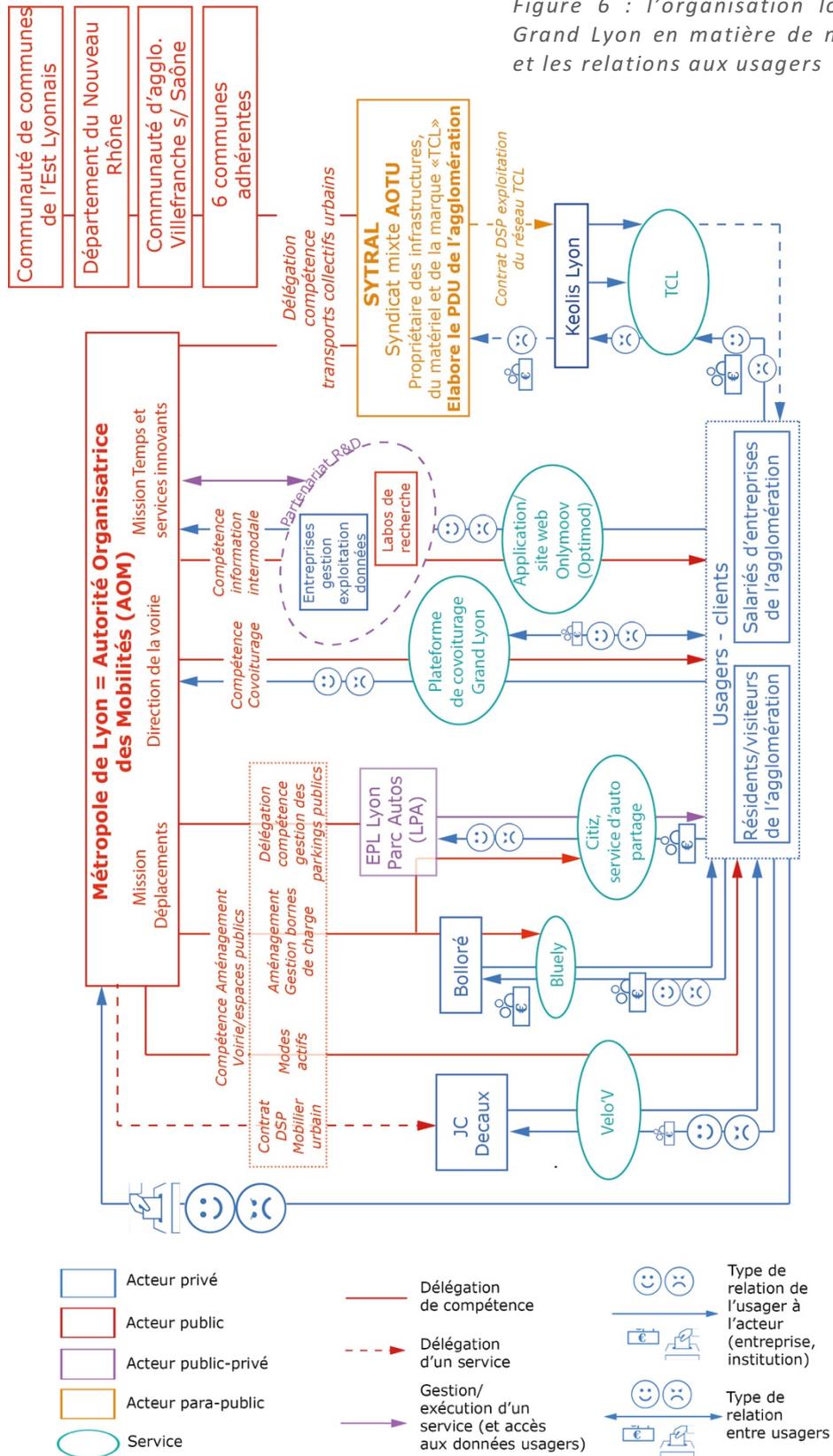


Figure 6 : l'organisation locale du Grand Lyon en matière de mobilités et les relations aux usagers

3. Conclusion partielle

L'organisation locale en matière de mobilités montre un paysage bien plus nuancé que ne pouvait le laisser penser une lecture stricte de la législation : on voit tout d'abord apparaître différentes catégories d'acteurs, publics bien entendu, privés également, mais aussi « intermédiaires » : publics-privés (comme l'EPL Lyon Parc Autos, anciennement société d'économie mixte) ou encore parapublics ou « publics-publics » comme le SYTRAL.

En découlent différents types d'actions et de relations entre les usagers et la collectivité : celles-ci peuvent être très directes (l'acteur qui décide de déployer un service sur le territoire l'exécute lui-même et en retire un retour d'expériences d'usagers, une connaissance de leurs habitudes de déplacements, parfois aussi une recette financière) ; mais ces relations peuvent connaître un ensemble de filtres entre la collectivité et l'utilisateur, incarnés par l'entité à laquelle la collectivité délègue une compétence ou l'exploitation d'un service, qui lui-même porte assez souvent un nom différent de l'entité qui assure le service. Il est d'ailleurs intéressant de noter à ce sujet qu'en matière de communication, notamment visuelle, autour de ces services, une bonne part d'entre eux font appel à une identité graphique pouvant s'apparenter à celle de la Métropole de Lyon sans pour autant être toujours des services rendus par un acteur public, tandis que d'autres se détachent clairement de cette communication, alors qu'ils ne sont pourtant pas systématiquement exécutés par des entités entièrement privées et n'ayant aucun lien avec la collectivité :



Figure 7 : les identités graphiques des différents services de mobilité sur le Grand Lyon - Sources : sites internet des institutions et entreprises concernées

Cette identité visuelle la plupart du temps commune aux services autour de la mobilité peut être plus facilement identifiable et « rassurante » par les usagers mais à l'inverse, elle peut également rendre difficilement lisible la nature des entités qui rendent le service (collectivités, entreprise privée délégataire ou non, entités publiques-privées).

Enfin, on voit également apparaître différentes qualités d'usagers, lesquelles ne sont pas nécessairement exclusives l'une de l'autre : du résident ou simple visiteur du territoire métropolitain ayant besoin de se déplacer par les transports en commun, ou en empruntant un vélo ou encore un véhicule, cet usager peut aussi exercer une activité professionnelle régulière sur le territoire et à cette fin, avoir besoin de se déplacer quotidiennement. A cet

usager salarié s'adressent plus particulièrement certains services orchestrés par la Métropole : plateforme de covoiturage, applications pour faciliter le parcours et fluidifier le trafic.

Ainsi, l'histoire du territoire, de ses acteurs institutionnels, montre une constitution mais aussi une diversification progressive de la « compétence mobilités », amenant des acteurs de plus en plus nombreux à se saisir de la question, avec des champs et des périmètres d'intervention parfois difficiles à établir clairement, entre complémentarité et concurrence. Ces points d'achoppements peuvent également, nous l'avons vu avec le Grand Lyon et le SYTRAL, intervenir entre acteurs publics et être d'ordre extrêmement politique.

Toutefois, la délégation de l'exercice de missions de service public à des entités extérieures à la collectivité, souvent privées, constitue une caractéristique du territoire de l'agglomération lyonnaise :

« Les élites économiques locales ont toujours été impliquées dans les affaires locales. (...) Leur rôle fut d'ailleurs considérable dans l'élaboration des stratégies et documents de planification durant les années 1970 et 1980 (Linossier, 2006). Il n'est donc guère surprenant de constater la présence des chefs d'entreprises lyonnais associés aux projets des collectivités locales pour concrétiser une ambition partagée » (Menez, 2006, p.109).

Cependant, cette coproduction, ou parfois cogestion, publique-privée des services urbains semble avoir progressivement changé de nature : « *le rapport public-privé n'est pas nouveau mais les actions publiques et privées deviennent de plus en plus imbriquées voire dépendantes* » (Jouve, Lefèvre, 2004, p.19, cités par Menez, 2006, p.105).

Afin de comprendre si les acteurs publics sont amenés à modifier leur métier, leur organisation, en d'autres termes, leurs modalités d'interventions devant cette évolution, nous allons tâcher de comprendre les raisons qui ont conduit à cette logique de « coproduction » ou de « coexercice » de compétences entre action publique et action privée et en quoi ces logiques peuvent aujourd'hui poser question pour l'acteur public.

Nous allons tâcher également de vérifier si les grandes entreprises, comme *Keolis* pour ce qui concerne les mobilités à Lyon, constituent le seul type d'acteurs privés aujourd'hui à l'œuvre dans l'aménagement urbain local ; en d'autres termes, après avoir précisé les raisons de cette « privatisation » croissante de la fabrique et de la gestion de la ville, il s'agira de la qualifier, d'en établir les différents visages, afin de voir en quoi l'acteur public peut être poussé ou non à se réorganiser, ou du moins, à envisager son intervention sous un angle nouveau.

Partie 2 : l'évolution de la place des acteurs privés dans la fabrique de la ville

Le fait de confier l'exercice de missions de service public à un acteur privé est un phénomène répandu et disposait, jusque début 2016, d'un mode de contractualisation dédié : la délégation de service public¹².

Comme le note Pierre Bauby, « *on confond souvent les missions de service public avec l'organe (l'opérateur) chargé de leur mise en œuvre. Alors que c'est avant tout la mission – fixée par la loi – qui définit le service public, la façon de remplir cette mission peut varier considérablement* » (Bauby, 1998, p.49).

Ainsi, les transports publics constituent une mission de service public. Cela ne signifie pas pour autant que cette mission est nécessairement exercée par un acteur public.

A quels principes doit répondre, dès lors, ce que l'on nomme « service public » ? En réalité, les grandes caractéristiques du service public ont été peu à peu élaborées au travers de la jurisprudence :

« Au début du siècle est élaborée par la jurisprudence du Conseil d'Etat le « noyau dur » de la conception de service public, avec les trois grands principes de continuité, d'égalité, d'adaptabilité : préposés à la satisfaction des besoins du public, les services publics sont tenus de fonctionner de manière régulière et continue (...) dans des conditions égales pour tous (...) et leurs règles de fonctionnement doivent pouvoir être modifiées à tout moment par l'autorité compétente (nationale ou locale) pour répondre à l'évolution des besoins » (Bauby, 1998, p.47).

Une mission de service public est donc réputée assurée dès lors qu'elle remplit les trois principes de continuité, égalité, adaptabilité. Mais la manière dont cette mission est exercée (par un acteur public ou par un acteur privé) ne remet en principe pas en cause la qualification de service public de la compétence en question, dès lors que ces trois critères sont remplis.

Or, ce sont bien davantage ces modalités d'exercice de missions de service public qui ont évolué dans le temps que le caractère même de service public : « *les frontières entre public et privé ne sont jamais des données intangibles, mais des produits du contexte historique, des demandes sociales et des rapports de force* » (Bauby, 1998, p.33).

Ces mêmes frontières, les choix de modalités d'exercice de telle ou telle mission de service public, relèvent ainsi de contextes sociaux et économiques, ainsi que politiques, selon que l'on ait une vision plus ou moins libérale de la manière dont doit s'opérer la gestion des services urbains, pour que ce qui est du champ de compétences qui nous intéresse ici.

Or, ce sont ces choix, ou plutôt les solutions adoptées par les responsables politiques, qui ont considérablement évolué ces dernières décennies :

« La privatisation, ou tout du moins la prise en charge de pans entiers du territoire par des organismes privés, est l'une des révolutions majeures de ces dernières années. La rue, la maintenance, les musées ou l'aménagement de quartiers sont de moins en moins entre les mains d'une collectivité publique responsable devant

¹² Aujourd'hui la délégation d'un service public relève des « concessions de services », régies par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ; en d'autres termes, le fait de déléguer un service public ne dispose plus d'un véhicule juridique spécifique. Cependant, l'ordonnance précise « *Les contrats de concession de services ont pour objet la gestion d'un service. Ils peuvent consister à déléguer la gestion d'un service public.* » (Article 6)

ses électeurs. Parallèlement, la notion de privé subit elle aussi de profondes mutations. » (Caille, 2008, p.2)

Précisément, et afin de compléter la compréhension de notre paysage d'acteurs, comment cette « *notion de privé* » a-t-elle évolué ces dernières années et pourquoi ?

1. La « *privatisation* » de la *fabrique urbaine*

Afin de qualifier les évolutions en présence, nous nous baserons ici largement sur l'article d'Isabelle Baraud-Serfaty *La nouvelle privatisation des villes*, et en premier lieu sur la définition qu'elle nous donne de ce phénomène :

« Nous utilisons le terme de « privatisation » dans un sens large, qui désigne l'intervention des acteurs économiques privés (les entreprises) dans le champ de l'urbain, dans le sens de producteurs de ville (c'est-à-dire qui produisent des biens ou des services urbains » (Baraud-Serfaty, 2011, p.149)

1.1. Les « *grands ensembliers* » urbains

Dans notre vie quotidienne de citoyens ou au travers de l'actualité notamment juridique, qu'il s'agisse de services urbains comme la gestion de l'eau, les transports, le chauffage urbain, ou de la réalisation de grands équipements (comme les grands stades dans plusieurs agglomérations françaises ces dernières années), les grandes entreprises occupent une part majeure dans la production urbaine :

« (...) force est de constater qu'une catégorie d'entreprises domine la fabrique de la ville. Il s'agit principalement des entreprises de l'immobilier et des opérateurs de services urbains : le cœur de métier de ces « purs urbains » est la production ou la gestion de services, d'infrastructures et superstructures urbaines. On peut citer aujourd'hui Veolia, Suez, Keolis, Nexity, Unibail...voire, si on rajoute les constructeurs, Vinci, Bouygues ou Eiffage. Or, c'est là la première manifestation de la « nouvelle privatisation des villes », cette privatisation, que nous qualifierons de « classique », se développe » (Ibid.)

Les raisons en sont multiples et, souvent, combinées.

Des raisons financières et techniques :

La première cause de cette mutation identifiée par de nombreux chercheurs est économique et a trouvé un accélérateur dans la crise financière de 2008.

La ville, pour différentes raisons, est de plus en plus coûteuse à produire et à gérer : tout d'abord, les projets d'aménagement se déroulent de plus en plus dans un contexte déjà urbanisé, ils procèdent d'une démarche de renouvellement urbain qui confronte les aménageurs à davantage de contraintes techniques et donc, économiques : gestion des pollutions de terrains, déchets etc.

En parallèle, la ville durable constitue aussi un enjeu économique et financier pour les collectivités :

« Il y a consensus, au moins dans les discours, sur le fait que la ville que l'on souhaite fabriquer (« la ville durable ») doit être sobre énergétiquement, dense

(pour éviter l'étalement urbain) et mixte socialement. Or, cette ville coûte, au moins au niveau de son coût d'investissement, plus cher à produire que la ville non durable » (Baraud-Serfaty, Lefèvre, Renard, 2011, p.3)

Or, dans le même temps, les collectivités sont confrontées, plus particulièrement avec la crise, à des difficultés croissantes pour financer ces opérations, tout en voyant baisser les dotations de l'Etat. Mais cette même crise confronte aussi les ménages à une baisse de leur pouvoir d'achat, obligeant les responsables locaux à produire davantage de biens abordables pour leurs administrés : logements sociaux, tarifs sociaux sur les énergies... Charge aux responsables publics de trouver les moyens financiers de répondre à ces contraintes contradictoires.

Les raisons sont également techniques : la complexification de la production urbaine durable et dans la ville constituée demande une certaine souplesse pour les donneurs d'ordre. Or, soumises aux règles de la commande publique (et à ses « rigidités » pour ses détracteurs), les collectivités ont l'obligation de respecter un certain nombre de contraintes juridiques (mise en concurrence quasi-systématique, délais de consultation etc.) qui ne leur permettent pas d'être réactives devant des imprévus opérationnels (Baraud-Serfaty, 2011).

La maîtrise des coûts et des délais pour le donneur d'ordre public devient ainsi de plus en plus difficile à respecter. Cette complexification demande aussi toujours davantage de connaissances (juridiques, techniques, financières) pour les maîtres d'ouvrage publics, qu'il leur est de plus en plus difficile de posséder en propre.

Pour autant, ces contraintes technico-financières auxquelles sont confrontées les collectivités et plus particulièrement les métropoles ne font pas moins d'elles des donneurs d'ordre majeurs, représentant un marché exceptionnel pour les grands opérateurs privés et amenant ces derniers à se positionner plus particulièrement sur ce champ :

« Leurs stratégies évoluent vers une plus grande prise en compte de la dimension urbaine. La raison en est simple : c'est que, désormais, les villes, et non plus les Etats, dominant le monde. Sous l'effet de l'urbanisation et de l'affaiblissement du niveau national, les villes sont devenues, un peu partout dans le monde, des entités économiques et politiques puissantes – tendance que l'intercommunalité (...) vient également conforter » (Baraud-Serfaty, 2011, p.158)

Ainsi, ces contraintes et complexités technico-financières auxquelles sont confrontées les collectivités, conjuguées à leur montée en puissance en tant que donneurs d'ordre et marchés potentiels exceptionnels pour les grands opérateurs économiques intervenant sur le champ de l'urbain, ont conduit à une évolution dans les modalités mêmes de production de la ville : désormais, cette dernière ne se fait plus de manière descendante, du donneur d'ordre public vers l'opérateur privé, mais dans une logique de « coproduction public-privé » (Baraud-Serfaty, 2011, p.154).

Des raisons politiques et électorales :

Afin de trouver des solutions de financement de leurs projets d'aménagement ou de gestion de services urbains, les collectivités disposent, toujours selon Isabelle Baraud-Serfaty, de différentes possibilités : tout d'abord, elles peuvent augmenter l'impôt directement ou indirectement, au travers d'une augmentation de leurs emprunts qui se répercutera, à terme, sur les contribuables. Elles peuvent également réduire les « prestations » qu'elles assurent

auprès de leurs administrés. Cependant, on imagine assez facilement l'impopularité de telles mesures (Baraud-Serfaty, 2011, p.150). Le recours au tiers privé (Contrat de partenariat, concession de services publics, ...) constitue ainsi une alternative électoralement moins risquée.

Cette tendance est, selon plusieurs chercheurs, à l'image d'une recomposition de l'action publique issue des grandes lois de décentralisation et d'une volonté des élus locaux de protéger leur légitimité politique :

Avant les lois de décentralisation de 1982 et 1983, les collectivités locales étaient des « *agents d'exécution* » des initiatives et des grandes politiques décidées par l'Etat (Lorrain, 1993, p.298).

Après ces lois, différents travaux de recherche établis dans les années 1990 ont identifié qu'il y a eu une complexification et une fragmentation progressive de l'action publique locale (Le Gales, 1995) et que la décentralisation s'est accompagnée, nous l'avons vu, d'une montée en puissance des villes ou plutôt que ses dernières se sont placées au cœur de l'action publique. Ce mouvement s'est accompagné, selon Dominique Lorrain, d'une inscription des élus locaux dans une logique d'« *ensembliser* », puisqu'ils ont confié la production des services urbains à des sociétés privées ou mixtes (Lorrain, 1993).

Cette façon de faire a représenté, toujours pour Dominique Lorrain, une manière de pallier le retrait de l'Etat et de prolonger le report du risque politique, électoral, sur un tiers, cette fois-ci représenté par les grands groupes de services urbains :

« *Au municipal incombaient la tradition, la gentillesse et la gestion ordinaire. Aux entreprises paramunicipales revenaient les grands projets ambitieux et parfois déstabilisateurs.* » (Lorrain, 1993, p.298)

En réalité, ce « tiers » répond à un besoin de régulation : auparavant, l'Etat décideur représentait aussi pour les élus locaux un « *mécanisme d'évacuation des conflits* », en d'autres termes un responsable tout désigné en cas de mécontentement des administrés ; le recours à la gestion déléguée répond ainsi à un « *impératif de la régulation à reconstruire* » après les lois de décentralisation (Lorrain, 1993, p.299).

Ce besoin de régulation s'explique par une évolution du contexte économique en France au moment de la décentralisation : pensée lors d'une période de croissance économique, la réforme a été mise en œuvre en temps de difficultés économiques. Elus sur des « *programmes de croissance* », les responsables politiques locaux ont été confrontés à un risque électoral certain devant l'impossibilité de mettre en œuvre l'ensemble des actions promises. Ainsi,

« *dans la gestion urbaine, c'est ici qu'intervient le recours à des prestataires extérieurs. Lorsque les budgets publics se tendent, le recours à la gestion déléguée et aux autres techniques de débudgétisation sont des moyens qui permettent de retrouver une marge d'action* » (Lorrain, 1993, p.299-300)

Le recours exponentiel à des « tiers régulateurs » représentés par les groupes de services urbains répond donc à un impératif de retrouver une légitimation de l'action publique devant la contradiction croissante entre la nécessité d'action pour les élus locaux et le resserrement des ressources financières :

« *Pour être réélus les hommes politiques doivent montrer qu'ils réalisent, tout en limitant leur responsabilité directe en cas de dérapage [...]. Quoi de plus adapté dans ce cas que des partenariats généralisés ?* » (Lorrain, 1993, p.300)

En complément, ce recours au tiers correspond à un besoin pour les élus des collectivités d'élargir le tour de table financier (à des fins de mutualisation des risques) comme celui des compétences, les grands projets urbains étant à la croisée de différentes thématiques pouvant être portées par des collectivités différentes.

C'est ainsi que l'appui des élus locaux sur ces acteurs « tiers » s'est progressivement accru dans les années 1990 et a trouvé son paroxysme dans les années 2000 en France avec la démultiplication des contrats de partenariats pour la réalisation de grands équipements ou infrastructures, encouragés par l'Europe puis par l'Etat français à compter de 2004 (Baraud-Serfaty, 2011).

Ces modalités de contractualisation ont représenté pour les collectivités une façon d'externaliser les compétences et les risques politiques ou électoraux. Elles constituent également, devant la complexité croissante de la production urbaine et les expertises qu'il est nécessaire de mobiliser dans l'aménagement urbain, des « solutions clés en main » pour les élus locaux, charge à eux de définir les objectifs à atteindre et moins la manière de les atteindre : « *il s'agit d'introduire des logiques de performance, de privilégier des objectifs de résultats plutôt que de moyens, et d'inciter à raisonner en coût global* » (Baraud-Serfaty, 2011, p.153).

Fait non négligeable, les Partenariats Publics-Privés représentent également un outil de financement, puisqu'il s'agit d'un contrat par lequel la personne publique confie la tâche à un partenaire privé non seulement de concevoir, construire et exploiter/maintenir un ouvrage, mais aussi d'effectuer l'emprunt des financements nécessaires à la réalisation de l'opération. En contrepartie, la personne publique verse un loyer annuel ; les contrats de partenariats ont vocation à concerner la réalisation d'opérations complexes, ou urgentes ; leur emploi peut également être justifié par des raisons d'efficience économique.

Les personnes publiques, l'Etat mais aussi les collectivités territoriales, ont ainsi pu par ce biais réaliser rapidement de grands projets (on citera, parmi les PPP marquants, le Grand stade de Lille ou les contrats de partenariats universitaires dans le cadre de l'Opération campus) sans pour autant avoir à investir immédiatement les budgets afférents.

Ainsi, le principal « avantage » mais aussi la principale critique portée à ce type de contrat concerne son coût : il est notoire que la personne publique a la possibilité d'emprunter à des taux inférieurs à ceux pratiqués pour une personne privée. En complément, le remboursement de l'investissement sous forme de loyers permettait à la personne publique de ne pas inscrire ces dépenses dans son bilan, et donc, non seulement de reporter une dette sur les prochains exécutifs mais aussi en quelque sorte de la passer sous silence auprès des électeurs.

Au-delà de ce risque financier en matière de gestion des comptes publics et au-delà des critiques qui peuvent être formulées à l'encontre du principe même des contrats de partenariat pour des raisons davantage idéologiques (selon que l'on ait une approche plus ou moins libérale de ce qui doit être la production urbaine aujourd'hui), les risques de cette privatisation par le recours croissant à de grands ensembles urbains résident dans des questions d'équité territoriale et de justice sociale, en d'autres termes dans les principes d'égalité, continuité, adaptabilité des services publics :

« Il est notable que l'urbanisation des stratégies (...) vise principalement les grandes ou très grandes villes. Or, dans un contexte de compétition accrue entre

les villes, on assiste à une évolution de plus en plus différenciée (...) : d'un côté des métropoles dynamiques et attractives (...); de l'autre, des villes qui peinent à sortir d'une spirale de déclin et de « rétrécissement ». (...) Cette évolution vers une ville à deux vitesses se vérifie au sein des villes elles-mêmes, où la fracture s'accroît entre des territoires « prime » et des territoires relégués, à l'image des banlieues sensibles. La deuxième conséquence est que (...) il se produit une déconnexion de plus en plus forte entre la ville produite et les besoins urbains réels » (Baraud-Serfaty, 2011, p.164-165).

Ces risques deviennent particulièrement cruciaux à l'heure où se produit une autre grande mutation dans ce phénomène de privatisation de la fabrique urbaine, qui réside dans l'arrivée de nouveaux acteurs au travers de ce qu'Isabelle Baraud-Serfaty identifie comme deux nouvelles portes d'entrée : l'énergie et l'information.

1.2. De la ville durable à la ville « intelligente »

Nous l'avons vu, l'impératif de construire une ville durable demande de maîtriser toujours plus de compétences et d'expertises, et pousse les collectivités, devant cette nécessité, à recourir davantage à des opérateurs privés. A ce titre, la question de l'énergie occupe une place majeure, notamment parce que la ville durable « *est aujourd'hui abordée de manière dominante par le prisme énergétique* » (Baraud-Serfaty, 2011, p.156).

Or, cette question de l'énergie impacte toujours plus de domaines (le bâtiment, mais aussi les mobilités par exemple) et pousse les acteurs de la ville vers des logiques de plus en plus intégratives : pour des raisons d'objectifs à atteindre en termes de coûts et de performance, il leur est de plus en plus nécessaire de maîtriser l'ensemble de la chaîne de production de services.

C'est ainsi que s'opèrent des regroupements inédits entre acteurs privés et de « nouveaux entrants » dans le champ de l'urbain. On peut citer à ce titre le cas des véhicules électriques qui associent, dans les réponses aux appels d'offres de véhicules en libre-service, de grands constructeurs automobiles, de grands investisseurs et des entreprises maîtrisant davantage les solutions technologiques, comme Siemens. Les collectivités, quant à elle, voient se présenter des solutions clés en mains aux problématiques qui leur sont posées.

Cette évolution pousse également la logique d'ensembliser à passer un nouveau cap : le champ d'intervention des grands opérateurs devient toujours plus large, ceux-ci restent en première ligne et visibles en tant que partenaires privilégiés de collectivités pour les raisons économiques précédemment citées, mais ils regroupent derrière eux de plus en plus d'entreprises sous-traitantes sur des champs de compétences de plus en plus diversifiés.

L'exemple des mobilités qui, on l'a vu, est désormais concerné par le champ de l'énergie, illustre également l'enjeu croissant que représente la collecte et la maîtrise de l'information : le cas des véhicules électriques en libre-service demande ainsi de produire les véhicules, de mettre en place les infrastructures permettant de les garer et de les recharger. Mais leur utilisation demande également d'être gérée et même optimisée : l'utilisateur doit savoir où il pourra trouver un véhicule disponible, puis où il pourra le garer après l'avoir utilisé.

Plus largement, pour l'utilisateur :

« Peu importe que ces modes de transport soient exploités par différents opérateurs, ce qui compte, c'est l'usage qu'il en a. Désormais, ce sont donc des

centrales de mobilité qui offrent à l'utilisateur une tarification unique et des informations communes à plusieurs réseaux de transport public. Celles-ci sont souvent gérées par des opérateurs privés (...) en lien avec des entreprises très spécialisées de nouvelles technologies (...). En permettant l'interopérabilité (...), elles deviennent les nouveaux ensembles urbains et favorisent une sorte d' « intercommunalité à l'envers » : c'est par l'aval que se gère désormais la coordination des politiques de transport. La connaissance de l'utilisateur se fait grâce à la maîtrise de l'information et, logiquement, ce nouveau modèle correspond à l'émergence des nouveaux acteurs privés qui rentrent dans le champ de l'urbain par la maîtrise de l'information. » (Baraud-Serfaty, 2011, p.161)

Ce sujet de la maîtrise de l'information marque une étape tout à fait décisive dans l'aménagement urbain aujourd'hui : il implique tout d'abord l'arrivée de nouveaux acteurs qui jusqu'ici n'étaient pas présents dans ce domaine¹³. Mais surtout, il marque une très possible inversion de la logique même de la production urbaine :

« Ces « systèmes intelligents » (...) bousculent le schéma traditionnel entre producteur et consommateur. Dans certains cas, ils favorisent des relations de consommateur à consommateur (« C to C »), ou directement entre consommateur et producteur, sans passer par les habituels intermédiaires (...). Dans d'autres cas, ils inversent la relation producteur-consommateur en faisant du consommateur un producteur de données, à l'image du site Wikipédia » (Baraud-Serfaty, 2011, p.157).

C'est par ces évolutions que l'on a de plus en plus évoqué l'idée d'une ville qui serait devenue, par cette maîtrise de l'information et des données, et l'optimisation notamment de l'énergie qui en découle, « intelligente ».

La « ville intelligente », une ville plus intelligible pour une ville plus durable ?

Le déploiement, toujours plus fin et sous des formes multiples, des systèmes d'information semble en premier lieu créer un nouvel outil de connaissance des villes.

A ce titre, ce que l'on peut également remarquer par la tentation actuelle de remplacer la locution « ville intelligente » par des termes imagés comme la « ville futée », la « ville agile », la *smart city* semble répondre à un besoin de meilleure connaissance du fait urbain dans toute ses dimensions, afin de pouvoir optimiser la ville, la rendre plus vivable et plus durable.

Pour certains, il s'agit là de l'essence même de la *smart city* :

« La production de la ville intelligente ne comprend que marginalement la production de nouveaux artefacts : il s'agit principalement d'une digitalisation de l'existant qui crée un codage du réel en data. C'est là le point crucial de l'intelligence des villes : la mise en données de toutes les variables composant l'urbain. Les réseaux en sont un champ d'application privilégiée ». (Daniélou, 2014, p.29-32)

Ainsi, les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), dans la ville intelligente, construisent « une nouvelle représentation du territoire », une « hypervision » (*Ibid.*).

Cette volonté de mieux connaître la ville dans ses moindres recoins par la maîtrise de l'information et la connaissance des usages n'est pas nouvelle. Dès les années 1960, dans son

¹³ Peuvent être cités à ce titre le cas d'IBM à Rio de Janeiro ou Cisco à Songdo (Corée du Sud)

ouvrage *L'urbain sans lieu ni bornes*, Melvin M. Webber mettait l'accessibilité à l'information et à la communication au cœur même de la définition de la ville ; il appelait à opérer un changement de méthode d'analyse du fait urbain, à ne plus se fonder uniquement sur les données « *statiques* » constituées par l' « *usage des sols* » et la « *densité* » : « *le tableau serait beaucoup plus clair s'il était complété par une information concernant l'origine et la destination des mouvements des personnes et des biens et, en particulier, si l'on y ajoutait des données montrant le flux des informations dans l'espace* » (Webber, 1964, p.40).

Cette information croissante amenée par les TIC sur la ville conduit ainsi une multiplicité d'acteurs à mieux la connaître et à bénéficier d'outils pour améliorer la gestion de ses paramètres.

Mais la *smart city* n'est-elle qu'un outil technique ? N'est-elle "qu'une" ville numérique au service de la ville durable ? Comme le pointent François Ascher et François Godard, cités par Serge Wachter, « *les technologies sont des productions sociales. Leur dynamique de développement, comme les usages qui en sont faits, résultent de processus socio-économiques complexes et de jeux d'acteurs multiples* » (Wachter, 2010, p.29).

En d'autres termes, l'information ne peut être dépariée de l'usage qui en est fait et des prises de décision auxquelles elle contribue. Cette nouvelle compréhension des territoires urbains ouvre de nombreuses perspectives en matière d'objectifs que poursuivent les acteurs qui détiennent cette information, ce que relèvent de nombreux auteurs, dont Antoine Picon : « *savoir ce qui se passe un peu partout, pouvoir suivre en particulier les déplacements et les actions des citoyens, s'avère inséparable de l'ambition de mieux gouverner la ville* » (Picon, 2014, p.31).

L'auteur soulève ici l'une des limites de cette vision de la ville pour ainsi dire en haute définition : le déploiement des sources d'information et des données n'est pas sans risques, qu'il convient ici de citer. En effet, l'usage qui est fait de l'information peut trouver des traductions différentes, selon les acteurs qui les possèdent et les utilisent. Avec les premières traductions matérielles de la *smart city*, des informations qu'elle génère et du contrôle des informations/de l'action sur les paramètres la ville qu'elle suppose pour optimiser son fonctionnement, « *la ville intelligente correspond à une sorte de paroxysme de l'imaginaire de la ville des réseaux et des rêves de contrôle démiurgique dont il s'avère porteur* » (*Ibid.*).

Une question complémentaire réside dans l'identité, ou plutôt le rôle, de celui qui détient l'information et l'utilise. Pour Isabelle Baraud-Serfaty, « *on retrouve ici le passage d'une approche orientée « produits » à une approche orientée « solutions » – la même qui conduit les grands groupes privés à s'adresser aux collectivités locales en leur proposant des solutions clefs en main* » (Baraud-Serfaty, 2011, p.161). Le risque de ces nouveaux partenariats réside dans la possibilité d'aboutir à une ville qui réponde ainsi uniquement à des logiques de marché et de rentabilité. La coconstruction de la ville avec les acteurs privés, comme la logique d'attractivité économique, sont devenues indispensables dans la fabrique de la ville. Mais faute de veiller à garantir une maîtrise suffisante par les pouvoirs publics de la définition des solutions urbaines employées, la « ville intelligente » pourrait générer des fractures numériques bien entendu, mais aussi sociales, ainsi que, pour des raisons de rentabilité, une forme d'exclusion du territoire "intelligent", à l'image des « *territoires prime* » et des « *territoires relégués* » évoqués par Isabelle Baraud-Serfaty.

La *smart city* pose ainsi la question non seulement de savoir comment rendre la ville plus intelligible, mais aussi et surtout, au service de qui et de quelle ville.

Pour aller plus loin, dès lors que les TIC permettent de mieux comprendre les différentes dimensions du fait urbain, de mieux connaître les usages, permettent-elles de ce fait de faire évoluer les manières de faire la ville ?

Plus particulièrement, au premier rang des évolutions que semble marquer la « ville intelligente », la multiplication des sources d'information concerne les usagers de l'espace urbain eux-mêmes, à la fois porteurs d'outils producteurs d'informations (via leur smartphone) et diffuseurs de données sensibles et d'avis (retours d'expérience via les réseaux sociaux, notamment). A ce titre, les réseaux de télécommunications ouvrent des champs inédits d'expression de la citoyenneté et de démocratie participative.

Comme l'indique Jean Daniélou, avec la *smart city*, « il semblerait que l'intelligence revienne in fine à l'individu » (Daniélou, 2014, p.19). La dimension désormais contributive de la ville implique un glissement du rôle et des représentations des « urbains » : « *penser améliorer la qualité de vie en ville par la multiplication exponentielle de services numériques destinés à des citoyens-consommateurs passifs semble nier certaines évolutions sociologiques récentes : l'apparition de citoyens actifs créateurs de leurs propres services* » (Marquet, Ottaviano, Renk, 2014, p.53).

Notamment, en disposant eux-mêmes d'outils d'information, les citoyens-usagers disposent des clés pour effectuer leurs propres choix de parcours, de services, de lieux dans lesquels s'exprime leur urbanité. Et ces choix peuvent de plus être multiples et se recombinaient selon la volonté des usagers qui peuvent alors devenir eux-mêmes créateurs de nouvelles formes de services urbains.

2. Une reprise en main de la fabrique et de la gestion urbaines par les citoyens ?

Dès 2000, Jérémy Rifkin décrivait, dans son ouvrage *L'âge de l'accès*, l'émergence d'une économie en réseau voyant, avec la montée en puissance d'internet, « la notion d'accès se substituer à celle de propriété » (Rifkin, 2000, p.10). Jérémy Rifkin relevait là des attentes de consommateurs, et comme cause et conséquence une économie, de plus en plus fondée sur la notion d'usage de biens et de services, ces derniers étant si rapidement obsolètes avec les progrès technologiques que le fait de les acquérir et de les posséder avait progressivement perdu son sens.

Seize ans plus tard, l'évolution pointée par Rifkin bénéficie d'un écho sans précédent dans les esprits, les pratiques et les médias : « économie du partage », « consommation collaborative » et surtout, phénomène d'« Uberisation » qui atteindrait progressivement tous les domaines de l'économie, au point que l'on parle aujourd'hui d'« Uberisation d'Uber »¹⁴. De quelles évolutions l'usage de ces différents termes sont-ils l'illustration ? En quoi de nouvelles pratiques et surtout de nouveaux acteurs émergent, susceptibles d'impacter plus particulièrement le champ des mobilités ? Quelles questions soulèvent-ils pour les institutions publiques ?

¹⁴ Entre autres exemples, voir « Le coup de com' du VTC qui veut ubériser Uber » in *La Tribune*, édition en ligne, le 21/10/2015 <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/le-coup-de-com-du-vtc-qui-veut-uberiser-uber-514887.html>

2.1. Economie de la fonctionnalité et consommation collaborative

Economie de la fonctionnalité

La notion d'« âge de l'accès » évoqué par Jérémy Rifkin pour qualifier l'économie en vigueur est aujourd'hui davantage connue sous le vocable d'économie de la fonctionnalité. Il s'agit d'

« une approche émergente qui vise à remplacer la vente de produits par la vente de l'usage. La valeur d'un produit pour le consommateur réside dans la fonction, donc les bénéfices qu'il retire de son utilisation en réponse à son besoin, et non dans la possession du produit en question » (Rapport du PIPAME, p.27)

Cependant, cette définition visant à « assimiler (l'économie de la fonctionnalité) à la simple substitution d'un bien par un service » apparaît trop réductrice au yeux de certains chercheurs pour la définir :

« (elle) nécessite d'enrichir la création de valeur en proposant aux clients des solutions globales intégrant services et usage de biens tout en consommant moins de ressources et d'énergie » (Gaglio et al, 2011, cités par Robert, Binninger et Ourahmoune, 2014, p.2)

En d'autres termes, l'économie de la fonctionnalité désigne une économie visant à privilégier l'accès plutôt que la propriété, certes, mais qui se fonde aussi sur des valeurs de durabilité (allongement du cycle de vie des produits par le partage et le réemploi plutôt que par l'acquisition), de modification des rapports entre entreprises et consommateurs (le service plutôt que le bien), notamment en pérennisant « *la relation commerciale en centrant la relation sur ce qui se joue après l'achat et non uniquement sur le moment de l'achat* » de l'usage du bien » (Moati, 2012, cité par Robert et al., 2014, p.4).

La consommation collaborative

Souvent confondue avec la notion d'économie de la fonctionnalité, la notion de consommation collaborative (également appelée économie du partage) constitue en réalité un type de pratiques parmi celles relevant de l'économie de la fonctionnalité.

Le vocable « consommation collaborative » a été employé pour la première fois par Felson et Spaeth en 1978, mais cette notion sera surtout développée par Bostman et Rogers (2011) avec l'explosion des nouvelles technologies d'information et de communication (Web 2.0) pour finalement désigner « *des comportements de consommation centrés sur l'accès, la mise en commun et le partage de biens et de services* » (Robert et al., 2014, p.4).

En complément, la consommation collaborative, pour opérer ce partage de biens et de services, se fonde sur une communauté, « *ce qui implique qu'un ensemble de particuliers s'unissent et interagissent pour solutionner un besoin* » (Rapport du PIPAME, p.61).

Ainsi, à titre d'exemple, une société comme *Drivy*, plateforme internet de mise en relation entre particuliers souhaitant louer un véhicule personnel, relève de la consommation collaborative (la communauté composée de particuliers souhaitant louer un véhicule et de particuliers mettant en location leur véhicule constitue la solution au besoin). A l'inverse, l'autopartage comme *Bluely* ou *Citiz* à Lyon, relève bien de l'économie de la fonctionnalité (les usagers ne possèdent pas le véhicule mais peuvent l'employer moyennant un abonnement), mais pas de la consommation collaborative, dans la mesure où les véhicules sont ici proposés

par une société et non par les autres usagers, la « communauté d'usagers » n'est donc pas indispensable pour répondre au besoin.

En réalité, les pratiques de consommation collaborative ne sont pas si nouvelles et ne sont pas nécessairement liées à l'utilisation d'internet. En effet, ces usages ont connu des prémices dès les années 1990, avec des pratiques qui étaient alors davantage fondées sur des préoccupations environnementales et sociales. Ainsi, la naissance de Systèmes d'Echanges Locaux (SEL) et d'Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP) peut être perçue comme les premiers signes d'une volonté citoyenne et militante de réduire les intermédiaires, plus particulièrement entre producteurs et consommateurs, de partager ou d'échanger les biens selon des préoccupations visant à favoriser le lien social et protéger l'environnement en favorisant les circuits courts et l'allongement du cycle de vie des produits. Ce mouvement s'est ensuite accéléré avec le développement d'internet en démultipliant de façon exponentielle les échanges entre usagers, et entre producteurs et consommateurs ; il a ensuite connu une seconde accélération avec la crise financière et économique de 2007, qui a alors « *intensifié un questionnement citoyen sur les modes de production, de financement et de consommation actuels* » (Rapport du PIPAME, 2015, p.15).

Cependant, cette même crise financière a également, selon certaines études, contribué à modifier les raisons poussant les consommateurs à se tourner vers des pratiques collaboratives. D'abord fondées sur des valeurs de durabilité, la crise a conduit les consommateurs à invoquer des raisons bien différentes pour recourir aux pratiques collaboratives :

« Les valeurs proclamées et revendiquées par les pionniers (redonner un sens à l'acte de consommation via une densification des interactions humaines, préserver l'écosystème en partageant et en allongeant le cycle de vie des biens de consommation, etc.) ne sont en effet pas forcément celles qui conduisent le grand public à adopter la consommation collaborative. (...) les pratiques de consommation ne traduisent pas forcément un rejet du système mais plutôt une volonté des consommateurs d'optimiser leur pouvoir d'achat et de consommer autrement, « sur mesure » (flexibilité, personnalisation, etc.) » (Rapport du PIPAME, 2015, p.17)

Dans leur article *La consommation collaborative, le versant encore équivoque de l'économie de la fonctionnalité* (2014), Robert, Binnerger et Ourahmoune font une analyse similaire : en étudiant les présentations et les commentaires d'usagers de 25 sites internet de consommation collaborative ainsi que des blogs et forums spécialisés, les chercheurs dressent un panorama des raisons invoquées pour recourir à la consommation collaborative. Il en ressort que les motivations écologiques sont certes citées par les usagers, mais de façon bien moins prédominante que celles d'une « *quête de lien social* » (p.8), et d'un renouvellement « *du rapport du consommateur à l'objet* » : « *en se basant sur la fonctionnalité des produits, la consommation collaborative rentre dans ce cadre de flexibilité, de légèreté et de praticité renforcées, très éloignées des objectifs environnementaux et contribue à ciseler une nouvelle recherche identitaire du consommateur* » (p.11). Sont même évoquées des motivations pouvant apparaître très contradictoires par rapport aux valeurs « pionnières » de la consommation collaborative, puisque les chercheurs identifient des logiques encourageant « *le turbo-consumérisme* » (p.13) : recherche d'une optimisation du pouvoir d'achat en période de crise et même, volonté de tester et utiliser un nombre décuplé de produits et de

services, parfois de luxe (le cas de consommateurs voulant essayer, via les plateformes de covoiturage ou de location de voitures entre particuliers, différents modèles de véhicules est évoqué). Les auteurs relèvent ici un risque de détournement de la consommation collaborative et de l'économie de la fonctionnalité de leurs objets premiers, faisant retomber le caractère innovant de ces pratiques dans une économie de marché seulement davantage tournée vers les services mais qui conserverait ses impacts négatifs pour l'environnement :

« Si cette tendance se confirmait, ces comportements pourraient orienter l'offre vers des modèles serviciels basiques, déconnectés des enjeux de développement durable et déjouer les véritables innovations de rupture qu'impose l'économie de la fonctionnalité » (Robert et al, 2014, p.13)

Toujours est-il que, quelles qu'en soient les raisons et les motivations, la constitution de « communautés collaboratives » a conduit à envisager la figure de l'utilisateur sous un jour nouveau, ou du moins à diversifier et affiner les perceptions de cet acteur que nous avons tendance à regrouper sous un unique vocable.

Les multiples visages de l'utilisateur

Il résulte de l'accélération du phénomène de consommation collaborative l'utilisation d'un ensemble de termes, visant à qualifier plus précisément les divers visages de l'utilisateur de biens ou de services : de simple consommateur, cet utilisateur peut devenir, par le biais de la consommation collaborative, un « consommateur responsable » tourné vers une volonté de réduire sa consommation, de privilégier les circuits courts et d'allonger le cycle de vie des produits et des services, voire un « *wise shopper* » ou acheteur « *réfléchi* » (Robert et al, 2014, p.17), dont les préoccupations visent à réduire ses dépenses, à la fois en achetant moins cher et en achetant moins. Le consommateur peut aussi devenir, par les pratiques de consommation collaborative, un « *smart shopper* » ou acheteur « *malin* », davantage opportuniste que le « *wise shopper* », ne visant pas à consommer moins mais à optimiser son pouvoir d'achat et ses gains par la recherche de « *bonnes affaires* » (*Ibid.*).

Mais surtout, le consommateur, qu'il soit responsable, réfléchi ou malin, peut être amené à changer de position dans la chaîne de production et de consommation. Comme le relève un rapport du Pôle Interministériel de Prospective et d'Animation des Mutations Economiques (PIPAME) sur la consommation collaborative, avec la constitution de communautés collaboratives, « *le consommateur passe du statut unique de demandeur à un double statut d'offreur-demandeur* » (p.15).

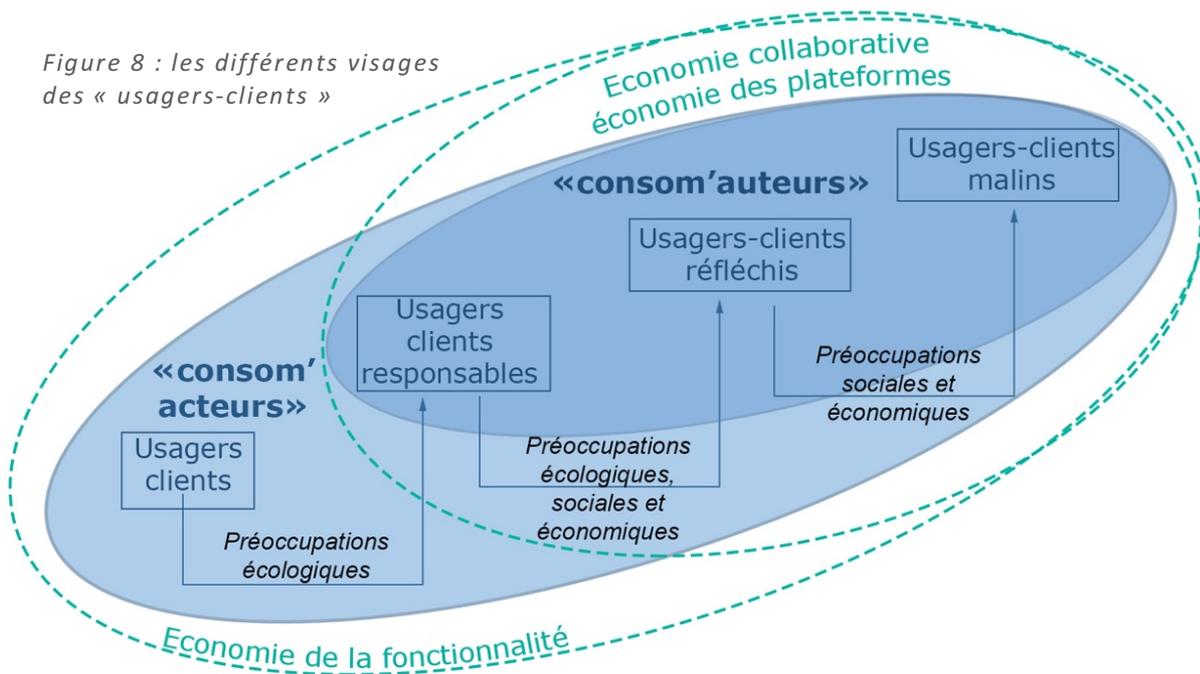
Désormais, le consommateur peut être offreur à deux titres : tout d'abord, et ce phénomène est spécifiquement lié à l'avènement du Web 2.0 et surtout des réseaux sociaux, le consommateur, en formulant son avis, exerce « *une influence sur la marque, les prix et les produits/services (forums de consommateurs, appels à idées, customisation de produits, comparateurs de prix, etc.)* » (Rapport du PIPAME, 2015, p.15). En offrant son avis et son expertise sur un produit ou un service auprès de ses pairs au sein des communautés dont il est membre, le consommateur devient ainsi un « *consommacteur* », qui fait et défait la réputation d'une marque ou d'un autre membre de la communauté, poussant ces derniers à prendre en compte cet avis et à agir en fonction de lui afin de conserver leur attractivité. Ce phénomène est loin d'être négligeable et concerne aujourd'hui tous les domaines : dans un article récent intitulé « *Maîtrise d'usage, les citoyens déboulent dans les projets* », B. Kiraly, une journaliste du *Moniteur* écrivait : « *à l'heure de Wikipédia et Twitter, les maîtres d'œuvre vont*

être obligés d'intégrer aux projets l'expertise des habitants. Habitués à donner leur avis, ils ne laisseront plus la ville se faire sans eux » (Le Moniteur, 6 Mai 2016, p.12). A ce titre, est souvent évoquée, pour illustrer ce phénomène, une inversion de logique, d'une production (de produits, de services, de projets urbains, de solutions de mobilités) descendante (ou *top-down*) à une logique ascendante (*bottom-up*).

La notion de « consommacteur », parfois aussi appelée « consommauteur » peut également, et c'est ici très particulier au champ de la consommation collaborative, désigner le consommateur qui non seulement utilise un produit ou un service, mais aussi qui en propose l'usage au sein de diverses communautés. Le « consommauteur » devient ainsi un opérateur de services, soit d'une façon relativement désintéressée ou dans une logique bien plus économique. A titre d'exemple, en matière de covoiturage, un usager qui proposera un trajet en covoiturage sur la plateforme du Grand Lyon se verra rétribué financièrement selon le coût du nombre de kilomètres parcourus, strictement divisé par le nombre de passagers dans la voiture. Si ce même « consommauteur » utilise une plateforme commerciale comme *Blablacar*, il pourra alors transporter d'autres usagers en pratiquant un prix lui permettant de rembourser entièrement son trajet, tandis que les usagers bénéficiant de ce trajet devront également s'acquitter d'une commission ponctionnée par la plateforme de mise en relation. Ainsi, la gratuité d'utilisation du produit ou du service (s'apparentant alors à une forme de troc) ou la contrepartie financière, ainsi que le montant de cette dernière, sont extrêmement liées aux modalités selon lesquelles les usagers, dans leurs diverses caractéristiques que nous venons de décrire, constituent une communauté.

Toujours est-il que l' « usager-client » que nous avons précédemment identifié au sujet des mobilités se décline finalement en différents types (figure 8) :

Figure 8 : les différents visages des « usagers-clients »



Pour faire partie de différentes communautés selon leurs centres d'intérêt, les services ou les gains économiques qu'ils recherchent, ces différents types d'usagers-clients ont recours à des intermédiaires, le plus souvent sous forme de plateformes de mise en relation, aux logiques plus ou moins marchandes.

2.2. Economie des plateformes

Les communautés se forment finalement toujours par des intermédiaires, aux logiques lucratives ou non, qui permettent tout d'abord de faire converger des attentes similaires mais dispersées, de leur faire rencontrer une offre correspondante, voire même de faire évoluer l'offre et les attentes pour que celles-ci convergent : au sujet des offres de services de mobilité, qu'il s'agisse d'autopartage ou de covoiturage, M. Lussault indique que « *l'articulation des choix individuels, pour qu'ils fassent de bons choix collectifs, nécessite toujours des médiations* ». Et il précise que « *ces médiations peuvent être technologiques* » (voir annexe 2).

De la même façon, J. Rifkin indiquait déjà en 2000 :

« Les experts en gestion et en marketing sont de plus en plus conscients que l'instauration de ces « communautés d'intérêt » est la meilleure façon de séduire les consommateurs et d'engager avec eux des relations susceptibles de durer tout au long de leur existence. En s'érigeant en passeurs vis-à-vis de ces communautés de type nouveau, les entreprises fournissent à de nouveaux clients l'accès payant à des espaces sociaux exclusifs et désirables. » (Rifkin, 2000, p.143).

Et l'auteur ajoute : « *dans une société fondée sur la logique de l'accès, ceux qui possèdent les circuits de communication et contrôlent les points d'accès aux réseaux déterminent par là même qui participera au jeu et qui en sera exclu* » (Rifkin, 2000, p.230). Tout l'enjeu réside donc dans les caractéristiques de l'entité qui « *contrôle les points d'accès* » à la communauté.

Cette entité, ou cet intermédiaire, peut tout d'abord être issue de l'économie sociale et solidaire. Sous forme d'associations, de coopératives, ces acteurs passent de plus en plus par des formats numériques (plateforme internet) pour se faire connaître par le plus grand nombre. Il s'agit d'intermédiaires dont le but premier est de mettre en relation des offreurs et des demandeurs d'un service, dans une logique, en général, d'utilité sociale. Par ailleurs, ce type d'entreprises « *offre des biens et des services pour le plus grand nombre sans chercher à exclure les personnes les moins solvables* »¹⁵.

On peut citer ici l'exemple de la société *La roue verte*, qui a fondé sa rentabilité en commercialisant dans un premier temps des services de covoiturage à des entreprises et des collectivités. Cette rentabilité permet aujourd'hui à cette structure de proposer ses solutions au grand public, à un coût quasi-gratuit (les usagers ne finançant que la part de trajet qui leur revient). Ce type de modèle s'approche d'un « *esprit Do it yourself* » (Baraud-Serfaty, 2011) dans lequel les usagers eux-mêmes sont cocréateurs de leurs solutions et peuvent, pour peu qu'ils en aient les capacités techniques, se passer de l'intermédiaire des entreprises aux logiques économiques ou des pouvoirs publics.

A bien plus grand échelle, présentant de ce fait une offre plus large et plus diversifiée, et donc davantage de flexibilité, on trouve les grandes plateformes internationalisées. Elles constituent des entités économiques, davantage tournées vers des logiques de rentabilité financière. Fondées sur un système de notation, de commentaires et d'avis entre pairs membres de la communauté, ces plateformes mettent en relation les offreurs et les demandeurs d'un service tout en instaurant un sentiment de confiance entre usagers (il est

¹⁵ <http://www.economie.gouv.fr/economie-sociale-et-solidaire-de-quoi-parle-t-on> (consulté le 13/06/2016)

possible de se renseigner en amont sur la personne qui propose le service, il n'y a aucune transaction financière directe entre usagers...). Ces médiateurs ont un modèle économique basé le plus souvent sur le prélèvement d'une commission sur les transactions réalisées, également sur la vente d'espaces publicitaires sur leurs sites, la vente de formules d'abonnements ou d' « *offres Premium* » (Rapport du PIPAME, 2015, p.46). Ces sociétés sont aussi potentiellement rentables, même si on peut y voir une forme de logique spéculative : par la communauté de consommateurs potentiels qu'elles représentent (Cf. le « *contrôle des points d'accès* » évoqué par J. Rifkin) et la maîtrise des données de leurs utilisateurs (styles de vie, habitudes de consommations), ces entreprises opèrent aujourd'hui régulièrement des levées de fonds spectaculaires pour opérer leur croissance et sont parfois valorisées à plusieurs milliards de dollars, pour ne citer que les exemples les plus médiatiques que sont *Air BnB*, *Blablacar* et *Uber*.

Enfin, un troisième type de médiateur fait désormais son entrée sur ce champ de la consommation collaborative et de l'intermédiation par les plateformes internet : les pouvoirs publics. Ils peuvent être conduits à intervenir dans ce domaine à plusieurs titres, relevant des opportunités, ou au contraire des risques, que présentent la consommation collaborative et les grandes plateformes d'intermédiation.

2.3. Opportunités, limites et risques

On le perçoit au travers des différents exemples et types d'acteurs précédemment cités, la consommation collaborative, qu'elle ait une vocation lucrative ou non, impacte toujours davantage de champs de l'économie, au point que l'on a coutume aujourd'hui de parler d' « *Uberisation* », terme sur lequel il convient ici d'apporter quelques précisions.

Selon *L'Observatoire de l'Uberisation*¹⁶, ce phénomène est né de la rencontre de trois grandes tendances : le développement sans précédent du numérique, la recherche d'une expérience de consommation basée sur la qualité du service et enfin la recherche d'indépendance à la fois dans les manières d'offrir ces services à ses pairs et, plus largement, dans la manière, désormais, d'exercer un emploi.

Ce qui distingue l' « *Uberisation* » de la consommation collaborative, ou plutôt ce qui en fait une forme spécifique, c'est son objet :

« L'ubérisation repose toujours sur une logique exclusivement lucrative, partagée par les trois acteurs : le prestataire veut gagner sa vie en rendant un service au consommateur final, le consommateur veut le payer, et en passant par une plateforme qui se paye en commissions, mais qui garantit une expérience de qualité (scoring du prestataire, réception du paiement du client) » (G. Leclercq, cofondateur de l'Observatoire de l'Uberisation, 2016)

Toutefois, le terme n'a pas toujours une connotation aussi optimiste. Dans un article du *Monde* intitulé « De quoi l' « *Uberisation* » est-elle le nom ? », différents champs concernés

¹⁶ L'Observatoire de l'uberisation est un dispositif fondé en 2015 par Grégoire Leclercq, président de la Fédération des autoentrepreneurs, et Denis Jacquet, président de l'association Parrainer la Croissance. Il réunit des entrepreneurs, politiques et experts afin d'analyser le phénomène mais aussi en vue de mener des actions de lobbying (législation, fiscalité...)

par ce phénomène sont cités, en listant, pour chacun, « *ce qui est critiqué* » et « *ce qui est craint* ».

On le voit donc, la croissance de ce modèle « *s'accompagne également d'une évolution de la perception des médias et des commentateurs. Si le phénomène a bénéficié au cours des cinq dernières années d'un éclairage médiatique soutenu, au ton enthousiaste (...), les analystes et observateurs se font de plus en plus interrogateurs voire critiques* » (Rapport du PIPAME, 2015, p.17).

Le terme d' « *Uberisation* » désigne ainsi tout à la fois des opportunités et des leviers, ainsi que des risques et menaces, qu'il convient de détailler ici, notamment pour les secteurs dits traditionnels de l'économie.

Opportunités :

Dans un contexte de crise, le premier effet d'opportunité et de levier généralement cité à propos de la consommation collaborative concerne ses effets sur le pouvoir d'achat des ménages (utiliser un bien ou un service pour un coût moindre ou générer des compléments de revenus en louant tout ou partie de son logement sur *Air BnB* par exemple). Le deuxième argument économique mis en avant concerne la création d'emploi générée par l'économie collaborative : on estime que le marché de l'économie collaborative sera multiplié par 20 d'ici 2024 (Rapport du PIPAME, 2015). Ainsi, un article récent paru dans *Slate*, « *Comment la banlieue parisienne s'est uberisée* », faisait état des effets socio-économiques de l'entreprise *Uber* sur les villes de la banlieue parisienne : « *l'activité de voiture de transport avec chauffeur (VTC) est tout simplement devenue le premier secteur de création d'entreprises dans de nombreux territoires franciliens défavorisés, Seine-Saint-Denis en tête* ». Du reste, cette création d'activité joue un véritable effet levier :

« Ce service n'est d'ailleurs qu'une des facettes du vaste écosystème qui s'est développé autour de l'activité de réservation de transport individuel : comptabilité, assurance, location de berlines, leasing, formation, etc. ont émergé ou se sont réorientées pour répondre à cette nouvelle demande, profitant du rayonnement de la marque Uber ».

Le deuxième effet généralement perçu comme positif concerne l'innovation, notamment technologique mais aussi servicielle, que permet l'économie collaborative par la mise en relation et le partage de connaissances entre usagers qu'elle met en œuvre :

« Signe de cette tendance, de plus en plus de collectivités (...) rendent publiques leurs données (...) afin de permettre la création d'applications par les usagers eux-mêmes en vue d'améliorer les services publics. » (Baraud-Serfaty, 2011, p.162)

On voit également apparaître ici un avantage connexe à cette notion d'innovation, plus particulièrement lorsque l'on évoque le sujet des collectivités s'appuyant sur les démarches collaboratives : ces dernières constituent également un levier pour produire, ou plutôt faire produire, des services répondant aux caractéristiques de diversité, flexibilité, qualité du service, en d'autres termes toutes les qualités a priori recherchées par les usagers, qu'un pouvoir public ne serait pas capable, pour des raisons de coûts ou de rentabilité, de mettre en œuvre lui-même.

Enfin, il convient de ne pas négliger les effets environnementaux et sociaux (création de lien social, circuits courts et allongement du cycle de vie des produits) de ces pratiques ; même si ceux-ci ne constituent pas toujours les premiers objectifs recherchés par les plateformes de

mise en relation, ils restent malgré tout privilégiés par certains entrepreneurs de l'économie collaborative ou font, a minima, « *partie de l'argumentaire* » mis en avant par les plateformes dont les logiques sont davantage économiques (Borel *et al*, 2015, p.17).

Toutes ces raisons et ces effets leviers peuvent ainsi conduire les pouvoirs publics à soutenir ces initiatives ; mais d'autres raisons, ou effets moins souhaités, peuvent conduire les acteurs publics (collectivités, Etat) à rechercher la mise en œuvre d'une régulation ou encore, à mettre en œuvre eux-mêmes certains types de démarches collaboratives (plateforme de covoiturage portée par une collectivité locale par exemple), afin de bénéficier des avantages de ces solutions tout en maîtrisant mieux leurs éventuels effets indésirables.

Menaces :

L'économie collaborative fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses en raison d'un certain nombre d'effets, voulus ou non, qu'elle génère.

Les premiers effets pouvant être perçus comme des risques sont liés au premier avantage généralement cité à propos de l'économie collaborative : ils sont économiques et financiers. L'économie collaborative génère des emplois, ou devrait-on plutôt dire des activités professionnelles, notamment pour des populations pouvant connaître des difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi traditionnel. Toutefois, de nombreuses réserves sont exprimées quant à la qualité (conditions de travail, protection sociale) de ces activités générées par l'économie des plateformes, au premier rang desquelles le risque certain de précarisation du travail, en raison du statut de travailleurs indépendants (mais dans les faits dépendants des plateformes qui leur pourvoient leur clientèle) des individus offrant leurs services :

« Les plateformes du "collaboratif" s'attaquent en fait aux emplois et à la protection sociale des salariés : les salariés de l'économie du partage devraient en fait réaliser une quantité de travail parfois plus importante que pour un travail à temps plein et cela sans protection sociale, sans minimum salarial, sans assurance » (Borel *et al*, 2015, p.15).

Ce statut des individus exerçant une activité via les plateformes d'intermédiation, comme les revenus que génèrent les services rendus (location de logements entre particuliers via une plateforme par exemple) sont aussi tout autant de manque à gagner d'un point de vue fiscal, soit parce qu'ils ne sont pas déclarés comme ils devraient l'être, soit en raison d'un flou juridique : « *les institutions et les outils de protection sociale qui devraient accompagner ce changement n'ont pas encore été inventés* » (Les Echos, 2014).

En résulte la naissance de déséquilibres avec les secteurs d'emploi traditionnel, à l'image du conflit fortement médiatisé entre les chauffeurs de taxi et la société *Uber* (ou encore entre les hôteliers, les collectivités et *Air BnB*), ces tensions pouvant émerger pour des raisons pouvant être perçues comme légitimes : les hôteliers, les taxis sont soumis à des charges ou l'achat de licences auxquels ne sont pas soumis les particuliers exerçant une activité au travers des plateformes de mise en relation, générant ainsi une différence de coût du service et donc une concurrence déloyale ; d'autres voix s'élèvent également pour dénoncer le déséquilibre du marché du logement que génèrent certaines plateformes, les propriétaires pouvant préférer la location de courte durée via les plateformes plutôt que la location de longue durée sur le

marché courant. Ces conflits peuvent également être perçus comme étant moins légitimes, la réaction d'opposition de certains acteurs « traditionnels » pouvant être vue comme la crainte de perdre un monopole existant jusqu'à présent mais qui n'était pas légitime, ou encore comme une absence de volonté de remettre en question les modalités d'exercice de métiers de service dont les usagers n'étaient plus satisfaits.

Le deuxième effet pouvant être perçu comme une menace concerne particulièrement les grandes plateformes. Sous couvert de « désintermédier », c'est-à-dire de rapprocher le producteur d'un service et celui qui y a recours en réduisant le nombre des intermédiaires, de casser les codes de la consommation traditionnelle et de la relation producteur-client (ce que l'on a également coutume d'appeler disruption), les grandes plateformes construisent en réalité une logique d'extrême concentration. En faisant en sorte de supprimer un grand nombre d'intermédiaires, ces acteurs deviennent en réalité l'unique intermédiaire, tout à fait indispensable et le seul bénéficiaire des commissions sur les transactions réalisées.

Un deuxième effet est lié à celui-ci, mais il est bien moins visible : en devenant l'unique intermédiaire, ces mêmes plateformes maîtrisent un ensemble de données relatives à leurs usagers, et ce contrôle de la *data* par un nombre réduit d'acteurs, dont la logique d'intérêt général n'est pas garantie, peut être perçu comme une menace.

Enfin, le fait que la consommation collaborative, bien qu'il ne s'agisse pas de son seul format, soit aujourd'hui essentiellement basée sur des plateformes numériques de mise en relation comporte un risque qui interroge particulièrement les pouvoirs publics :

« Deux civilisations sont en train de se développer côté à côté, celle des habitants privilégiés de l'univers électronique et celle des majorités pour lesquelles les portes du cyberspace restent hermétiquement closes. (...) La migration de la vie économique et sociale vers le cyberspace isole ainsi une partie de la population du reste de l'humanité. (...) La séparation de l'humanité en deux sphères d'existence divergentes – ce qu'on appelle parfois la barrière numérique – constitue un véritable tournant historique. A partir du moment où une fraction de la population humaine n'est même plus capable de communiquer avec le reste de l'espèce à travers le temps et l'espace, la question du droit à l'accès atteint une dimension politique sans précédent. » (Rifkin, 2000, p.230)

Cette question « *politique sans précédent* » est particulièrement cruciale dès lors que la logique collaborative via des plateformes numériques de mise en relation concerne des missions relevant du service public ; la « fracture numérique », renforcée par les logiques de concentration des services sur des « *territoires prime* » portée par les opérateurs économiques (Baraud-Serfaty, *op.cit.*), est susceptible de remettre en cause un ou plusieurs des principes mêmes du service public : égalité, continuité et adaptabilité.

Toutes ces raisons peuvent ainsi conduire les pouvoirs publics à souhaiter intervenir. L'Etat peut de fait légiférer pour mieux réguler et encadrer. Mais qu'en est-il des collectivités locales ?

Dans leur article *L'économie collaborative, entre utopie et big business*, Borel, Massé et Demailly montrent que l'économie collaborative a en réalité fait émerger trois types de tensions : celle entre une logique de « *désintermédiation* » et une logique de « *ré-intermédiation* », la tension entre les logiques « *marchandes* » et « *non marchandes* », et enfin entre des logiques « *globales* » et « *locales* » (Borel et al, 2015, pp.13-14). Et les collectivités

n'ont aujourd'hui plus d'autre choix que de prendre position au sein de ces tensions, selon différents types d'actions qu'elles peuvent mettre en œuvre : « *Les collectivités locales doivent repenser leur rôle, à la fois pour encadrer l'action des entreprises et l'optimiser dans le sens des intérêts locaux. Elles devraient se concentrer sur leur « cœur de métier » : la définition de leurs besoins et le contrôle* » (Baraud-Serfaty, 2008, p.50).

3. Conclusion partielle

Ainsi, les logiques de privatisation ont progressivement impacté de nombreux champs, y compris celui de l'urbain : elles ont tout d'abord émergé avec le recours à de « *grands ensembliers urbains* » par des élus locaux à la recherche d'un « *tiers régulateur* » et d'un « *mécanisme d'évacuation des conflits* » en remplacement de l'Etat suite aux grandes lois de décentralisation. En confiant à ces opérateurs la gestion de nombreux services urbains, les élus ont ainsi éloigné un risque politique dans une période de réduction des ressources financières pour mettre en œuvre les services et les projets promis à leurs électeurs. Ce recours aux tiers privés a aussi constitué une solution technique et un apport d'expertises supplémentaires pour les acteurs publics, dans un contexte où la production urbaine se complexifie toujours davantage. Une autre réponse à ce besoin devenu essentiel en ingénierie et en expertise technique et financière a résidé dans le déploiement de solutions dites « *intelligentes* » : en équipant la ville de capteurs et de mesures, les acteurs publics ont confié à des tiers les clés de compréhension de l'urbain de façon à, du moins l'espéraient-ils, mieux maîtriser, contrôler, en somme optimiser le fonctionnement de la ville. Ces solutions *smart* reposent en grande partie sur les technologies de l'information et de la communication, amenant ainsi de nouveaux types d'acteurs à investir le champ de la gestion des services urbains, notamment les grands constructeurs de solutions technologiques et informatiques. Surtout, elles ont conduit les citoyens, eux-mêmes devenus *smart* en étant équipés de leurs *smartphones*, à faire leur entrée dans le champ des services urbains, à la fois en étant eux-mêmes producteurs de données et d'avis permettant d'optimiser le fonctionnement de la ville, et en devenant eux-mêmes opérateurs de services, entre autres sur les champs du logement et de la mobilité, avec l'économie collaborative. Ces nouvelles pratiques citoyennes ont enfin vu émerger un dernier type d'acteur privé : les plateformes d'intermédiation entre membres d'une communauté ayant un intérêt commun autour d'un service (louer une voiture, louer une chambre, faire un trajet en covoiturage...), ces nouveaux intermédiaires ayant des logiques plus ou moins marchandes, et étant plus ou moins mondialisés.

Ces nouveaux usages et les nouveaux acteurs qui les opèrent présentent des opportunités non négligeables pour l'action publique : création d'activités pour des personnes ayant des difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi, création de lien social, souplesse et réactivité, capacité d'investissement dans un contexte de difficultés budgétaires pour les collectivités, capacité d'innovation. Ces nouvelles pratiques peuvent également constituer, même s'il ne s'agit pas toujours de la première raison avancée par leurs promoteurs, des leviers d'économie des ressources environnementales, en facilitant la consommation locale, l'allongement du cycle de vie des biens, en promouvant l'usage des produits plutôt que leur possession puis leur destruction.

Mais ils présentent aussi des risques et menaces, pouvant conduire les acteurs publics locaux, même s'ils n'ont pas la capacité de légiférer, à souhaiter intervenir, soit en recherchant à réguler ces pratiques, soit en essayant de les mettre en œuvre eux-mêmes : précarité de

l'emploi et difficultés des conditions de travail, concurrence pouvant être déloyale par rapport à des opérateurs dits traditionnels soumis à davantage de contraintes juridiques et fiscales. Ces nouveaux services peuvent également avoir des effets moins visibles et moins affirmés : sous prétexte de désintermédiation, ils sont susceptibles de conduire au contraire à une extrême concentration des activités dans le giron d'intermédiaires devenus uniques et souvent mondialisés ; ces mêmes intermédiaires au nombre réduit sont de ce fait également susceptibles d'être les seuls à capter tout un ensemble de données relatives aux habitudes de consommation et aux modes de vie des membres de la communauté qu'ils « maîtrisent », alors que leur recherche de l'intérêt général reste à démontrer. Enfin, ces nouveaux opérateurs sont susceptibles de concentrer leurs offres et leurs investissements vers des publics solvables afin de répondre à leur logique économique et leur recherche d'équilibre financier, au détriment de certains territoires plus en difficulté, à la fois à l'échelle nationale mais aussi locale.

Le territoire lyonnais n'a évidemment pas échappé à ces logiques de privatisation.

Plus particulièrement, nous l'avons vu en dressant le paysage local des acteurs et des services sur le sujet, le champ des mobilités a été bouleversé depuis 2005, date d'approbation du dernier Plan de Déplacements Urbains, document-cadre régissant la politique publique de déplacements. En effet, tout un ensemble d'initiatives, qu'elles soient privées, publiques-privées ou portées par la collectivité elle-même se sont développées sur le territoire du Grand Lyon ces 10 dernières années. Au-delà de l'exploitation du réseau de transports collectifs assurée de longue date par un grand groupe économique (*Keolis*), il y a eu depuis le déploiement d'un véritable bouquet de services à la mobilité : l'arrivée du service *Velo'V* en 2005, les services d'autopartage *Citiz* en 2008 puis *Bluely*, la démarche *Optimod* en 2012, la plateforme *Onlymoov* de la Métropole en 2013, la montée en puissance ces trois dernières années de sociétés comme *Blablacar* ou *Uber*... De la même façon, les usagers-clients de ces différents services de mobilité se sont également diversifiés (voir figure 9).

Devant toutes ces initiatives, les risques qu'elles sont susceptibles de comporter, les interrogations des acteurs « traditionnels » ou en tout cas institutionnels apparaissent : « *L'inversion du processus de production de la ville interroge fortement le rôle des collectivités locales. Doivent-elles planifier ? Coproduire ? Impulser ? Encadrer a posteriori ?* » (Baraud-Serfaty, 2011, p.163).

Aussi, dans le contexte actuel d'élaboration du nouveau PDU de l'agglomération lyonnaise, comment les acteurs publics locaux compétents en matière de mobilité, SYTRAL et la Métropole de Lyon, abordent-ils ces questions ? Quelles réflexions en retirent-ils sur leurs propres actions et positionnement ?

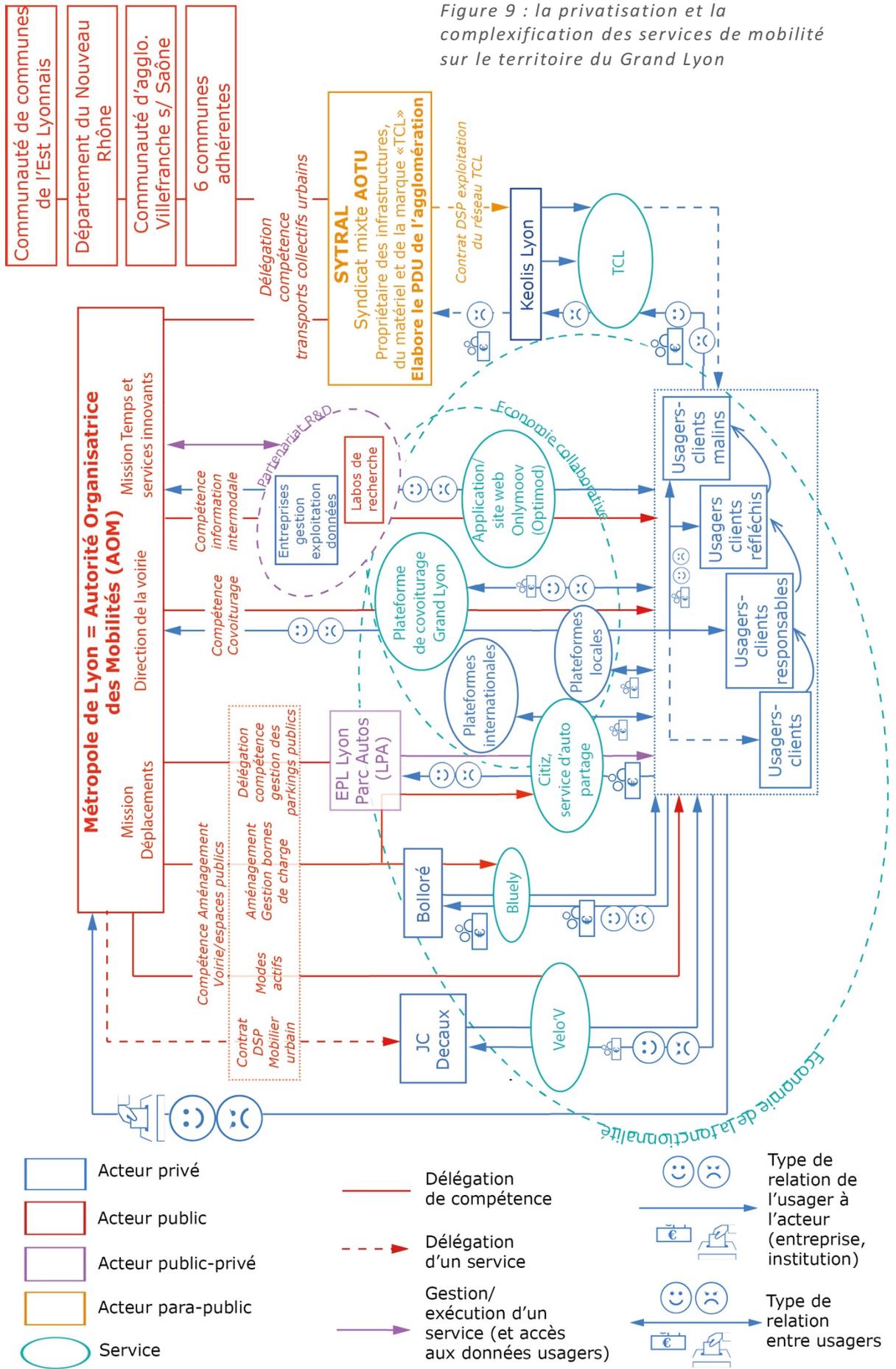


Figure 9 : la privatisation et la complexification des services de mobilité sur le territoire du Grand Lyon

Partie 3 : la prise en compte de la privatisation du fonctionnement urbain par les acteurs publics lyonnais

Méthodologie d'étude :

La démarche de révision du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise a été étudiée au travers de la participation de l'auteur de ce projet de fin d'études à l'ensemble des réunions (7 séances) du groupe de travail thématique n°2 « mobilité, dynamisme économique et rayonnement », de l'étude du corpus de documents diffusés par le SYTRAL aux membres de ces groupes thématiques, de la participation à la conférence-débat organisée par le SYTRAL le 4 mars 2016 et de la réalisation d'un entretien auprès d'un représentant de la Métropole de Lyon (le 28 Juin 2016) et d'un représentant du SYTRAL (le 22 Juin 2016).

1. Les modalités de révision du Plan de Déplacements Urbains (PDU) de l'agglomération lyonnaise

1.1. Les grandes étapes et les modalités d'élaboration du nouveau PDU

La décision de mise en révision du PDU :

Le 5 Mars 2015, le Comité syndical du SYTRAL a adopté une délibération prescrivant la mise en révision du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise.

En réalité, cette décision n'est pas la première. Le 25 Septembre 2014, le Comité syndical du SYTRAL avait déjà délibéré dans le même sens. Seulement, pour plusieurs raisons, cette décision a dû être formellement reprise début 2015. Tout d'abord, le Périmètre de Transports Urbains du SYTRAL a, nous l'avons vu, évolué officiellement à la fin de l'année 2014 avec l'entrée de nouvelles communes au sein du Comité syndical, modifiant ainsi le territoire d'application du futur PDU. D'autre part, des événements politiques ont amené une évolution de la composition du Comité syndical du SYTRAL : le 4 février 2015, le Conseil d'Etat a annulé les élections municipales de la commune de Vénissieux, membre de la Métropole de Lyon. Or, cette décision a, du même coup, mis fin aux mandats du Président du SYTRAL en fonction, Bernard Rivalta, élu du Conseil métropolitain et reconduit en tant que Président du SYTRAL du fait de son mandat électif au sein de la commune de Vénissieux. Des divisions politiques locales entre le parti socialiste et le parti communiste lors des nouvelles élections de Vénissieux n'ont pas permis à Bernard Rivalta de figurer de nouveau sur les listes électorales, et donc de retrouver son siège. Le Président de la Métropole de Lyon, Gérard Collomb, a été ainsi désigné Président du SYTRAL par intérim, pour ensuite laisser place à Annie Guillemot, élue à la tête du SYTRAL le 11 Juin 2015.

Toujours est-il que cette décision de mise en révision du PDU par le SYTRAL avait en réalité déjà été prise en 2014, c'est-à-dire au moment où la communauté urbaine de Lyon allait devenir la Métropole de Lyon et Autorité Organisatrice des Mobilités sur le territoire. Cependant, le SYTRAL avait déjà engagé les études préalables à la mise en révision du PDU (évaluation du précédent Plan de Déplacements Urbains, premiers éléments de diagnostic, passation des marchés publics pour recruter les assistants à maîtrise d'ouvrage). Il convient également de noter que le PDU porte sur le Périmètre de Transports Urbains du SYTRAL, plus large que le territoire de la Métropole, puisqu'il inclut six communes et une communauté de communes supplémentaires.

Au-delà des grandes évolutions constatées sur le territoire en termes de mobilités (voir p.58), la délibération du SYTRAL explicite les raisons pour lesquelles le contexte a semblé propice à une refonte du PDU en vigueur, adopté en 2005 : tout d'abord, le territoire s'est entretemps doté de documents de planification majeurs pour un Plan de Déplacements Urbains. En 2010, puis en 2011, ont été adoptés le SCOT de l'agglomération lyonnaise et le SCOT de l'Ouest lyonnais qui concerne six communes membres du SYTRAL, avec lesquels le PDU doit être compatible. D'autre part, la mise en révision du PDU de l'agglomération présentait en enjeu calendaire, puisque la Métropole de Lyon a décidé, le 16 Avril 2012, de mettre en révision son Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat, avec un objectif d'adoption à la fin de l'année 2017. Or, le PLUH doit être compatible avec le PDU ; de plus, le fait d'élaborer ces deux documents de façon simultanée représentait, selon la délibération, une occasion unique de croiser les enjeux respectifs du PDU et du PLUH (voir annexe 1).

En complément, des documents cadres relatifs aux enjeux environnementaux ont également été adoptés depuis 2005 : le Plan de Protection de l'Atmosphère de l'agglomération, fixant des objectifs en matière de préservation de la qualité de l'air, en février 2014 et le Plan Climat Energie Territorial (PCET) du Grand Lyon en Février 2012.

Les étapes d'élaboration du nouveau PDU :

La délibération du 5 mars 2015 établit un calendrier de principe d'élaboration du Plan de déplacements urbains avec :

- Une phase d'élaboration d'un diagnostic du territoire et de définition des objectifs du PDU prévue tout au long de l'année 2015
- L'élaboration d'un plan d'actions de fin 2015 à début 2016
- Un arrêt de projet du PDU prévu à l'été 2016
- Les phases règlementaires de consultation des Personnes Publiques Associées et d'enquête publique durant le premier semestre 2017
- Une adoption du nouveau Plan de Déplacements Urbains prévue à l'été 2017

Ces phases d'élaboration du PDU sont conduites par différentes instances, techniques et politiques, dont certaines sont citées au sein de la délibération de mise en révision du PDU : un comité technique, qui regroupe les personnes du SYTRAL en charge de conduire l'élaboration du PDU, ainsi que des « *référents techniques des partenaires du PDU* » : Métropole de Lyon, Conseil général, Conseil régional, Etat, établissements chargés des SCOTS, certaines villes. Le comité technique assure un rôle de suivi partenarial de l'élaboration du document et identifie les décisions à soumettre aux différentes instances, que celles-ci soient techniques ou politiques.

Un « *comité des directeurs* », non cité dans la délibération du SYTRAL et composé des directeurs des partenaires du SYTRAL concernés par le PDU, maîtres d'ouvrage des actions du PDU (par exemple, la Métropole de Lyon) et/ou AOT concernées (par exemple, le Conseil Régional pour les dessertes TER et les gares du territoire). Il « *examine les décisions proposées au comité de pilotage* ». Ce dernier, également évoqué au sein de la délibération, est composé des mêmes membres que le comité des directeurs, cette fois-ci représentés à un niveau politique. Le comité de pilotage « *arrête les orientations et assure la validation politique des objectifs du PDU et de l'arrêt de projet* » (Support de présentation du Sytral « La démarche de révision du PDU », p.12).

La composition du comité de pilotage du PDU étant ouverte aux partenaires du SYTRAL, ce dernier s'appuie sur une instance politique plus « interne » afin de préparer son positionnement politique et les avis qu'il formulera dans le cadre des comités de pilotage ; il s'agit de la « *commission Sytral* », qui regroupe douze élus de la Métropole de Lyon, un élu de l'Ouest lyonnais, un élu de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (Support de présentation du Sytral « La démarche de révision du PDU », p.11). Enfin, comme le précise la délibération de mise en révision du PDU, le Comité syndical du SYTRAL est l'instance qui délibère formellement pour valider les grandes étapes du PDU et qui l'adopte définitivement.

Les objectifs du nouveau Plan de Déplacements Urbains :

La délibération du 5 Mars 2015 rappelle les objectifs réglementaires du Plan de Déplacements Urbains et les complète ou les précise par la formulation de neuf objectifs :

- « *Permettre une meilleure prise en compte des territoires voisins* », notamment les secteurs du Nord, Ouest et Sud de l'agglomération, sur lesquels le bassin de mobilités de l'agglomération lyonnaise s'étend, ainsi que l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, nouvellement inscrit dans le PTU du Sytral.
- « *Favoriser la diversification des pratiques modales à l'échelle de l'agglomération lyonnaise dans le cadre d'une approche multimodale* »
- « *Anticiper les besoins d'adaptation des réseaux de transports collectifs* » : il s'agit ici d'un rappel des objectifs du SCOT de l'agglomération, adopté cinq ans après le précédent PDU
- « *Améliorer la qualité du cadre de vie en réduisant l'exposition des populations aux nuisances liées au trafic automobile* »
- « *Inscrire pleinement les modes actifs dans la politique de déplacements au service de la santé publique* »
- « *Développer une approche globale des services à la mobilité* »
- « *Trouver des solutions adaptées aux territoires peu denses face aux enjeux de vulnérabilité énergétique* »
- « *Mieux intégrer le transport de marchandises en ville dans la politique globale de déplacements* »
- « *Mettre en place un travail partenarial pour la révision, la mise en œuvre et le suivi du PDU* »

On voit apparaître, dans ces objectifs du PDU adoptés par les élus du SYTRAL, les enjeux récents du territoire que nous avons, pour certains, identifiés précédemment : les notions de santé publique et les enjeux énergétiques d'une part, mais aussi et surtout la complexification et l'éclatement des modes de déplacement et le besoin de les mettre en cohérence, de leur donner une visibilité globale via une approche multimodale et la mise en place d'un bouquet de services à la mobilité. Cette diversification des pratiques de mobilité et des acteurs qui les conduisent s'illustre également dans l'affichage, au cœur même des objectifs du PDU, d'une volonté de « *travail partenarial* » : cette collaboration avec l'ensemble des acteurs concernés est, au-delà d'une forme de bienséance politique entre collectivités et autorités organisatrices des transports, devenue une véritable nécessité pour toute conduite d'une démarche globale portant sur les mobilités, champ de compétences sur lequel, nous l'avons vu en dressant le paysage des acteurs sur le territoire de la métropole, il est devenu impossible pour tout acteur, qu'il soit public ou privé, d'intervenir seul.

Cette idée de démarche de collaboration est évoquée par le SYTRAL à de multiples reprises dans divers documents relatifs au PDU, dont la délibération. Cette dernière inscrit notamment, bien que la concertation réglementaire telle que l'on peut la connaître pour un Plan Local d'Urbanisme par exemple ne soit pas obligatoire pour un Plan de Déplacements Urbains, le principe d'une mise en œuvre de « modalités d'information et de concertation qui permettront de partager efficacement les enjeux et les objectifs du PDU » (voir Annexe 1).

1.2. La concertation dans le cadre de l'élaboration du Plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise

Les principes :

La délibération de mise en révision du PDU précise les outils et dispositifs de concertation qui seront mis en œuvre :

- « Une ou plusieurs « conférences-débats » ouvertes à tous, mêlant des experts, des représentants de la société civile et le grand public pour éclaircir des sujets particuliers,
- Des séances de travail avec un nombre restreint d'habitants du PTU, non spécialistes, divers dans leurs caractéristiques sociales et de déplacements (...)
- Des « ateliers-partenariaux » (groupes de travail) rassembleront des représentants des collectivités partenaires et des experts (...)
- Un espace spécifiquement dédié à la révision du PDU sur le site internet du SYTRAL permettra de diffuser l'information largement et permettra de recueillir les contributions du public ».

Le calendrier de concertation transmis par le SYTRAL dans le cadre des groupes de travail faisait figurer en réalité des modalités et des temps de concertation variables selon les dispositifs concernés :

- Les dispositifs de concertation situés au début de la démarche d'élaboration du PDU, visant vraisemblablement, au vu du calendrier, à alimenter le diagnostic du territoire et la définition des enjeux : il s'agit essentiellement des groupes restreints d'habitants, appelés, dans d'autres documents du SYTRAL, « mini-publics »
- Des dispositifs très ponctuels : une conférence-débat était prévue, en fin d'année 2015, à l'issue, selon le calendrier transmis, de la définition des orientations et objectifs du PDU
- Des dispositifs prévus quasiment tout au long de la démarche d'élaboration du PDU : il s'agit tout d'abord du site internet du SYTRAL avec son espace dédié au PDU, permettant d'informer le public tout au long de la procédure et de recueillir, jusqu'en mars 2016, des contributions libres. Le deuxième dispositif transversal est l'organisation d'« ateliers partenariaux » ou « groupes de travail thématiques » qui ont été initiés en Mars 2015 et se sont poursuivis jusqu'en Mars 2016. Ces groupes de travail se sont réunis tout au long des grandes étapes du PDU (diagnostic, définition des enjeux et des orientations, pré-identification des actions) à l'exception d'une : il n'est en effet pas prévu d'organiser ces groupes de travail afin de leur faire un retour sur le plan d'actions du PDU avant qu'il ne soit proposé aux élus du Comité syndical, ou après qu'il soit adopté par les élus, à des fins d'information des membres de ces ateliers partenariaux.

Les acteurs qui nous préoccupent ici, les opérateurs de services de mobilité privés, que ceux-ci soient des groupes économiques, des plateformes de mise en relation des usagers ou encore des citoyens, sont susceptibles d'être présents dans trois des dispositifs de concertation : la conférence-débat, les « groupes restreints d'habitants » et enfin les « groupes de travail thématiques ». Il convient de voir, désormais, lesquels de ces acteurs ont été associés à l'élaboration du PDU, comment ils l'ont été, et, si certains ne l'ont pas été, pour quelles raisons.

En pratique :

- Les groupes restreints d'habitants ou « mini-publics »

Les groupes restreints d'habitants ont été constitués par un appel à volontaires publié sur le site internet du Sytral, relayé par différents biais de communication, notamment les réseaux sociaux.

Trois « mini-publics » ont été constitués et ont été réunis dans le cadre de séances de travail qui se sont déroulées de Mai à Novembre 2015 ; ces groupes ont été thématiques, selon les caractéristiques de leurs membres :

Tout d'abord, les « *testeurs* », groupe constitué d'automobilistes. L'objectif de ce groupe restreint d'habitants était, pour le SYTRAL, d'identifier les leviers, les outils qui pourraient être mis en œuvre pour conduire les automobilistes à adopter, au moins plus souvent, des solutions de déplacements alternatives à l'automobile comme les transports en communs.

Le groupe des « *débatteurs* » est quant à lui constitué, selon le site internet du SYTRAL, « *d'habitants aux profils variés, qui ont confronté les enjeux collectifs et individuels en matière de déplacement pour se positionner sur la délicate question « orienter ou laisser faire » les individus en matière de déplacements* ». Là encore, le principal enjeu résidait dans les moyens de favoriser un changement des comportements en matière de déplacements automobiles sur l'agglomération, cette fois-ci du point de vue de résidents en périphérie de Lyon et usagers des transports collectifs et modes doux, n'utilisant leur véhicule que par nécessité.

Enfin, le groupe des « *prospectivistes* » était constitué de jeunes de moins de 30 ans, et notamment d'étudiants. Leur rôle était de pointer « *les nouvelles tendances qui pourraient être structurantes à l'avenir* » en matière de déplacements (Compte-rendu de l'avis des « prospectivistes », p.1). Ils apportent notamment leur regard sur les offres de services et d'information liées à la mobilité sur l'agglomération, sur la flexibilité et la complémentarité de l'offre de mobilités sur le territoire.

En termes de résultats, ces « mini-publics » ont donné lieu à la réalisation d'une courte vidéo donnant les grands enjeux du PDU du point de vue des habitants. Ce film a été publié sur le site internet du SYTRAL, et a été projeté au moins à deux reprises : lors de la conférence-débat (voir ci-dessous) et lors d'une séance réunissant l'ensemble des groupes de travail thématiques (voir ci-dessous). Certains habitants membres de ces « mini-publics » ont d'ailleurs été conviés à cette séance transversale, mais ils constituaient un groupe en tant que tel et n'étaient pas répartis autour des tables de travail avec les membres habituels des groupes de travail thématiques. Ils ont cependant exprimé leurs avis durant cette séance.

- Les groupes de travail thématiques ou « ateliers partenariaux »

En parallèle de l'élaboration du PDU par les services du SYTRAL, celui-ci a constitué des groupes de travail thématiques (ou ateliers partenariaux), instances davantage techniques que les "mini-publics".

Ces groupes de travail étaient au nombre de neuf, et traitaient chacun d'un sujet particulier : mobilité, environnement (dont énergie) et santé publique ; mobilité, dynamisme économique et rayonnement ; mobilité et cohésion sociale ; performance des déplacements et aménagement de l'espace public ; financement des systèmes de transports et services de mobilité ; le transport de marchandises dans la politique globale de déplacements ; bassins de vie et multipolarité : spécificités et solutions adaptées selon les territoires ; modes de vie et comportements de mobilité, et enfin, interface avec les territoires voisins au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Ces groupes de travail réunissaient des acteurs institutionnels spécialistes du sujet des mobilités (notamment des représentants de la Métropole de Lyon) ou particulièrement concernés par le champ des mobilités car représentant un type spécifique d'utilisateurs (universités, aéroport de Lyon, CCI...) ; ces acteurs institutionnels étaient toujours représentés à un niveau technique. Ils étaient en général associés, dans le cadre des groupes de travail, à des représentants d'associations (Lyon métro, La ville à vélo...) et des collectivités (Région, communes), ainsi qu'à des « experts », en général chercheurs au sein de laboratoires spécialisés sur le champ des mobilités (Laboratoire d'Aménagement et d'Économie des Transports, LAET ou l'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux, IFSTTAR). Chaque groupe de travail était animé par le SYTRAL, leur assistant à maîtrise d'ouvrage en matière de concertation Planète Publique, avec, en appui, le CEREMA et l'Agence d'urbanisme présentant des éléments de diagnostic du territoire pour alimenter les réflexions. Au sein de chaque groupe était désigné un rapporteur (en général, un représentant du SYTRAL ou de la Métropole).

Les ateliers partenariaux ont été lancés par le SYTRAL dès le début de l'élaboration du PDU (diagnostic) et avaient pour objet d'alimenter les données et constats déjà collectés par l'Agence d'urbanisme ou dans le cadre de l'Enquête-déplacements, puis de suivre l'ensemble des phases d'élaboration du PDU (définition des enjeux et orientations, proposition d'un plan d'action).

Ces groupes de travail dépassaient une concertation simplement "informative" et uniquement descendante, dans la mesure où leurs membres n'étaient pas sollicités sur un résultat fini, qui aurait été élaboré "en chambre" par le SYTRAL. Pour autant, leur rôle n'était pas d'écrire le Plan de Déplacements Urbains ; comme l'indique l'un des documents distribués par le SYTRAL dans le cadre de la première séance des groupes de travail, « *les groupes de travail proposent...les instances de pilotage orientent et arbitrent* ». Ces ateliers partenariaux présentaient cependant une limite, qui s'applique en réalité à l'ensemble du Plan de Déplacements Urbains : la démarche proposait, selon la demande du SYTRAL, d'inscrire la réflexion du PDU à un double horizon de temps : 2022 pour l'écriture d'un plan d'actions précis (et évaluant le financement des actions), 2030 pour des réflexions davantage prospectives, fixant les grandes orientations du PDU. Néanmoins, il était rapidement précisé aux participants des groupes de travail (et peut-être aux mini-publics) que les actions proposées en matière de transports en commun devaient impérativement s'inscrire dans le Plan de

mandat du SYTRAL 2015-2020 voté en...décembre 2014, soit quelques mois avant le lancement officiel de la révision du PDU.

Toujours est-il que ces groupes de travail thématiques, et notamment une séance transversale à l'ensemble des groupes organisée par le SYTRAL en décembre 2015, ont été l'occasion d'alimenter les réflexions sur le vaste champ de mobilités et que leur logique d'ateliers a notamment permis à chacun des acteurs de mieux comprendre les positions, contraintes et fonctionnement de chacun.

- La conférence-débat

Comme annoncé dès la délibération de mise en révision du PDU, le SYTRAL a également organisé une conférence-débat, le 4 mars 2016, afin d'« *éclaircir un sujet particulier* » (voir annexe 1).

Celle-ci ne portait donc pas sur le Plan de Déplacements Urbains dans son ensemble mais était au contraire assez thématisée et avait pour sujet : « *Nouvelles mobilités : quelles places, quels rôles pour les collectivités, les acteurs privés et les habitants* ».

Concernant l'organisation de cette séance, celle-ci se tenait dans la salle du Conseil du Grand Lyon, à 18h, horaire a priori susceptible de permettre aux personnes de venir plus facilement. Elle était par ailleurs annoncée sur le site internet du SYTRAL et les membres des groupes de travail avaient également reçu l'information et une invitation par email.

La séance a réuni un nombre assez important de participants, puisque la salle du conseil était quasiment remplie. La conférence-débat était organisée autour de l'intervention de trois élus de la Métropole ou du SYTRAL en charge du PDU : Annie Guillemot, Présidente du SYTRAL et Vice-Présidente de la Métropole de Lyon, Martial Passi, Président de la commission PDU du SYTRAL, Vice-Président de la Métropole de Lyon en charge des déplacements et de l'intermodalité et enfin, Gilles Vesco, Conseiller délégué aux nouvelles mobilités urbaines à la Métropole de Lyon et élu de la Ville de Lyon. Afin de lancer (ou de cadrer) les échanges, en complément des propos liminaires des élus, le SYTRAL avait demandé à Michel Lussault, géographe, d'assurer le rôle de "grand témoin" et de dispenser deux courtes conférences (10-15 minutes). Les sujets étaient les suivants : « *nouvelles mobilités : évolution et effet de mode* » et « *la place des habitants dans la fabrique des systèmes de mobilités* » (voir annexe 2). La parole était donnée au public pour réaction ou questions, à l'issue de chaque intervention de Michel Lussault.

Concernant le déroulement de la conférence, il convient de relever que, d'emblée, le sujet des « habitants » était traité de façon séparée de celui des « nouvelles mobilités » et que dans l'énoncé même de la conférence-débat, ces mêmes « habitants » étaient présentés comme étant un autre type d'acteur que les « acteurs privés », ce qui pouvait laisser supposer a priori qu'il n'était pas question d'envisager les habitants comme étant susceptibles de faire partie, et même d'être à l'origine, de nouvelles mobilités, en d'autres termes d'en être les opérateurs. L'intitulé de la deuxième conférence de Michel Lussault aurait éventuellement pu laisser penser qu'elle traiterait de cette question ; cependant, le contenu de son intervention a essentiellement porté sur la question de la démocratie participative, terme que conteste le géographe (« *c'est pour moi une expression pléonastique. Je veux dire une démocratie qui n'est pas participative n'est pas une démocratie* ») pour lui préférer la notion de « *démocratie d'implication* ». Mais là encore, cette présupposée implication semblait davantage, du moins dans le propos, concerner les modalités selon lesquelles les habitants sont susceptibles

d'émettre un avis sur différents sujets, que les modalités selon lesquelles ils peuvent eux-mêmes être à l'origine de la production d'un certain type de mobilités.

Il est difficile de savoir si le public ou les élus présents (à noter que certains élus de communes étaient présents dans le public) ont été orientés ou déroutés par l'angle pris dans le cadre des conférences sur ce sujet, mais toujours est-il que leurs réactions ont été de trois ordres : un discours très politique (les sujets de justice sociale, d'équité territoriale, mais aussi des contraintes financières ont été évoqués par les élus du SYTRAL, Mme Guillemot et M. Passi) ; un discours parfois très technique, voire techniciste (énormément d'anglicismes et d'exemples relevant de logiques liées à la *smart city* ont été formulés par l'élue aux nouvelles mobilités, M. Vesco) ; tandis que du côté du public, les réactions et questions de celui-ci ont essentiellement porté sur les infrastructures de déplacements (infrastructures routières lourdes, autoroute et périphérique) et de transports en communs (desserte, parcs-relais, qualité d'aménagement des abribus...). Certaines interventions relevaient enfin non pas de réaction aux discours et interventions, mais plutôt de tribunes données pour exprimer un positionnement militant (intervention du président d'une association militant en faveur du développement du vélo pour protester contre le manque de pistes cyclables, intervention d'un représentant syndical des personnels des TCL à propos des conditions de travail des salariés).

De fait, les différentes interventions (grand témoin, élus, public) sont finalement assez peu entrées en dialogue les unes avec les autres et n'ont pas (ou très peu) été l'occasion de formuler des pistes de réponse à la question posée sur la place de chacun des acteurs dans la fabrique des nouvelles mobilités, si ce n'est peut-être, à propos d'une plus grande implication des habitants dans les grands projets liés aux mobilités.

1.3. Les acteurs privés abordés dans le PDU

Au-delà de cette conférence-débat, le sujet de l'intervention des acteurs privés (citoyens, associations, plateformes d'intermédiation...) est également abordé dans le document de diagnostic du Plan de Déplacements Urbains, élaboré par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise. Engagé avec le lancement du PDU au printemps 2015 et finalisé en septembre 2015 avec les résultats de l'enquête-déplacements menée fin 2014, le diagnostic du PDU met en lumière un certain nombre de constats et dresse les premiers grands enjeux pour la politique d'agglomération en matière de déplacements.

Tout d'abord, le diagnostic pointe certaines évolutions sociales et sociétales, notamment sur les modes de vie, de plus en plus individualisés et désynchronisés :

« La société évolue, avec un bouleversement des rythmes et des modes de vie, en particulier liés au numérique. Les horaires et les rythmes évoluent. Les offres de services et de consommation se recomposent, impactant aussi les pratiques de déplacements des personnes et des marchandises » (Diagnostic du PDU, p.11)

Sont notamment évoqués, au titre de ces évolutions, le développement des pratiques de télétravail et de *coworking*, l'augmentation des emplois « à faible régularité spatiale » (aides-soignant-e-s, aides à domicile...), lissant, pour les mobilités, le phénomène d'heure creuse.

En parallèle de ces grandes évolutions, le document apporte également un éclairage spécifique sur le sujet des disparités sociales et territoriales, et du risque d'exclusion que revêt la mobilité, soit pour s'insérer dans le marché de l'emploi (« *la mobilité, un frein pour plus de*

110 000 personnes éloignées de l'emploi », Diagnostic du PDU, p.58), soit pour des raisons davantage cognitives (« *une personne sur deux a des difficultés pour lire un plan et se repérer dans l'espace* ») ou physiques (« *une personne sur dix a des difficultés physiques pour se déplacer* », p.60).

C'est tout d'abord au titre de la lutte contre ces exclusions que le document de diagnostic du PDU aborde les notions de services à la mobilité, notamment produits par les acteurs privés, en tant que leviers d'action :

« Le déploiement de services à la mobilité, incluant l'apprentissage de la mobilité et la voiture partagée, est une solution de droit commun qui devrait aussi être intégrée dans le bouquet de mobilité, dans le cadre d'une politique d'agglomération qui prenne en compte l'ensemble des publics et des territoires qui rencontrent des difficultés face à la mobilité, en partenariat avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire mais aussi les acteurs privés » (Diagnostic du PDU, p.61)

On le voit ici, l'agence d'urbanisme et le SYTRAL font une distinction entre acteurs privés et acteurs de l'économie sociale et solidaire, ce qui laisse présupposer qu'ils perçoivent la potentielle différence de finalités poursuivies par chacun de ces acteurs ; on peut également noter que la logique de partenariat avec ces acteurs, étant sous-entendu que le PDU et la puissance publique fixeraient les objectifs et orienteraient les territoires d'intervention des acteurs privés, semble privilégiée.

Cette logique est d'autant plus privilégiée que, au-delà de la réponse qu'ils apportent aux évolutions des modes de vie et aux nouvelles attentes des usagers, les services à la mobilité notamment issus de l'économie collaborative ont un avantage financier et représentent un gain de temps et de moyens certains pour la puissance publique :

« Peu coûteux pour la puissance publique, ces services de mobilité sont la plupart du temps portés par des acteurs privés, mais aussi des acteurs de l'économie sociale et solidaire ou des associations citoyennes (...). Plus récemment, avec le passage à une économie collaborative, de nouveaux services sont directement développés par des acteurs privés et entre usagers » (Diagnostic du PDU, p.113)

Pour autant, le document ne départit pas la puissance publique de toute intervention :

« Si certaines de ces offres peuvent répondre aux objectifs des politiques de mobilité définis par les acteurs publics, d'autres peuvent aussi aller à l'encontre de ces objectifs. (...) Les nouvelles autorités organisatrices de la mobilité ont un rôle central à jouer dans le développement et la régulation de ces nouveaux services à la mobilité. » (Diagnostic du PDU, p.114)

On le voit donc, dans le cadre du PDU, ces nouveaux opérateurs de services à la mobilité constituent un véritable levier d'action pour la collectivité, et bénéficient de réels atouts (capacité d'innovation, réactivité et souplesse, capacité d'investissement) ; ils comportent malgré tout certains risques (situation de monopole, écarts par rapports aux objectifs de la puissance publique notamment en matière d'équité sociale et territoriale) qui rendent, semble-t-il, l'intervention de la puissance publique indispensable : à la fois en tant qu'énonciateur des objectifs du territoire et de l'intérêt général et en tant que régulateur. Reste à savoir selon quelles modalités ces positionnements de la puissance publique semblent possibles aux yeux des principaux acteurs ici concernés : le SYTRAL, en tant qu'élaborateur du PDU et autorité organisatrice des transports urbains, et la Métropole de Lyon, en tant

qu'autorité organisatrice des mobilités et, plus largement, en tant que collectivité responsable de l'aménagement du territoire de l'agglomération.

2. Vers de nouvelles relations entre la Métropole de Lyon, le SYTRAL et les nouveaux acteurs privés sur le champ des mobilités ?

2.1. Les relations actuelles entre les acteurs publics du territoire et les acteurs privés en matière de mobilités et de déplacements

Depuis 2005, avec les grandes évolutions en matière de mobilités que nous avons précédemment listées (la première notable d'entre elles étant l'arrivée du service de vélos en libre-service Vélo'V), la Métropole de Lyon s'inscrit dans différents types de relations avec les partenaires privés.

Tout d'abord, elle continue d'organiser des prestations de services « classiques », pourrait-on dire historiques lorsque l'on évoque le territoire lyonnais, avec les acteurs privés : il s'agit de situations dans lesquelles la collectivité maîtrise la définition du besoin, qu'elle stipule dans un cahier des charges, et où elle externalise la gestion du service susceptible de répondre à ce besoin. Différents montages entrent dans ce champ de la prestation de services classique : l'animation de la plateforme d'information multimodale du Grand Lyon, *Onlymoov*, où la métropole possède l'infrastructure (site internet), les données, mais elle en externalise l'animation. C'est aussi le cas du service Vélo'V où, bien que le système de rémunération du partenaire privé (*JC Decaux*) relève d'un système de contrepartie (allègement de la redevance domaniale liée à l'occupation du domaine public), le service est encadré par un contrat (Délégation de service public avec la société privée).

Mais depuis 2007 et surtout depuis 2011, la métropole a engagé des modes de relations nouveaux avec les acteurs privés. En effet, en 2011, le Grand Lyon a fait un pari audacieux : la collectivité a choisi d'investir dans la construction, puis la maîtrise, d'un matériau devenu essentiel pour les partenaires privés, et de ce fait, de s'en servir de levier de négociation : la *data*, c'est-à-dire les données de mobilité du territoire. En ayant construit sa base de données qu'elle met ensuite à disposition de ceux qui le demandent avec différents degrés de contrainte (voir §2.2.), la Métropole apporte un matériau de base indispensable et compte sur les acteurs tiers pour s'en saisir et développer un certain nombre de services.

A ce sujet, la Métropole explique ne pas avoir fait le choix de développer elle-même tous les services à partir de ses données, pour des raisons liées à la fois à son statut de collectivité territoriale et, probablement, à la façon dont elle considère ces services :

« Si nous faisons une application, nous collectivité locale, nous ferons des choix d'ergonomie, nous ferons des choix de conception qui seront de toutes façons segmentants. Et donc, nous allons être déceptifs aussi par rapport à certains usagers ; on dit que 50% des usagers sont à l'aise avec des cartes, 50% ne le sont pas. Donc si nous faisons une application, nous allons faire le choix de mettre des cartes ou non ; si nous choisissons d'en mettre, nous laissons de côté 50% de personnes...Donc nous sommes plutôt là pour dire : nous mettons à disposition les informations, charge aux opérateurs privés de faire les applications qu'ils souhaitent et ils iront toucher le public » (entretien avec M. Pierre SOULARD, responsable du service mobilités urbaines de la Métropole de Lyon, réalisé le 28 Juin 2016).

En d'autres termes, on peut ici déceler le fait qu'en ne développant pas elle-même tous les services mais plutôt en apportant leurs fondations, la Métropole fait le choix de ne pas être critiquable par ses administrés pour les choix qu'elle aurait opérés ; c'est aussi, du moins peut-on en faire l'hypothèse, une manière pour la Métropole de ne pas forcément considérer ces nouveaux services comme des services publics, qui devraient nécessairement répondre aux critères d'égalité, continuité, adaptabilité, mais plutôt de les considérer comme des « *services aux publics* » (Rapport *Grand Lyon Métropole servicielle*, p.13).

Pour autant, cela ne veut pas dire que la Métropole n'oriente pas ces services, à la fois dans son intérêt et dans celui de l'intérêt général, au travers de différents leviers sur lesquels nous reviendrons.

Enfin, la Métropole de Lyon a également mis en œuvre une troisième forme de relation aux acteurs privés, au travers de partenariats dans un objectif d'innovation. Essentiellement depuis 2011, le Grand Lyon a instauré une logique de collaboration avec des acteurs privés en vue de répondre aux besoins de la collectivité tout en permettant aux partenaires privés de développer leur recherche et développement.

L'idée pour la Métropole est ici de s'inscrire dans une logique « gagnant-gagnant » lui permettant notamment de consolider sa monnaie d'échange que sont les données (par exemple, la construction des données prédictives de mobilité de la Métropole a été réalisée au travers d'un double partenariat, dans une logique de dialogue compétitif, avec les sociétés IBM et Phoenix Easy), de bénéficier de certains services (l'application de navigation *Optymod Lyon* a été développée par la société Citiway), en contrepartie de quoi les partenaires privés disposent d'un terrain concret pour expérimenter des solutions, tester leur modèle économique pour ensuite les commercialiser sur d'autres territoires. Un autre bénéfice de ces partenariats réside dans la caution qu'apporte la Métropole aux sociétés privées pour leur recherche de financements européens ou nationaux afin de développer leurs projets.

De son côté, le SYTRAL s'inscrit et reste clairement dans son champ de compétences que sont les transports collectifs urbains ; il ne développe donc pas de partenariat ou de services spécifiques en dehors des modes de contractualisation classiques pour l'exploitation du réseau des Transports en Communs Lyonnais (TCL), sous délégation de service public avec la société *Keolis Lyon*. C'est donc cette dernière qui, aux yeux du SYTRAL, est susceptible de développer un certain nombre de services. Pour autant, la délégation, depuis de nombreuses années, de l'exploitation du réseau auprès de *Keolis Lyon* a certainement aussi conduit le SYTRAL à s'appuyer sur cet acteur pour bénéficier de son expertise :

« Nous, SYTRAL, 110 agents, nous sommes là pour définir la stratégie, les objectifs du réseau en termes de desserte, de tarification, nous sommes là pour gérer le patrimoine, mais en réalité, pour faire tourner le réseau au quotidien, c'est bien Keolis, dans le cadre de son contrat de délégation de service public qui est à la manœuvre. Donc il est forcément source de conseil auprès du SYTRAL (...). Du coup, cette approche servicielle, elle peut provenir de propositions émanant du délégataire par rapport à des missions qu'on lui confie » (entretien avec le SYTRAL, réalisé le 22 Juin 2016)¹⁷.

¹⁷ La personne du SYTRAL interviewée, intervenant notamment sur l'élaboration du PDU de l'agglomération lyonnaise, n'a pas souhaité être nommée citée

Ainsi, on le voit, la Métropole de Lyon investit pleinement le vaste champ des mobilités et a même anticipé depuis 2011 son nouveau rôle d'Autorité Organisatrice des Mobilités, le SYTRAL restant quant à lui strictement dans le champ des compétences qui lui ont été confiées par la Métropole lors de l'écriture de la loi MAPAM en 2014, à savoir l'organisation des transports collectifs urbains. C'est donc bien le Grand Lyon qui organise et manie différents leviers pour orienter la manière dont les acteurs privés exercent un certain nombre de services sur le territoire.

2.2. Les leviers d'action des acteurs publics locaux et leur positionnement

La Métropole de Lyon comme le SYTRAL s'accordent à reconnaître que leurs statuts d'acteurs publics locaux, ne disposant donc pas du pouvoir de légiférer, les conduisent à trouver des leviers de négociation avec les nouveaux opérateurs de services de mobilité privés pour les orienter et ainsi les réguler :

« La question, c'est (...) qu'est-ce que j'ai comme pouvoir ? Parce que clairement aujourd'hui, ce n'est pas possible, c'est de la négociation, il n'y a aucun cadre réglementaire qui vient contraindre ce genre de choses, on est sur l'aspect économique. Du coup, qu'est-ce que je négocie, sur quoi je peux jouer, quels sont mes leviers ? » (SYTRAL, op.cit.).

Cependant, ces deux acteurs ne disposent pas de la même responsabilité sur ce sujet ; interrogé à propos de l'acteur qui lui semblerait légitime pour opérer cette négociation, le SYTRAL considère qu'« *aujourd'hui, la Métropole de Lyon avec son statut d'AOM, en théorie, par rapport au sujet de la mobilité, dispose d'une légitimité pour être un interlocuteur qui a son mot à dire. Après elle n'a pas forcément de pouvoir contraignant...* » (Ibid).

C'est donc a priori à la Métropole de Lyon d'opérer cette négociation-régulation. Cependant, on peut tout d'abord se poser la question de savoir pourquoi ces nouveaux services auraient besoin d'être régulés, *a fortiori* si on les considère comme des « *services aux publics* » et non pas comme des services publics opérés par des acteurs privés ; pourquoi le SYTRAL comme la Métropole de Lyon ne semblent-ils pas considérer qu'ils pourraient tout simplement laisser faire ?

La Métropole et le SYTRAL avancent différentes raisons, qui sont complémentaires : Pour le SYTRAL, il s'agit avant tout de veiller au respect des grandes politiques locales de préservation de la qualité de l'air (Plan Climat Energie du Territoire du Grand Lyon, Plan de Protection de l'Atmosphère) et à ce titre, de veiller au respect des objectifs de ces politiques et plus particulièrement de l'un des enjeux du Plan de Déplacements Urbains : encourager la démotorisation des ménages et réduire la part modale de l'automobile, notamment en centre-ville. Cette préoccupation est partagée par la Métropole de Lyon. Cette dernière cite à ce titre deux exemples : celui du service de GPS opéré par Google, qui a tendance à ne pas dévier le trafic en cas d'encombrement des axes les plus empruntés (cas du tunnel de Fourvière par exemple, pouvant être contourné en cas de saturation, mais itinéraire sur lequel l'application de Google continue d'orienter les conducteurs quelles que soient les conditions de trafic) ; c'est également le cas de nouvelles solutions de stationnement intelligent, permettant aux automobilistes d'avoir une garantie de trouver une place pour se stationner en centre-ville tandis que la Métropole multiplie les moyens de contraindre l'usage de la voiture en centre-ville, au travers de la politique de tarification du stationnement notamment.

Ces objectifs de démotorisation et, plus largement, de protection de la qualité de l'air, constituent, aux yeux de la Métropole, « *de grands invariants qui sont gravés dans le marbre* » (Métropole de Lyon, *op.cit.*). Et, pour le SYTRAL comme pour la Métropole, le rôle de la collectivité est ici de veiller à ce que ces solutions proposées par des opérateurs privés, quels qu'ils soient, n'aient pas d'effets contreproductifs.

Le deuxième type de risque avancé par les acteurs publics locaux est celui d'un possible éloignement de ces nouveaux services par rapport aux préoccupations des acteurs publics en matière d'équité territoriale et sociale :

« Le vrai écueil, c'est que ces applications privées, leur raison d'être, ce n'est pas d'apporter du service à l'usager, c'est bien de faire du chiffre d'affaires. Elles vont donc proposer des services à l'usager qui seront rentables (...). Or, nous ne sommes pas convaincus que la somme des intérêts particuliers fasse l'intérêt général. (...) il y a un risque sur ces offres qui ne sont pas forcément équitables, pas forcément adaptées à tous les usagers alors que nous, collectivité publique, nous avons quand même cet enjeu d'intérêt général et d'équité territoriale, c'est vraiment ce risque là le plus criant » (Métropole de Lyon, *op.cit.*).

Ces préoccupations sont à mettre en regard de quelques chiffres du territoire : 266 000 personnes en grande précarité vivent dans les quartiers prioritaires des contrats de ville de la Métropole et sont dépendantes de la marche à pieds et des transports collectifs. Par ailleurs, 163 000 habitants de la Métropole sont « *vulnérables face à la mobilité* » et très dépendantes de la voiture (Diagnostic du PDU, p.61).

Le SYTRAL rejoint la Métropole sur ces préoccupations en avançant la tendance des opérateurs privés à concentrer leurs offres sur les territoires les plus rentables, principalement le centre-ville de Lyon pour des raisons économiques, ce qui génère des effets contraires aux objectifs recherchés par les politiques publiques. Deuxième raison avancée par les deux acteurs, ces opérateurs privés constituent ainsi une offre concentrée là où les besoins ne sont pas les plus criants, tandis que d'autres territoires, sur lesquels l'action publique connaît plus de difficultés pour être performante, sont quant à eux délaissés :

« Quand un opérateur comme Bluely vient proposer des véhicules en autopartage dans l'hypercentre, nous en tant que collectivité, on se dit que ce n'est pas là qu'on en a besoin. (...) Ce serait beaucoup plus intéressant dans les communes de première, voire de deuxième couronne, où on a un vrai enjeu, parce que la desserte en transports en communs est moins fine, parce que les alternatives en vélo et marche à pieds sont moins crédibles » (SYTRAL, *op.cit.*).

Le SYTRAL avance une raison complémentaire, non énoncée par la Métropole, mais qui s'explique en grande partie par son statut d'opérateur ; il s'agit d'une forme de concurrence avec les actions publiques que peuvent générer ces services : « *Il n'y a pas besoin d'un mode automobile qui vienne faire concurrence aux alternatives qui existent déjà. (...) Nous, on ne veut pas faire concurrence à des offres de services qui existent aujourd'hui, dans lesquelles on met des millions* » (*ibid.*).

La Métropole, quant à elle, avec son statut de collectivité en charge du développement économique sur son territoire, avance une raison économique et souhaite, en agissant sur cette offre privée « *se prémunir de situations monopolistiques et laisser la place à tout le monde* », reconnaissant qu'il s'agit là de la « *vision économique du Président* » (de la Métropole de Lyon, nldr) (Métropole de Lyon, *op.cit.*).

Ainsi, la Métropole et le SYTRAL se rejoignent dans leur lecture des risques liés à ces nouveaux opérateurs privés de services et avancent en complément des raisons différentes, liées à leur statut et leurs compétences respectifs. Mais tous deux font part d'une nécessité d'intervenir, cette responsabilité (ou en tout cas, la « *légitimité* » de cette intervention) incombant, d'un commun accord entre ces deux acteurs, à la Métropole de Lyon.

Pour cela, la Métropole s'appuie donc sur différents leviers de négociation :

- La mise à disposition de l'espace public :

Nous l'avons déjà vu avec le cas du service *Vélo'V*, mais la Métropole de Lyon va en réalité plus loin dans l'utilisation de ce levier pour peser sur les négociations avec les opérateurs. Le cas le plus parlant est celui de l'autopartage : les opérateurs de ce type de service (*Bluely* et *Citiz*, à Lyon) ont besoin d'un accord de la Métropole pour occuper l'espace public afin d'y installer des stations pour leurs véhicules. Ainsi, pour leur octroyer ce droit d'occupation, la Métropole conventionne avec ces acteurs et impose, en contrepartie de la mise à disposition de l'espace public, le respect d'un certain nombre de critères : opérer un service 24h sur 24 et 7 jours sur 7, l'emploi d'énergies renouvelables pour les véhicules, une remontée d'informations régulière auprès de la Métropole sur l'utilisation de ce service et sur ses conséquences, plus particulièrement en matière de démotorisation des ménages, au travers d'une enquête annuelle. Plus notable, la Métropole emploie également le levier de l'espace public pour trouver des réponses à ses préoccupations en matière d'équité territoriale et orienter ces offres là où la collectivité considère qu'ils sont les plus cruciaux : lors du renouvellement de leur convention d'occupation du domaine public (une fois donc, que leur équilibre économique commence à être atteint), la Métropole impose aux opérateurs d'autopartage d'installer des stations dans les communes de première couronne de Lyon, veillant ainsi à une certaine homogénéité d'équipement du territoire.

- Les données mobilité du territoire

On l'a vu précédemment, la Métropole de Lyon s'est inscrite dans une stratégie d'« effet levier » avec la mise à disposition de ses données de mobilité, comptant sur les opérateurs privés pour créer des services à partir de ce matériau de base. Toutefois, la Métropole n'opère pas cette mise à disposition de façon uniforme ; au contraire, elle dose le niveau de contraintes en contrepartie de cet apport d'informations, ceci en fonction des enjeux que les données recouvrent, en utilisant trois types de licences d'utilisation :

Pour les données qu'elle juge non stratégiques, ou celles dont elle considère l'utilisation comme étant dans son intérêt, la Métropole n'assortit pas leur mise à disposition de contreparties financières ou « morales », ces informations sont disponibles sous licence libre. Pour certaines données plus stratégiques, la Métropole a mis en place une licence dite « *engagée* » : sans contrepartie financière, cette licence oblige l'utilisateur à s'identifier avant toute utilisation des données et à préciser l'utilisation qu'il souhaite en faire. La Métropole, à partir du moment où elle autorise cet utilisateur à bénéficier de ses données, se donne le droit d'en contrôler l'usage. En cas de manquement, la collectivité est ainsi en mesure d'interdire à l'utilisateur de continuer de bénéficier des informations, en lui coupant le flux.

Dernier type de licence, appliqué notamment aux données prédictives de mobilité, la « *licence associée* » : comme la « *licence engagée* », l'utilisateur doit s'identifier avant toute utilisation

des données. En supplément, il doit s'acquitter d'une redevance financière, définie en fonction des parts de marché que cet acteur représente. Il s'agit ici de la stratégie de développement économique du Grand Lyon :

« Typiquement, Google fait aujourd'hui 70% des parts de marché en termes d'information mobilités, il devrait payer pour avoir accès à certaines données qu'on a jugées stratégiques (...). Tout cela pour éviter qu'il vienne siphonner les données, qu'il produise son service gratuit et qu'il n'y ait ensuite plus de place pour un nouvel opérateur économique (...). Et comme Google, sa stratégie est de n'acheter aucune des données qu'il exploite, il ne vient pas prendre les données chez nous » (Métropole de Lyon, op.cit.).

- La mise à disposition d'un territoire d'expérimentation

Nous l'avons vu avec le projet de recherche et développement public-privé *Optymod*, la Métropole de Lyon met son territoire à disposition de constructeurs, sociétés, laboratoires de recherches en vue de voir s'y développer des innovations. Elle bénéficie ainsi des investissements en matière de recherche et développement d'acteurs privés, pour la création de services que la Métropole aurait dû par ailleurs acheter si elle ne s'était pas inscrite dans un tel partenariat d'innovation.

- L'expertise des services de la Métropole

En lien avec les démarches de recherche et développement précédemment citées, les acteurs privés viennent aussi rechercher sur le territoire, en plus d'un terrain concret d'expérimentation, une expertise auprès des services de la Métropole, dont ils ne disposent pas toujours eux-mêmes en interne, afin de conquérir de nouveaux marchés. Ceci est particulièrement vrai pour les « nouveaux entrants », notamment les entreprises d'information-communication s'investissant progressivement sur le champ de l'urbain et des mobilités (pour la Métropole de Lyon, IBM).

- Le marketing, la visibilité et la promotion

Enfin, tout service opéré par un acteur privé, qui aurait accepté de négocier avec la Métropole pour orienter sa prestation dans le sens des objectifs poursuivis par la collectivité, bénéficie d'une promotion et d'une mise en visibilité par la Métropole, au travers de ses outils de communication. C'est notamment le cas pour le label d'autopartage, ou encore le covoiturage, ou enfin de l'application *Optymod Lyon*.

Les opérateurs privés peuvent ainsi bénéficier de la crédibilité et de la confiance qu'inspire par la Métropole, non seulement pour convaincre de nouveaux clients, mais aussi, on l'a vu, parfois pour bénéficier de certains financements pour développer leurs projets.

Le SYTRAL considère donc que la question de la négociation à mener avec les acteurs privés pour orienter leurs offres dans l'intérêt des politiques publiques est du ressort de la Métropole. Celle-ci joue en effet ce rôle depuis déjà quelques années, et s'inscrit dans une position que nous pourrions qualifier de partenaire-régulateur :

« Plutôt que d'être dans une position de repli et de défiance, on essaie plutôt d'être bienveillants mais d'être quand même, je ne dirais pas exigeants, mais quelque

part garants de l'intérêt public. Il faut que la collectivité, non pas au sens administratif du terme, mais au sens de la communauté de destins qu'elle représente, y trouve son compte » (Métropole de Lyon, op.cit.).

Toutefois, les acteurs publics reconnaissent que, malgré cette expérience de négociation pratiquée sur le territoire et cette recherche assez constante d'un partenariat public-privé qui soit gagnant-gagnant, ces démarches présentent quelques limites.

2.3. Les limites de l'action publique en direction des acteurs privés

La première limite réside dans les marges de manœuvre dont dispose réellement la collectivité. Nous l'avons vu, la Métropole utilise un certain nombre de leviers qui lui permettent de peser sur la manière dont les opérateurs exercent leur activité. Toutefois, ces mêmes leviers (la mise à disposition de l'espace public et, plus largement, d'un territoire d'expérimentation, la mise à disposition de données, l'apport d'une expertise, la mise en visibilité de ces offres et le bénéfice de la « marque » Grand Lyon Métropole) ne sont pas toujours suffisants :

« Par contre, il y a des champs où nous n'arrivons pas du tout à aller, Uber par exemple n'a pas besoin de nous. Donc comme il n'a pas besoin de nous, nous n'avons pas de levier vis-à-vis de lui. Google n'a pas besoin de nous (...). Ils n'ont pas besoin d'accès au domaine public, ils n'ont pas besoin d'un accès à nos données puisqu'ils les génèrent eux-mêmes (...). Ils n'ont pas besoin de notre notoriété puisqu'ils sont déjà mondialement connus, ils n'ont pas besoin de notre expertise puisqu'ils croient tout savoir... » (Métropole de Lyon, op.cit.).

Le SYTRAL rejoint cette analyse : *« ils n'ont pas besoin de la puissance publique. Et du coup, il n'y a aucun moyen de les attraper... hormis si, (...) par la fiscalité, il y a un moyen, mais c'est très détourné. Sinon, après, c'est l'Etat avec des lois » (SYTRAL, op.cit.).*

Parmi les leviers pouvant perdre de leur efficacité selon les acteurs et les types de services qu'ils proposent, se pose la question des opérateurs intervenant sur des espaces privés : à ce titre, la Métropole est notamment confrontée au cas d'une société proposant de mettre en relation des automobilistes afin qu'ils s'échangent et puissent même réserver une place de stationnement au sein de parcs privés. Cette offre de services peut être contreproductive pour la collectivité dans la mesure où il s'agit là d'envoyer un signal aux automobilistes se rendant en centre-ville en voiture leur montrant qu'ils trouveront aisément une place pour se stationner, ce qui va à l'encontre des objectifs de la Métropole et du SYTRAL en matière de réduction de la part modale de la voiture et de la congestion en centre-ville. Or, cette offre de services se situant sur le domaine privé, il est difficile pour la Métropole d'employer ses leviers de négociation habituels.

Pour autant, la Métropole espère pouvoir malgré tout orienter cette offre de services dans son intérêt : à ce titre, le Grand Lyon cite, toujours à propos de ce service de réservation de places de stationnement privées, l'intérêt qu'il y aurait à orienter l'implantation de ce type de solutions aux abords des entrées de ville et des parkings-relais publics, qui sont saturés et auxquels la collectivité ne pourrait redonner de meilleures capacités d'accueil qu'au prix d'opérations immobilières coûteuses. Elle cite également l'intérêt qu'elle aurait à orienter cet opérateur vers la captation de surfaces de stationnements privées (bailleurs sociaux, résidences, entreprises) aux abords de grandes artères, ce qui lui permettrait dès lors de libérer les surfaces de stationnement de ces voiries pour les consacrer à l'aménagement d'espaces supplémentaires pour les cycles, les piétons et les transports en communs.

Cela demande néanmoins aux acteurs publics de rester en veille permanente devant l'émergence des offres de services, de façon à se faire rapidement connaître auprès des opérateurs afin de les orienter le plus en amont possible, ce qui ne va pas sans difficultés de mise en œuvre :

« Cela interroge énormément le fonctionnement des collectivités, parce qu'on est plutôt généralement dans un fonctionnement assez lourd administrativement et que la réactivité n'est quand même pas la première caractéristique des collectivités, donc il y a un problème culturel » (SYTRAL, op.cit.)

La deuxième limite réside dans le type d'acteurs avec lesquels les acteurs publics s'inscrivent dans une négociation et un partenariat : nous l'avons vu, la Métropole est dans une position de dialogue avec les opérateurs privés économiques, qu'ils rendent eux-mêmes le service (l'autopartage par exemple) ou qu'ils mettent en relation des communautés d'utilisateurs pouvant s'échanger un service. Toutefois, les démarches qui relèveraient davantage d'une association des usagers dans une logique de coconstruction des services avec la Métropole ou le SYTRAL restent plus timides et dans une logique plus événementielle :

« On arrive, et nous sommes plutôt bons, à faire des retours d'expérience : on communique sur les bons résultats de l'autopartage, de Vélo'V, donc ce retour là est fait. (...) on arrive bien à faire cette information descendante. L'information plutôt montante, où l'utilisateur va coproduire et concevoir le service avec nous, est moins dans les gênes (...). Nous avons quand même intégré quelques méthodes de coconception dans certains dispositifs : Gare Remix, Museomix¹⁸ (...) qui ont été inventés à Lyon, mais qui ne font pas encore système » (Métropole de Lyon, op.cit.).

Les raisons avancées par les acteurs publics sur le terrain sont avant tout politiques, ou du moins elles résident dans un débat de fond concernant la reconnaissance par les élus locaux d'une légitimité à la démocratie participative par rapport à la démocratie représentative, à laquelle ils restent encore très attachés.

Ainsi, les leviers d'action des acteurs publics existent, mais ils présentent certaines limites, qui sont économiques, juridiques ou encore politiques. Dans ce contexte, quels sont les apports de l'élaboration d'un document réglementaire comme le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération, dans son contenu comme dans sa démarche ?

2.4. Quels apports du Plan de Déplacements Urbains en matière de relations entre les acteurs locaux publics et privés ?

En premier lieu, la démarche de concertation construite par le SYTRAL autour de l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération est reconnue par ceux qui y ont participé comme ayant été constructive, notamment au travers du dialogue entre acteurs que les groupes de travail thématiques ont permis d'instaurer. Plus particulièrement, le groupe thématique « Modes de vie et comportements de mobilité » a été l'instance qui a permis aux acteurs publics d'échanger plus précisément à propos des services opérés par des acteurs

¹⁸ Gare remix et Museomix sont deux opérations événementielles qui se sont déroulées à Lyon ces dernières années, consistant à regrouper et immerger des équipes pluridisciplinaires (citoyens, designers, architectes...) durant un week-end dans un lieu spécifique (Gare Saint Paul à Lyon, Musées) pour produire et tester des prototypes de services.

privés économiques. Il convient de noter que les opérateurs privés dont il a été question n'ont toutefois pas été associés à ces groupes de travail :

« Cela a été un débat (...) on a parlé d'eux, c'est sûr (...) mais effectivement, on ne les a pas vraiment associés. C'est aussi une difficulté de faire participer des opérateurs économiques à des démarches comme celles-là, parce que bien sûr, ils ont des intérêts différents, ils viennent chercher de l'information, ils viennent donner ce qu'ils ont envie de donner... » (SYTRAL, op.cit.)

Plus largement, le SYTRAL considère que le temps d'élaboration d'un Plan de Déplacements Urbains n'a pas pour objet d'organiser les relations entre acteurs publics et acteurs privés, ou du moins, pas dans une logique de co-construction du PDU : *« En fait le PDU son travail est de faire dialoguer les collectivités. De mettre en cohérence des politiques publiques portées par des collectivités différentes » (Ibid.).*

La Métropole de Lyon, à l'inverse très étroitement associée par le SYTRAL à l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains, rejoint cette vision des choses concernant les opérateurs privés de services de mobilité : *« L'objectif du PDU est quand même de structurer une « vision puissance publique » de ce qu'on veut en faire (...); inversement, les recevoir dans ce contexte-là n'aurait pas forcément été très productif, par rapport aussi à une démarche très formelle type PDU » (Métropole de Lyon, op.cit.).*

Pour autant, aux yeux de la Métropole de Lyon comme du SYTRAL, le sujet de ces nouveaux acteurs est bien à traiter par le Plan de Déplacement Urbains et le groupe de travail qui a abordé ce sujet a eu des bénéfices aux yeux des acteurs publics :

« Il y a eu une mise à niveau de faite grâce à ce travail des groupes thématiques par rapport à ce sujet un peu émergent. Une mise à niveau côté Grand Lyon pour partager l'expérience qu'on avait sur ces sujets-là mais aussi pour la confronter à des visions que l'on n'avait pas forcément ciblées. Et pour les autres acteurs, il y a eu une découverte du sujet, qui a permis d'aller au-delà d'une posture de crainte et de protectionnisme à outrance parce qu'on ne connaît pas le sujet. Là maintenant, le sujet est plus partagé, donc on est collectivement plus ouverts » (Ibid.)

Et il y a d'ailleurs désormais une volonté de pérenniser ce dialogue entre acteurs publics :

« Ce que l'on a prévu, c'est de faire perdurer les instances comité technique, comité de pilotage et commission, parce qu'il faut que l'on maintienne d'abord un travail d'acculturation, d'information des différents acteurs, et c'est aussi le lieu pour faire l'état d'avancement des actions mises en place dans le cadre du PDU (...). C'est aussi un lieu dans lequel on devrait pouvoir aborder des questions nouvelles » (SYTRAL, op.cit.)

Au-delà de ces instances, le SYTRAL envisage également, à un niveau technique, de construire, en tant qu'action consécutive à l'élaboration du PDU, un nouveau lieu de dialogue avec les opérateurs émergents de services de mobilité, à l'image de l'instance associant les acteurs économiques de la logistique et du transport de marchandises qui avait été installée sur l'agglomération dans le cadre du précédent Plan de Déplacements Urbains :

« On ne l'a pas écrit mais on pourrait très bien imaginer une instance de dialogue avec les acteurs privés qui veulent investir le champ de la mobilité, pour mieux leur faire connaître aussi le cadre dans lequel ils doivent s'inscrire, qui fait quoi...il

faudrait éviter de trop les contraindre, parce qu'on ne pourrait pas profiter d'innovations auxquelles finalement nous n'aurions pas pensé » (Ibid.)

Au-delà de cette volonté d'instaurer un dialogue technique (et pragmatique) entre acteurs, le Plan de Déplacements Urbains a aussi vocation, aux yeux des structures publiques concernées, à affirmer le rôle et la place de la puissance publique, « *en affirmant l'enjeu selon lequel la collectivité doit être incontournable* » pour ces nouveaux opérateurs (Métropole de Lyon, *op.cit.*).

Toutefois, malgré l'affichage de ce principe, le Plan de Déplacements Urbains semble présenter certaines limites aux yeux du SYTRAL comme de la Métropole, qui sont à la fois politiques et juridiques :

Tout d'abord, afin de concrétiser les volontés d'instaurer un dialogue pérenne entre collectivités d'une part, et entre acteurs publics et privés d'autre part, qui sont partagées à un niveau technique, le premier enjeu réside dans le portage politique de cette même volonté : « *il faut que le PDU aille jusqu'au bout et ait le même effet avec nos élus* » (Ibid.) ; pour le SYTRAL, cette volonté politique est essentielle, y compris pour agir à d'autres niveaux que celui du territoire, notamment lorsqu'il s'agit de légiférer : « *l'Etat, ce sont aussi des sénateurs et des députés, qui sont aussi des élus locaux* » (SYTRAL, *op.cit.*). Ainsi, pour que le PDU produise ses effets, tout réside dans la prise en compte politique locale et nationale de ces nouveaux enjeux ; or, au vu de cette réserve formulée par les responsables techniques à un moment où, pourtant, le contenu du Plan de Déplacements Urbains est désormais écrit, cette volonté politique peut sembler ne pas être encore complètement à l'œuvre.

Une autre limite du Plan de Déplacements Urbains réside dans les interrogations que les acteurs formulent à propos de sa portée juridique : « *j'étais déçu d'apprendre que le Plan de Déplacements Urbains ne peut pas avoir une valeur juridique (...)* ; *pourquoi est-ce opposable à des opérations publiques et pas applicable à des opérations privées ?* » (Métropole de Lyon, *op.cit.*). Ainsi, aux yeux des acteurs, l'opposabilité aux tiers du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération constituerait un réel levier d'action.

Cette même non opposabilité aux tiers du PDU explique, aux yeux du SYTRAL, la raison pour laquelle la concertation avec les habitants n'est pas obligatoire dans le cadre du PDU. Néanmoins, le SYTRAL a fait le choix d'en mener une, qui a permis à la fois de recueillir de nombreuses contributions déposées par les citoyens sur le site internet du SYTRAL, d'organiser des « mini-publics » pour creuser certaines questions et enfin, d'organiser une conférence-débat portant sur ces nouveaux services de mobilité et la place des habitants dans la construction de cette offre de mobilité. Il convient cependant de préciser que, de l'aveu même du SYTRAL, cette concertation a avant tout relevé d'une forte volonté technique, qui a d'abord été acceptée à un niveau politique mais qui a finalement été assez peu portée par la suite. Ce qui a eu des effets limitatifs pour le PDU : « *cet entre-deux a fait que, derrière, nous n'avons pas été clairs sur notre communication (...)*. *On n'a pas eu de vraie stratégie de communication grand public, on n'a pas voulu afficher largement cette démarche dans des supports qui auraient pu toucher le plus grand nombre* » (SYTRAL, *op.cit.*). Et de ce fait, le Plan de Déplacements Urbains reste, aux yeux des élus comme des usagers (peut-être faute, aussi, d'une information plus exhaustive de ces derniers) cantonné à un rôle technique, « *ce qui est complètement dommage, parce que le fond du sujet est fondamentalement politique* » (Ibid.).

Cette lecture des services techniques du SYTRAL rejoint finalement la perception partagée par Michel Lussault¹⁹ lors de son intervention durant la conférence-débat organisée par le SYTRAL. Là encore, la volonté initiale du SYTRAL à un niveau technique était d'organiser cet événement lors du lancement du PDU, de façon à ouvrir un certain nombre de sujets de réflexion partagés et susceptibles d'alimenter la démarche d'élaboration, comme le contenu, du Plan de Déplacements Urbains. Cependant, la volonté politique n'a pas été au rendez-vous, empêchant les services en charge d'élaborer le PDU d'organiser cette conférence au moment voulu. De la même façon, le sujet de la conférence ne relevait en réalité pas strictement d'interrogations qui s'étaient fait jour aux yeux du SYTRAL lors du diagnostic et de la définition des enjeux du Plan de Déplacements Urbains, mais de propositions de Michel Lussault, qui avait été convié à intervenir lors de cette conférence.

Pour autant, les services du SYTRAL, bien que regrettant que ces échanges ne se soient pas tenus plus en amont de l'écriture du PDU, y ont trouvé matière à réflexion et ont souhaité formuler des propositions plus particulièrement au sujet de la mise en œuvre de dispositifs de concertation plus poussés lors du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du Plan de Déplacements Urbains. Cependant, ces propositions n'ont pas remporté de grande adhésion à un niveau politique, les élus locaux privilégiant là aussi la démocratie représentative à la démocratie participative, et *a fortiori*, à une « *démocratie d'implication* » proposée par Michel Lussault lors de la conférence-débat organisée dans le cadre du PDU (voir annexe 2).

Nous pouvons également supposer que cette question d'un portage politique visiblement encore timide du Plan de Déplacements Urbains est également liée à une question d'organisation locale de l'action publique en matière de mobilités.

En effet, depuis l'élaboration du dernier Plan de Déplacements Urbains en 2005, nous l'avons vu, le champ des déplacements a été bouleversé par l'arrivée de nouveaux services et, de ce fait, de nouveaux acteurs. Mais aussi, cette même période, et plus particulièrement les années 2014 et 2015, a été celle d'évolutions législatives et politiques majeures : en matière d'organisation des collectivités locales, la Métropole de Lyon est devenue une collectivité à statut unique en France et s'est également vue confier le rôle d'Autorité Organisatrice des Mobilités. En parallèle, le SYTRAL a certes vu son périmètre d'intervention s'élargir mais il a aussi connu des évolutions politiques avec un changement de présidence, chose qui n'avait pas eu lieu depuis 14 ans. Les acteurs locaux reconnaissent aisément que les articles de la loi MAPAM traitant de la Métropole de Lyon, et plus particulièrement la définition des attributions du SYTRAL et de la Métropole en matière de mobilités, ont en réalité été négociés localement, et plus particulièrement entre le Président du Grand Lyon et l'ancien Président du SYTRAL. La décision a donc été prise de confier l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains au SYTRAL, pour des raisons à la fois politiques mais aussi techniques (le SYTRAL étant une structure plus resserrée et spécialiste du sujet des déplacements, et ayant par ailleurs déjà engagé les études préparatoires à la révision du PDU) à un moment où la Métropole de Lyon devenait pourtant Autorité Organisatrice des Mobilités ; cette négociation a également eu lieu entre deux élus, juste avant que l'un des deux ne quitte finalement son siège. Il est enfin difficile de percevoir quel était le degré de prise de conscience de ces mêmes élus des nouveaux enjeux émergents concernant les mobilités, au moment où cette répartition des rôles a été arbitrée.

¹⁹ Cf. propos de Michel Lussault repris en p12 : « *la mobilité est (...) d'abord une question anthropologique et politique* »

En découle une difficulté locale en termes de lisibilité des attributions de chacun, avec un Plan de Déplacements Urbains élaboré sous maîtrise d'ouvrage du SYTRAL, mais dont les actions proposées vont en très grande partie être mises en œuvre par la Métropole de Lyon. Cette lisibilité fait défaut à un niveau technique, le SYTRAL coordonnant l'ensemble des acteurs, notamment au travers des instances de dialogue que sont les groupes de travail thématiques, tout en étant dans la nécessité de réserver une place particulière à la Métropole de Lyon, qui pilote un grand nombre d'actions et qui aura vocation à en mettre en œuvre encore davantage ces prochaines années. Cependant, les services du SYTRAL comme de la Métropole semblent réellement être dans une logique de collaboration et de forte implication mutuelle, et montrent une vraie volonté de travailler ensemble, très certainement aussi pour des raisons pragmatiques, chacun ayant conscience qu'il leur reviendra de mettre en œuvre les actions du PDU par la suite. La construction commune de ce document est donc également dans leur intérêt technique.

Mais cette même difficulté de lisibilité se perçoit aussi à un niveau politique, avec une instance de décisions autour du PDU située au niveau du SYTRAL (le comité syndical), lequel, en adoptant formellement le Plan de Déplacements Urbains, sera officiellement engagé à mettre en œuvre les actions qui y seront proposées. Ces dernières concerneront pourtant en très grande partie la Métropole de Lyon, qui, au mieux, rendra un avis formel uniquement dans le contexte de la consultation des Personnes Publiques Associées (PPA), une fois l'arrêt de projet du Plan de Déplacements Urbains prononcé par le Comité syndical du SYTRAL. De plus, les services du SYTRAL ont un doute juridique quant à l'obligation qui leur est faite ou non de consulter la Métropole parmi les PPA, du fait du statut particulier de la collectivité. Enfin, quand bien même la Métropole de Lyon serait consultée et rendrait un avis favorable sur le PDU, cela ne l'engagerait pas formellement à en mettre en œuvre les actions.

Se pose enfin la question du débat politique en Conseil Métropolitain à propos du Plan de Déplacements Urbains, qui se tiendra une fois le projet de document arrêté, mais qui n'aura pas eu lieu en amont, à propos de ses grandes orientations. De ce fait, les élus métropolitains, pour ceux qui ne siègent pas au SYTRAL, ont pu se sentir finalement assez peu concernés, voire parfois désresponsabilisés, par le sujet du Plan de Déplacements Urbains en raison de ce double-pilotage de la politique locale de mobilités, que ce soit en raison d'une forme de méconnaissance des attributions réelles de chacun lors de la mise en œuvre du PDU, ou en raison d'un mécontentement lié à cette répartition des rôles, ce que l'on a pu voir précédemment au travers des propos d'un élu de l'opposition du Conseil Métropolitain (Cf. p.34).

Ces difficultés liées à cette « bicéphalie » peuvent aussi se faire ressentir à un niveau plus technique, au sujet des nouveaux services liés à la mobilité et des nouvelles attentes des usagers : « *C'est la limite du système : là où maintenant on est dans un système où tout doit être de plus en plus intégré et fluide de passer d'un mode à l'autre, une complexité institutionnelle pareille est forcément embêtante* » (SYTRAL, *op.cit.*).

En d'autres termes, cette organisation publique locale complexe, si elle pouvait paraître jusqu'il y a peu admise par chacun et sembler plus souple pour des raisons techniques et politiques, est devenue particulièrement frappante et difficile. Difficile en termes de réponses techniques à apporter à des besoins des usagers qui expriment une attente de souplesse et de praticité des parcours sans se soucier des limites de prestation de chaque acteur, qu'il soit public ou privé ; difficile également en terme de légitimité politique d'une puissance publique souhaitant être incontournable, donc facilement identifiable et reconnue en tant que « porte d'entrée » unique de l'ensemble des acteurs de la mobilité sur le territoire.

3. Conclusion partielle

Le territoire lyonnais n'a donc pas échappé aux logiques de privatisation des services de mobilité. D'un commun accord entre les deux institutions locales en charge de ce champ de compétence sur l'agglomération, la Métropole de Lyon ressort comme l'acteur logiquement légitime pour intervenir auprès des nouveaux acteurs privés de la mobilité, qu'il s'agisse d'opérateurs de services mettant à disposition des outils pour se déplacer (automobiles ou vélos en libre-service), ou d'initiatives davantage issues de l'économie collaborative, contrôlées par la collectivité ou non.

Les entretiens avec les personnes en charge de l'organisation des transports urbains (SYTRAL) et plus largement des mobilités (Métropole de Lyon) sur l'agglomération lyonnaise montrent même un certain recul des acteurs publics sur le sujet : tous deux perçoivent les opportunités de ces nouveaux usages et services, comme ils en perçoivent les risques, ce qui les conduit à intervenir. Plus largement, le Grand Lyon fait finalement preuve d'une certaine expérience pratique et d'une maturité sur ce sujet ; la collectivité se positionne en tant que partenaire-régulateur de ces services émergents de mobilité, restant en veille constante pour détecter les nouvelles initiatives développées sur le territoire, identifier leurs avantages et inconvénients, et tenter d'influer sur les opérateurs, de façon plus ou moins aisée selon la portée que peuvent avoir les différents leviers dont la collectivité dispose pour négocier : mise à disposition de l'espace public, d'un territoire d'expérimentation, de données, d'une expertise et enfin, de sa « marque ».

Il est intéressant de noter qu'en réalité, la Métropole de Lyon a finalement davantage suivi les évolutions des usages, en les anticipant même parfois, plutôt que les évolutions institutionnelles : dès 2011 (et même 2005 si l'on considère les premiers services de location de vélos en libre-service), la Métropole a construit son intervention et ses leviers de négociation/régulation avec les acteurs privés sur le champ de mobilités, avant même qu'elle ne devienne officiellement Autorité Organisatrice des Mobilités sur le territoire, donc formellement en charge de ces aspects. De son côté, le SYTRAL a concentré ses actions sur le champ des transports collectifs urbains, dont il est opérateur et dont c'est, de par ses statuts, la seule compétence. Ainsi, donc, la Métropole de Lyon s'est finalement peu à peu construit un statut d'ensemblier de toutes les initiatives en matière de mobilités sur le territoire (avec, cependant, quelques limites que nous avons pu voir avec le cas des grandes plateformes internationales) ; le Grand Lyon souhaite même montrer sa plus-value en recherchant, via des partenariats d'innovation, des collaborations au travers de licences de mise à disposition de données ou enfin de conventions de labellisation avec des opérateurs d'autopartage par exemple, le développement d'innovations sur son territoire. Le SYTRAL quant à lui, en étant l'opérateur du territoire en charge des transports collectifs urbains et en étant en charge de l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération, est finalement devenu un ensemblier des initiatives et des actions des différents acteurs publics intervenant sur le transport de personnes et de marchandises, et plus particulièrement celles de la Métropole (voir figure 10).

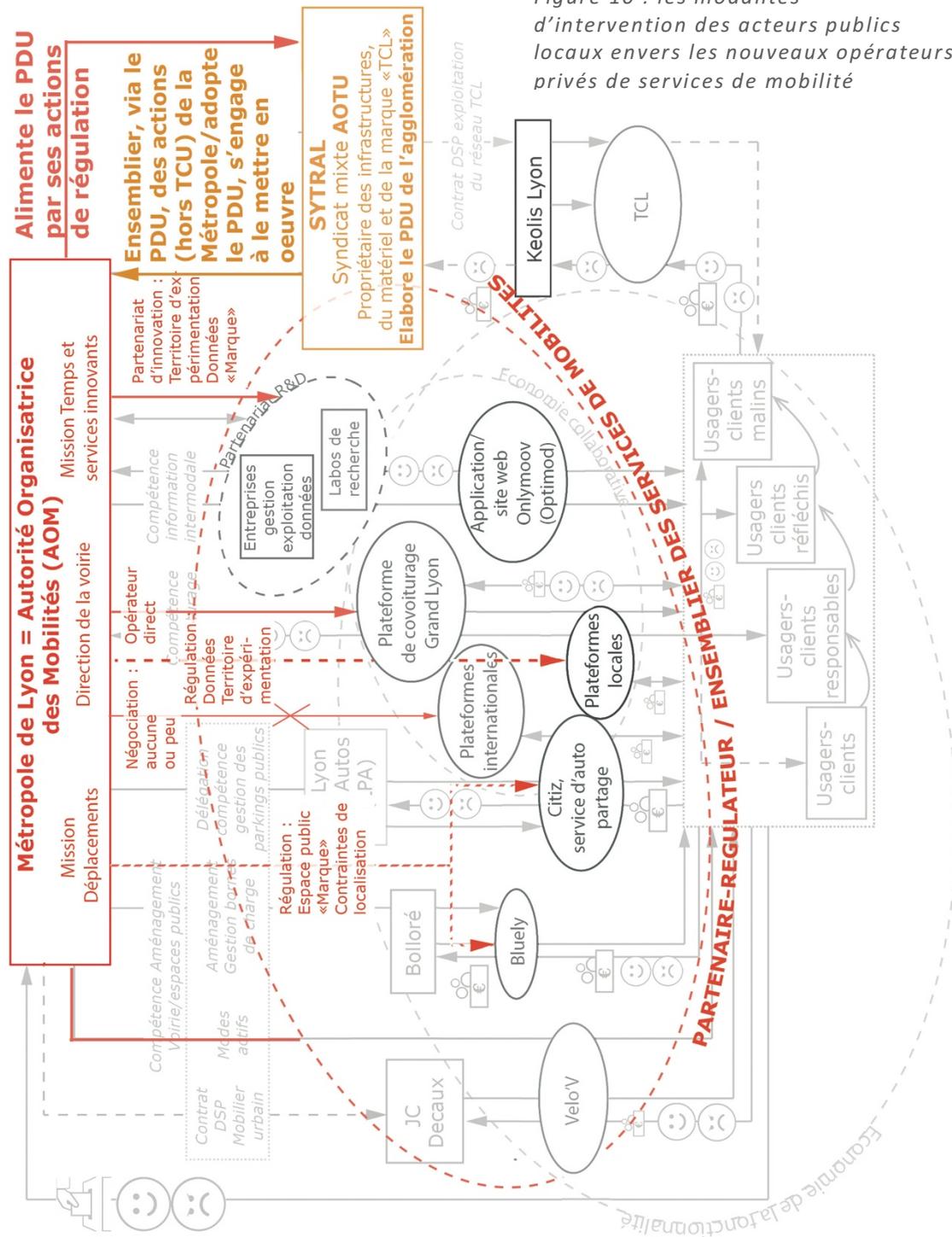


Figure 10 : les modalités d'intervention des acteurs publics locaux envers les nouveaux opérateurs privés de services de mobilité

Pour autant, qu'il s'agisse de la conférence-débat, des « mini-publics » et surtout des groupes de travail thématiques, l'organisation mise en œuvre par le SYTRAL pour l'élaboration du nouveau Plan de Déplacements Urbains du territoire montre une certaine prise en compte à un niveau technique des nouveaux enjeux liés à la recomposition des acteurs sur le champ des mobilités. Elle démontre également une certaine volonté d'engager une réflexion, et

d'apporter des réponses dans le cadre du PDU, autour de ces sujets émergents, quand bien même celles-ci consisteraient à prendre l'engagement d'approfondir ultérieurement les réflexions et le dialogue entre acteurs.

Il ressort cependant à plusieurs titres qu'une étape tout à fait fondamentale reste encore à franchir : que la volonté et le portage politiques soient en phase avec les volontés des services techniques et atteigne finalement le même degré de « maturité » en termes de réflexion relative au sujet des nouveaux opérateurs de services de mobilité : maturité en termes de prise en compte des logiques collaboratives dans la conception des services, logiques collaboratives qui se déploient finalement entre usagers, mais aussi entre le SYTRAL et la Métropole dans le cadre de l'élaboration du PDU ; prise en compte politique également des limites et des risques de ces nouvelles modalités de production de services, qui constituent effectivement un formidable levier de développement économique et d'usages, mais qui peuvent également conduire à amplifier certaines inégalités territoriales : au manque de desserte par des moyens publics peut s'ajouter l'absence de déploiement de services de mobilité complémentaires, opérés par des acteurs privés, sur certains territoires. Ce manque de prise de conscience politique est d'autant plus surprenant que les « sanctions », en cas de mécontentement des usagers sur ces territoires délaissés, pourraient, elles, être politiques, et plus particulièrement électorales.

Enfin, les modalités d'élaboration du PDU (notamment, la représentation de la Métropole de Lyon au sein de chacun des neuf groupes de travail thématiques, la représentation de la Métropole par les élus présents au sein du Comité syndical), l'expérience des services du Grand Lyon en matière de gestion de ces nouveaux opérateurs, mettent au jour un dernier sujet de réflexion politique : la très probable nécessité de clarifier et de simplifier l'organisation locale publique en matière de mobilités, face à un paysage d'acteurs privés toujours plus complexe. Dans un tel contexte, l'instance dont le rôle est de donner les grandes orientations politiques et de veiller à leur respect, en d'autres termes la puissance publique régulatrice, se doit d'être parfaitement lisible et reconnue en tant que telle. Or, il est finalement ressorti de l'étude des modalités d'élaboration du Plan de Déplacements Urbains, des dernières évolutions notamment politiques et législatives sur le territoire avec la montée en compétence officielle de la Métropole de Lyon en tant qu'autorité organisatrice des mobilités, et enfin des entretiens avec les acteurs de terrain, que nous assistons certainement à un changement progressif de positionnement du SYTRAL : auparavant, celui-ci faisait figure d'instance extrêmement politique et légitime sur le sujet des déplacements, plus particulièrement à une époque où la communauté urbaine traitait avant tout du sujet des déplacements automobiles et des voiries tandis que le SYTRAL était le porteur des politiques de transports urbains collectifs, de fait des modes doux avant que ne prolifèrent de nouveaux services et de nouveaux usages. Aujourd'hui, devant la diversification des modes de déplacements et des services à la mobilité, devant également les évolutions politiques en son sein et enfin devant l'ascendant qu'exerce la Métropole de Lyon sur la régulation des nouveaux services de mobilité (et l'expérience, ainsi que la légitimité, dont elle fait déjà preuve à ce sujet), le syndicat mixte semble progressivement se repositionner, du moins nous en faisons ici l'hypothèse, en tant qu'instance davantage technique, « bras armé » de la Métropole, Autorité organisatrice des mobilités, pour ce qui concerne le champ particulier des transports collectifs urbains. Cependant, le paysage des instances décisionnelles autour de la politique publique locale de mobilité de ces prochaines années, régie par le Plan de Déplacements Urbains, ne s'est pas encore recomposé en fonction de ces évolutions.

Conclusion

L'étude de l'organisation institutionnelle lyonnaise pour conduire la politique publique de mobilités sur le territoire nous a montré que l'action publique locale en la matière a connu plusieurs évolutions :

Jusqu'au début des années 1980, la politique de mobilités est essentiellement conduite par l'Etat avec, localement, une organisation répartissant les rôles entre la communauté urbaine de Lyon, en charge de la voirie et de l'aménagement des espaces publics, et le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCRL), en charge de l'organisation des transports urbains collectifs publics. Néanmoins, ce dernier était alors encore placé sous l'autorité du Préfet et l'ingénierie technique relative aux transports collectifs restait exercée par les services de l'Etat et surtout par la Société d'Etudes du Métropolitain de l'Agglomération Lyonnaise (SEMALY), organisme d'expertise, d'études et de maîtrise d'ouvrage en matière d'infrastructures de transports publics. Ainsi, les modes de déplacements pris en compte à l'époque se résumaient aux déplacements automobiles (voirie, stationnement) gérés par la COURLY et aux transports en communs, gérés politiquement par le STCRL (et donc, l'Etat) et exploités par la société TCL, qui est ensuite devenue la Société Lyonnaise de Transports en Communs (SLTC).

Les premières évolutions organisationnelles ont vu le jour avec les lois de décentralisation de 1982 et 1983. Le contrôle de l'Etat sur l'organisation locale des déplacements s'est desserré, et la politique de développement des transports urbains de personnes est passée sous l'entière responsabilité du Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL), qui a remplacé le STCRL en devenant un organe de décision contrôlé par les collectivités locales seules.

Mais c'est surtout dans les années 1990 que se sont opérées les premières grandes transformations en matière de politique locale de déplacements, à plusieurs titres : tout d'abord, la communauté urbaine de Lyon est alors montée en compétences sur le champ des déplacements, avec la création par Michel Noir (élu Maire de Lyon et Président du Grand Lyon en 1989) d'une « Mission déplacements » au sein de la collectivité, dont le rôle était de définir les grandes fonctions et principes de hiérarchisation des voiries de l'agglomération.

A cette époque s'est également engagée au sein du Grand Lyon une politique ambitieuse de requalification des espaces publics : la collectivité a alors commencé à développer une approche multimodale sur ses voiries, prenant en compte les déplacements automobiles, mais aussi les transports en communs (aménagement de sites propres pour les bus) et les piétons. Cette politique a conduit les services de la communauté urbaine et du SYTRAL à devoir agir de concert, dans un premier temps difficilement, une forme de concurrence ayant émergé entre les services des deux institutions, puis dans une logique plus complémentaire. Les années 1990 furent aussi l'époque des premières politiques intermodales, avec l'aménagement de parcs-relais visant à opérer un rabattement des déplacements automobiles sur les lignes de transports en communs aux portes de l'agglomération. Dans la même logique, cette époque a enfin été celle de la montée en puissance du SYTRAL, conjuguée à une perte d'influence puis à une privatisation totale de la SEMALY, puisque le syndicat mixte a alors intégré en son sein les expertises et compétences nécessaires à la conduite des études et à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage des opérations de création de nouvelles infrastructures de transports en communs. Le SYTRAL est à ce moment-là devenu la structure politique et opérationnelle du Grand Lyon en matière de transports collectifs

urbains ; de plus, à une époque où les logiques de réduction de la part modale de l'automobile se sont fortement développées, le SYTRAL, structure resserrée (110 agents) et spécialiste des transports collectifs, s'est vu également doté de la responsabilité d'élaborer le premier Plan de Déplacements Urbains (PDU) de l'agglomération en 1995. Ce PDU constituera d'ailleurs la « feuille de route » d'intervention du SYTRAL durant les années suivantes, avec une politique d'investissement massif et de développement de nouvelles lignes de transports en communs sur l'agglomération.

La mandature de Raymond Barre à partir de 1995, puis l'arrivée à la tête de la Ville de Lyon et du Grand Lyon de Gérard Collomb en 2001 n'ont pas modifié cette organisation locale. Ainsi, de la même façon que R. Barre a confié la présidence du SYTRAL à l'un de ses proches (M. Philip), le nouveau Président de la communauté urbaine a ensuite placé M. Rivalta à cette fonction. En matière de politique de déplacements, un nouveau PDU a ainsi été élaboré, puis adopté par le SYTRAL en 2005.

Cependant, la stabilité de cette organisation institutionnelle masque les changements de pratiques en matière de mobilités, et des compétences techniques exercées en réponse à ces nouveaux usages par les services du Grand Lyon, qui se sont opérés depuis 2005 : la décennie suivante (2005-2015) a vu se développer sur le territoire de nouveaux services à la mobilité, avec la création du service *Velo'V* en 2005 et, plus largement, le succès certain du vélo comme mode de déplacement au sein de l'agglomération. Ces années ont également vu émerger de nouvelles pratiques de covoiturage, nées dans un premier temps avec les premières volontés de mieux organiser les déplacements domicile-travail sur les territoires économiques du Grand Lyon, puis d'autopartage avec la reprise, par la société d'économie mixte Lyon Parc Autos, du service *Autolib* renommé *Citiz*. Toutefois, ces premières innovations servicielles ont dans un premier temps vu le jour sous un relatif contrôle de la communauté urbaine : elle a été à l'origine du développement du service de location de vélos en libre-service, de l'adoption d'un Plan mode doux et de la réalisation de pistes cyclables sur le territoire ; le Grand Lyon a également été en charge de l'animation des Plans de Déplacements Inter Entreprises et a mené une politique de labellisation (en contrepartie de certaines conditions) des activités d'autopartage, dans un premier temps développées par une structure dont la collectivité était actionnaire. Mais depuis 2011 se sont également déployées un ensemble d'innovations et d'offres de services dont le Grand Lyon n'a été ni à l'origine, ni en position de contrôle : applications d'aide à la navigation (*Waze* de Google), services de Véhicules de Tourisme avec Chauffeurs (VTC) comme *Uber*, plateformes de covoiturage comme *Blablacar*, services d'aide à la recherche de stationnements...tout autant d'innovations qui réinterrogent le rôle et la place de la collectivité dans son approche de la mobilité par les services.

Dans un deuxième temps, l'analyse de l'évolution des frontières entre action publique et action privée nous a montré que ces phénomènes dépassent largement le seul champ des mobilités et qu'ils conduisent à un changement progressif de positionnement des collectivités locales face à l'émergence de nouveaux acteurs dans le domaine de l'urbain. En réalité, l'arrivée d'acteurs « tiers » sur des champs de compétences relevant auparavant des pouvoirs publics n'est pas récente. Tout d'abord exercé ponctuellement par les collectivités pour déléguer la gestion de certains services techniques (l'eau, l'assainissement par exemple), le recours au tiers privé sous la forme de grands opérateurs économiques, devenus peu à peu « *grands ensembliers urbains* » avec l'élargissement progressif des compétences dont la gestion leur a été confiée (Baraud-Serfaty, *op.cit.*), s'est fortement accéléré à partir des années 1980, en lien avec le mouvement de décentralisation. Nous avons vu que cette

évolution avait des raisons financières, techniques et enfin politiques. Le recours au tiers privé a en effet tout d'abord constitué une solution financière pour des élus dont la légitimité politique était fortement liée à leur capacité à mettre en œuvre de grands projets d'aménagement, ceci dans un contexte de crise économique qui s'est peu à peu aggravée. Il a également constitué une solution technique dans un contexte urbain où toute opération d'aménagement est devenue de plus en plus complexe, en raison du contexte de raréfaction foncière conjuguée à la montée en puissance des agglomérations, rendant indispensable la conduite d'opérations de renouvellement urbain, davantage risquées (en termes de délais et de coûts) pour les maîtres d'ouvrages publics. Les donneurs d'ordre comme les collectivités, devant ainsi bénéficier d'une plus grande expertise technique et d'une plus grande souplesse et réactivité juridiques pour mettre en œuvre leurs projets, ont ainsi eu tendance à externaliser ces compétences. Enfin, le recours aux grands opérateurs privés a représenté une solution politique pour des élus locaux à la recherche d'un tiers responsable tout désigné en cas de dysfonctionnements dans la mise en œuvre des opérations d'aménagement, en remplacement de l'Etat dont ce n'était plus le rôle suite aux lois de décentralisation.

Plus récemment, l'aménagement urbain s'est encore davantage complexifié avec l'exigence de produire une ville durable ; cette dernière étant principalement abordée sous l'angle de l'optimisation de la gestion des énergies dans l'urbain, les domaines de la production et de la gestion urbaines ont vu arriver de nouveaux opérateurs spécialisés dans les champs de l'énergie et, pour une gestion optimisée du fonctionnement urbain, de collecte de l'information, offrant ainsi aux collectivités des solutions clés en main pour la maîtrise de leur territoire et de ses consommations. La *ville intelligente*, désormais équipée de capteurs permettant d'en mesurer le fonctionnement, a induit un changement de paradigme, bousculant les approches « descendantes » de la gestion des services urbains (du donneur d'ordres jusqu'aux opérateurs, puis aux usagers) pour faire émerger des approches « ascendantes », faisant des consommateurs et usagers de la ville des « *producteurs de données* » (Baraud-Serfaty, *op.cit.*).

Mais au-delà de cette production de données permettant de mieux comprendre et de contrôler le fonctionnement urbain, l'arrivée sur le champ de l'aménagement d'opérateurs spécialistes de la collecte de l'information a également facilité les mises en relation entre usagers-consommateurs. Cette évolution a été concomitante avec l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et la substitution de la « *notion d'accès* » (à des services, des usages), à celle de « *propriété* » (Rifkin, *op.cit.*). Ainsi, l'émergence de l'économie de la fonctionnalité et, plus particulièrement, de l'économie collaborative, ont induit l'entrée, dans la conception même des services urbains, de nouveaux acteurs. Plus particulièrement, cette évolution a conduit les usagers-citoyens-consommateurs de services urbains à se diversifier et à jouer de nouveaux rôles, faisant d'eux des acteurs intervenant dans la définition même des services, alors qu'ils étaient auparavant la plupart du temps considérés comme de simples bénéficiaires de services définis par les pouvoirs publics ou par les grandes entreprises privées. De l'« usager-client », le citoyen est ainsi devenu « *consom'acteur* », exerçant une influence sur la définition des solutions de par la formulation de ses avis auprès des producteurs de services, voire « *consom'acteur* » étant lui-même producteur de services en proposant à d'autres usagers de bénéficier de l'usage de ses biens. Ces évolutions ont également vu entrer dans le domaine des services urbains un autre type d'acteur : les plateformes de mise en relation de ces usagers devenus producteurs de services. Ces nouveaux intermédiaires, désormais en général fondés sur un système numérique (applications pour smartphones, site internet) peuvent prendre différentes formes : ils

peuvent être issus de l'économie sociale et solidaire, mais ils peuvent également avoir une échelle mondialisée, aux logiques bien plus économiques. Ces plateformes d'intermédiation représentent des opportunités et des leviers de développement pour les territoires : facilitant la mise en relation de citoyens-producteurs d'un service avec leur clientèle potentielle, ils sont un levier de création d'activité rémunérée, y compris pour des personnes ayant auparavant des difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi, ou de compléments de revenus pour les ménages. Toujours dans cette logique de « *Do it yourself* » (Baraud-Serfaty, *op.cit.*), ils permettent également aux pouvoirs publics de voir se développer sur leur territoire des services innovants sans que ceux-ci n'aient à les produire eux-mêmes, et donc sans qu'ils aient à réaliser des investissements dont ils n'ont plus toujours les capacités dans un contexte de restriction budgétaire. Enfin, en proposant des services sur mesure, adaptés au marché et aux attentes de plus en plus diversifiées de citoyens aux modes de vie désynchronisés et aux habitudes de consommation « à la carte », ces plateformes et les communautés qui les composent font preuve d'une souplesse et d'une adaptabilité, d'une réactivité également, dont sont difficilement capables les institutions publiques.

Mais ces mêmes qualités présentent chacune leurs revers et peuvent se transformer en risques : la quantité d'activités économiques ainsi créées n'est pas toujours synonyme d'emplois de qualité, à des conditions sociales éthiquement acceptables. De la même façon, l'absence, ou du moins le poids bien moindre des contraintes fiscales et juridiques auxquelles elles ont à faire face induisent une concurrence pouvant être perçue comme déloyale entre ces plateformes, les travailleurs (prétendument) indépendants qui les utilisent, et les activités professionnelles plus « traditionnelles ». Par ailleurs, la flexibilité qui semble les caractériser, la réduction des intermédiaires (notamment publics) qu'elles proposent, masquent en réalité une extrême polarisation des besoins des citoyens et des services susceptibles d'y répondre autour d'un nombre restreint d'intermédiaires capables de les mettre en relation. Sous couvert de « désintermédiaire », ces plateformes mettent en réalité en œuvre une « réintermédiation » entre producteurs de services et consommateurs, ceci selon leurs propres logiques et conditions. De fait, elles contrôlent ainsi également l'une des nouvelles richesses majeures de l'économie de marché aujourd'hui : les données (habitudes de consommation de leurs usagers) et la vente d'espaces publicitaires compte tenu du nombre de consommateurs potentiels qu'elles représentent. Enfin, leur apparente capacité à proposer des services sur mesure, conjuguée à leur logique économique, sont susceptibles de conduire ces plateformes, les communautés qui les composent, à concentrer leurs offres de services sur des territoires rentables, aux populations solvables. Il peut ainsi en découler un certain éloignement des caractères de continuité, d'égalité (d'accès) et d'adaptabilité propres aux services publics, et un creusement des écarts entre les « *territoires prime* » (*Ibid.*) et ceux plus en difficulté.

Devant ces opportunités et ces risques, nous avons vu dans un troisième temps que la Métropole de Lyon a fait le choix, plus particulièrement sur le champ des mobilités, de se positionner comme un acteur à part entière de ce nouveau système, mettant en œuvre la plupart du temps, et surtout dès qu'elle le pouvait, des partenariats sous conditions et avec contreparties avec ces nouveaux opérateurs privés.

Cette logique d'intervention a pris différentes formes : d'une forme considérée comme « traditionnelle » de la prestation externalisée, au « partenariat d'innovation » en menant, avec des entreprises privées, des projets de recherche et développement, en passant par des logiques intermédiaires, visant à susciter l'innovation des acteurs privés en leur fournissant,

en contrepartie de certains critères de fonctionnement ou de localisation, des « matériaux de base » pour que se développent des services sur le territoire : données (avec différents degrés de souplesse dans leur mise à disposition), espace public, territoire d'expérimentation, expertise et marketing/mise en visibilité.

Ces nouvelles pratiques, mises en œuvre par la collectivité depuis 2011, induisent en réalité un changement de positionnement pour la Métropole de Lyon : de « *donneur d'ordre majeur* » (Baraud-Serfaty, *op.cit.*), à l'origine de la définition du besoin de ses administrés, de la réponse à apporter à cette demande au travers de l'écriture d'un cahier des charges et du choix d'un prestataire pour exercer le service après une mise en concurrence, la collectivité a peu à peu adopté une position différente. Elle est peu à peu devenue un donneur d'orientation et d'objectifs pour le développement de services aux publics, elle ne formule ni les réponses servicielles ni ne spécifie les publics visés, mais elle exerce son influence pour orienter les solutions qui sont proposées sur son territoire, en jouant sur différents leviers, lesquels s'avèrent être plus ou moins efficaces pour peser dans la négociation avec les opérateurs privés. Plutôt que donneur d'ordres, la Métropole de Lyon est ainsi aujourd'hui davantage un influenceur, au pouvoir plus ou moins important selon le besoin de la collectivité que peuvent avoir les acteurs privés producteurs de services. Tout l'enjeu et la légitimité de la Métropole résident donc désormais bien moins dans sa capacité à définir précisément des besoins et les façons d'y répondre que dans sa capacité à construire des arguments, des « armes » de négociation avec les acteurs qui sont à l'origine de la définition des besoins et des solutions à y apporter de par les services qu'ils proposent. A ce titre, les données prédictives de mobilité par exemple, constituent un argument de poids dans cette négociation. La Métropole de Lyon semble donc être peu à peu passée, du moins sur le champ des services à la mobilité, du statut d'acteur responsable du gouvernement de la ville à celui d'acteur responsable de sa gouvernance, c'est-à-dire du « *processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* » (Le Galès, 2004, p.243).

Forte de cette expérience et de cette évolution de son positionnement, la Métropole de Lyon a ainsi acculturé les autres acteurs publics ayant la compétence d'autorités organisatrices de différents types de transports dans le cadre de l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise. Parmi ces acteurs, le SYTRAL, formellement maître d'ouvrage de la révision de ce document-cadre ayant justement vocation à organiser les modalités de gouvernance et la mise en œuvre des actions en matière de mobilités sur le territoire. Pour autant, les acteurs de terrain, de la Métropole de Lyon comme du SYTRAL, conviennent du caractère double de ces services émergents, opérés par des acteurs qui ne sont pas des collectivités, à la fois opportunités et leviers de développement du territoire mais également susceptibles de creuser certaines inégalités territoriales ou de mener des actions allant à l'encontre des politiques publiques menées sur l'agglomération. De la même façon, ces mêmes acteurs conviennent des limites de leur intervention, et de l'inefficacité de leurs leviers de négociation face à certains opérateurs, qui sont en général des entreprises mondialisées, dont l'objectif est de proposer un service similaire à l'échelle internationale, ayant donc de fait peu d'accroche avec le territoire et ses acteurs.

Ces limites soulèvent différentes attentes et pistes de réflexion d'avenir pour les institutions publiques locales :

Tout d'abord, elles semblent appeler à davantage de régulation : du côté du SYTRAL, celle-ci semble devoir être opérée par un tiers, la Métropole de Lyon en grande partie, mais

aussi l'Etat, lequel semble, aux yeux du SYTRAL, avoir encore un rôle à jouer y compris dans les politiques locales. La Métropole de Lyon de son côté semble vouloir jouer à part entière ce rôle de régulateur, mais elle souhaite être mieux armée, plus particulièrement juridiquement, pour ce faire. A ce titre, dans ce contexte renouvelé dans lequel les mobilités ne sont plus seulement une affaire d'acteurs publics, se pose la question d'une éventuelle évolution du statut des Plans de Déplacements Urbains pour en faire des documents opposables aux tiers, donc applicables à tout à chacun. A ce jour, « *le PDU est un document d'orientation qui n'est pas directement opposable aux tiers, il s'impose dans un rapport de compatibilité au PLU, qui lui, est opposable aux tiers* » (Meunier-Chabert, 2013, p.13). Les Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux valant Plans de Déplacements Urbains (PLUi-D) rendus possibles par la loi ALUR seraient peut-être susceptibles de constituer une amélioration juridique sur ce sujet pour les métropoles, d'autant plus que les dates de révision du PLUi-H et du PDU de l'agglomération lyonnaise sont concordantes. Se pose néanmoins la question de savoir si un PLUi-D serait opposable aux tiers non pas uniquement pour des travaux d'aménagement relevant des déplacements mais aussi pour des services de mobilité qui iraient à l'encontre des orientations définies par la collectivité.

Un deuxième champ de réflexion pour les acteurs publics locaux compétents en matière de mobilités réside dans la pertinence que revêtiraient certaines évolutions organisationnelles : la Métropole de Lyon a acquis le 1^{er} Janvier 2015 le statut d'Autorité Organisatrice des Mobilités sur son territoire et fait preuve d'une expérience pratique de plusieurs années en la matière. Pourtant, c'est à ce jour le SYTRAL qui reste chargé de l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération et c'est lui qui est formellement engagé à mettre en œuvre ses actions. En d'autres termes, même si ce document régissant la « *vision « puissance publique* » (Métropole de Lyon, *op.cit.*) des mobilités sur le territoire concerne en très grande partie, exception faite des transports en commun, la Métropole de Lyon, cette dernière n'est pas maître d'ouvrage de son élaboration. Envisager de confier formellement l'écriture du prochain Plan de Déplacements Urbains à la Métropole de Lyon pourrait avoir différents avantages : tout d'abord, cette organisation donnerait une meilleure lisibilité à l'organisation publique locale, et aux responsabilités respectives de chacun des acteurs, dans un environnement de complexité et de multiplicité des opérateurs intervenant sur le thème des mobilités, et dans un contexte d'attente de fluidité, de flexibilité et d'agilité des usagers dans leurs déplacements. D'autre part, confier la responsabilité de l'élaboration du PDU à la Métropole pourrait donner à ce document un caractère davantage politique, et non plus seulement technique ; en d'autres termes, cette évolution faciliterait peut-être l'appropriation de ce sujet par les élus locaux, qui semble actuellement faire défaut.

Enfin, le dernier axe de réflexion pour l'organisation et la régulation des services de mobilité sur l'agglomération, pour la définition des objectifs et des attentes de la puissance publique en la matière sur son territoire, concerne une évolution politique locale qui deviendra indispensable ces prochaines années : à ce jour, les acteurs de terrains, quelle que soit l'institution dans laquelle ils exercent, font part du pouvoir de décision extrêmement centralisé entre les mains de l'actuel Président de la Métropole de Lyon, et ceci quel que soit le domaine dont il est question. En d'autres termes, la répartition actuelle complexe des rôles entre le SYTRAL et la Métropole de Lyon à propos du Plan de Déplacements Urbains (et plus largement, de la politique locale de mobilités) n'est pas problématique du point de vue de la prise de décisions politiques dans la mesure où l'unique décisionnaire reste, en pratique et même si cela n'est pas formellement admis, l'actuel Président de la Métropole de Lyon. Cette

particularité politique locale est également susceptible de justifier, aux yeux des services techniques concernés, l'insuffisante appropriation du sujet des mobilités, au-delà des questions d'infrastructures de déplacements, par les élus locaux. Cependant, le dernier mandat électoral de M. Collomb prendra fin en 2020 ; en d'autres termes, ces questions de l'organisation locale à retenir en matière d'élaboration du Plan de Déplacements Urbains comme des décisions politiques sur le sujet des mobilités devront être anticipées. Elles devront l'être d'autant plus qu'à compter de cette même année 2020, les conseillers de la Métropole de Lyon seront élus au suffrage universel direct ; or, les mobilités ayant la caractéristique de faire partie du quotidien des habitants du territoire, l'attente des administrés en la matière vis-à-vis de leurs élus sera très certainement cruciale, à la fois en termes de prise en compte de ce sujet par leurs représentants politiques, mais aussi en termes de légitimité donnée par leurs élus à leur avis et leur expérience en la matière, expertise d'autant plus riche qu'à l'heure de l'économie collaborative, les habitants du territoire sont eux-mêmes devenus des acteurs à part entière du système local de mobilités.

Bibliographie

Définitions :

- « Collectivité territoriale » définition de l'INSEE : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/collectivite-territoriale.htm> (consulté le 21/02/2016)
- « Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale ? » Direction de l'information légale et administrative – Secrétariat général du Gouvernement : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/qu-est-ce-qu-une-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale.html> (consulté le 21/02/2016)
- « Gouvernance » définition de LE GALES P., 2004, in *Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), Paris, Les Presses Sciences Po, collection Références, p.243-249

Textes législatifs :

- Constitution française du 4 octobre 1958, article 72 modifié par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006527579&cidTexte=LEGITEXT000006071194> (consulté le 21/02/2016)
- Loi n° 82-1153 du 31.12.1982 d'orientation des transports intérieurs, dite LOTI (dernière consultation le 30/03/2016) : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000319738&pageCourante=04009
- Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi LAURE, (dernière consultation le 30/03/2016) : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000381337&categorieLien=id>
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000207538&dateTexte=&categorieLien=id> (dernière consultation le 30/03/2016)
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id> (dernière consultation le 02/04/2016)
- Ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029925718&categorieLien=id> (dernière consultation le 02/04/2016)
- Loi n°2015-991 du 7 Août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe (dernière consultation le 02/04/2016) : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>
- Code des transports : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000023086525> (dernière consultation le 30/03/2016)

- Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880380&categorieLien=id> (dernière consultation le 30/03/2016)

Ouvrages :

- ALLAIN J.-P. (dir.), 2012, *Les transports publics urbains en France – organisation institutionnelle*, Lyon, Editions du Certu, collection Références, n°130, 131 p.
- BAUBY P., 1998, *Reconstruire l'action publique - Services publics, au service de qui ?* Paris, Syros collection Alternatives économiques, 202 p.
- PICON A., 2014, *La ville des réseaux*, s.l., Editions Manucius Collection Modélisation des imaginaires
- POLERE C., 2014, *De la Courly au Grand Lyon - Histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Editions Lieux-Dits, 480 p.
- RIFKIN J., 2000, *L'âge de l'accès*, Paris, Editions La Découverte
- WACHTER S., 2010, *La ville interactive*, éditions L'Harmattan collection Questions contemporaines - Série Questions urbaines, Paris
- WEBBER M.M., 1968, *L'urbain sans lieu ni bornes*, éditions de l'Aube, collection essai, Paris

Articles scientifiques spécialisés :

- AMZERT M., CHIGNIER-RIBOULON F., 2003, « Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation ? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001) », *Espaces et sociétés*, n°112, p.102-118
- BARAUD-SERFATY I., 2008, « En guise de conclusion : pour une gouvernance affranchie », in *Revue D'Architectures – Dossier : La ville est-elle encore publique ?* n°169
- BARAUD-SERFATY I., 2011, « La nouvelle privatisation des villes », *Esprit*, Mars-Avril 2011, p.149, http://www.ibicity.fr/IMG/pdf/Article_Esprit_IBS_-_nouvelle_privatisation_des_villes.pdf (consulté le 04/05/2106)
- BARAUD-SERFATY I., LEFEVRE B., RENARD V., 2011, « La ville au défi du financement de sa production », Note de synthèse pour l'IDDRI Club Ville http://www.ibicity.fr/IMG/pdf/ClubVilleIDDRI_NoteDeSynthese_Seance1.pdf (consulté le 06/05/2016)
- BOREL S., MASSE D., DEMAILLY D., 2015, « L'économie collaborative, entre utopie et big business », *Esprit*, Juillet 2015, p.9-18
- CAILLE E., 2008, éditorial, in *Revue D'Architectures – Dossier : La ville est-elle encore publique ?* n°169
- LE GALES P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » in *Revue française de science politique*, 45^{ème} année, n°1, p.57-95
- LORRAIN D., 1993, « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, volume 35, n°3, p.285-307
- MARQUET C., OTTAVIANO N., RENK A., 2014, « La ville contributive », in *Urbanisme*, n°394, Automne 2014
- MENEZ F., 2006, « Le territoire au cœur des rapports publics privés : la Cité internationale de Lyon », *Géocarrefour*, Vol. 81/12, p.105-111
- OFFNER J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, p.27-47
- ROBERT I., BINNINGER A-S, OURAHMOUNE N., 2014, « La consommation collaborative, le versant encore équivoque de l'économie de la fonctionnalité », in *Développement durable et territoires* (en ligne), Vol.5, n°1, <http://developpementdurable.revues.org/10222>, (consulté le 02/04/2016)

Articles de presse :

- « Mobilier urbain : le Grand Lyon interrompt son contrat avec JC Decaux » in *Les Echos* du 19 Janvier 2004, http://www.lesechos.fr/19/01/2004/LesEchos/19075-030-ECH_mobilier-urbain---le-grand-lyon-interrompt-son-contrat-avec-jc-decaux.htm (consulté le 22/05/2015)
- « Comment le SYTRAL va sauver sa peau » in *Lyon Capitale* du 5 avril 2012, <http://www.lyoncapitale.fr/Journal/Lyon/Politique/Transports-publics/Comment-le-Sytral-va-sauver-sa-peau> (dernière consultation le 21/05/2016)
- « Le coup de com' du VTC qui veut ubériser Uber » in *La Tribune* du 21 Octobre 2015, <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/le-coup-de-com-du-vtc-qui-veut-uberiser-uber-514887.html> (consulté le 20/04/2016)
- « De quoi l'Ubérisation est-elle le nom ? » in *Le Monde* du 26 Juin 2015, http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/06/26/de-quoi-l-uberisation-est-elle-le-nom_4662261_4355770.html (consulté le 06/02/2016)
- « Comment la banlieue parisienne s'est ubérisée » in *Slate*, le 13 Mai 2016, <http://www.slate.fr/story/117807/uber-banlieue> (consulté le 15/06/2016)
- « Economie du partage, les limites d'une utopie » in *Les Echos* du 20 Mai 2014, http://www.lesechos.fr/20/05/2014/lesechos.fr/0203508632953_economie-du-partage---les-limites-d-une-utopie.htm (consulté le 15/06/2016)

Rapports :

- Millénaire 3, *Grand Lyon Métropole Servicielle – Quelles transformations pour l'action publique ?*, rapport réalisé sous la direction de la Direction de la Prospective et du Dialogue Public de la Métropole de Lyon, Lyon, automne 2015, <http://www.millenaire3.com/publications/grand-lyon-metropole-servicielle-queelles-transformations-pour-l-action-publique> (dernière consultation le 05/07/2016)
- Rapport du CGEDD : *Modalités d'organisation des transports publics dans le département du Rhône et l'agglomération de Lyon*, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Paris, Novembre 2011, http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007993-01_rapport.pdf (consulté le 8 Mai 2016)
- Rapport de la Cour des Comptes : Rapport d'observations définitives – Syndicat mixte des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) – Exercices 2004 et suivants, Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, Lyon, Mai 2011, <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Syndicat-des-transport-de-l-agglomeration-lyonnaise-SYTRAL-Rhone> (consulté le 8 Mai 2016)
- DANIELOU J., Avril 2014, *L'art d'augmenter les villes - (Pour) une enquête sur la ville intelligente*, Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/arguments/art-augmenter-les-villes.pdf> (dernière consultation le 16/11/14)
- MEUNIER-CHABERT M., Septembre 2013, *Plan local d'urbanisme tenant lieu de PLH et PDU – Analyse juridique de l'intégration du PDU*, CERTU, http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_local_d_urbanisme_intercommunal_tenant_lieu_de_PLH_et_PDU_-_analyse_juridique_de_l_integracion_du_PDU_cle1cb29e.pdf (consulté le 16/07/2016)

- Rapport du Pôle Interministériel de Prospective et d'Anticipation des Mutations Economiques (PIPAME) : *Enjeux et perspectives de la consommation collaborative*, étude réalisée par les cabinets d'études TNS SOFRES et Nomadeis, Paris, Juin 2015
http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/etudes-et-statistiques/prospective/Numerique/2015-07-Consommation-collaborative-Rapport-final.pdf
(dernière consultation le 18/06/2016)

Communications :

- LUSSAULT M., 2016, « Nouvelles mobilités : entre évolution de fond et effet de mode », conférence-débat PDU du SYTRAL *Nouvelles mobilités : quelles places, quels rôles pour les collectivités, les acteurs privés et les habitants*, Lyon, 4 Mars 2016

Documents institutionnels :

- *Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise : la démarche de révision*, support de présentation du Sytral distribué dans le cadre des groupes de travail de concertation du PDU, Novembre 2015.
- *Diagnostic du PDU de l'agglomération lyonnaise – synthèse et enseignements (version de travail)*, document élaboré par l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise et diffusé par le SYTRAL aux membres des groupes de travail de concertation du PDU en Septembre 2015.
- *Plan modes doux 2009-2020*, Direction de la voirie du Grand Lyon, 2009,
http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/deplacements/20100122_gl_plan_modesdoux_2009_2020.pdf (consulté le 21/05/2016)
- *Guide méthodologique des PDIE*, document de la mission Temps et Services innovants du Grand Lyon, Juin 2013,
http://temps.millenaire3.com/content/download/8623/168368/version/3/file/Guide_PDIE_Tome2.pdf (consulté le 22/05/2016)

Sites internet :

- « 1985-1990, de la création du SYTRAL à la celle de la mission Déplacements de la Communauté Urbaine : la prise en main locale de la gestion des déplacements dans l'agglomération » - Interviews vidéo de DAVID C., MONTES C., PHILIP C., NOIR M., VERNAISON-REVOLLE P. <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=4624> (consulté le 21/05/2016)
- Blog *La voiture autrement* « A propos de Bluely et de la nécessaire diversité des modèles d'autopartage » <http://lavoitureautrement.blogspot.fr/2013/06/a-propos-de-bluely-et-de-la-necessaire.html> (consulté le 22/05/2016)
- Site de Citiz/Lyon Parc Autos : <http://lpa.citiz.coop> (consulté le 22/05/2016)
- Site du SYTRAL : <http://www.sytral.fr> (consulté le 22/05/2016)
- Site de BFM Business : « Uberisation ou économie collaborative ? Ne confondez plus, voilà les différences », tribune de Grégoire Leclercq, cofondateur de l'Observatoire de l'Uberisation, <http://bfmbusiness.bfmtv.com/01-business-forum/uberisation-ou-economie-collaborative-ne-confondez-plus-voila-les-differences-946625.html>

Annexe 1 : délibération n°15.011 en date du 5 Mars 2015 de mise en révision du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise

SYTRAL

syndicat mixte des transports
pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise

N° 15.011



**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS
DU COMITE SYNDICAL**

Séance du 5 mars 2015

Objet : Prescription de la révision du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise

Date de convocation du Comité : 26 février 2015

Nombre de délégués en exercice le jour de la séance : 26

L'an deux mille quinze, le cinq du mois de mars, à 10h00, les membres du Comité Syndical du SYTRAL (syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise) se sont réunis au siège du syndicat, sur la convocation qui leur a été adressée par M. Gérard COLLOMB, Président.

Président : M. Gérard COLLOMB, présent

PRESENTS : MM. BARRIOL, BUFFET, CHAVEROT, COULON,
MM. CRIMIER, DA PASSANO, DELORME, Mme DI FOLCO,
MM. FAURITE, HAVARD, HEMON, Mme PEILLON, M. QUINIOU,
MM. RANTONNET, ROCHE, UHLRICH, VALERO, Mme VULLIEN.

ABSENTS
EXCUSES : MM. BRET, COCHET, PASSI, PHILIP, RUDIGOZ, VESCO, VINCENT.

POUVOIRS : M. COCHET à M. QUINIOU,
M. PASSI à M. COULON,
M. PHILIP à M. COLLOMB,
M. VESCO à Mme PEILLON,
M. VINCENT à Mme VULLIEN.

.../...

21 bd Vivier Merle
CS 63815
69487 Lyon Cedex 03
Tél. 04 72 84 58 00
Fax 04 78 53 12 84
www.sytral.fr



LE COMITE SYNDICAL

VU le rapport par lequel M. le Président expose ce qui suit :

Mesdames, Messieurs, mes chers collègues,

Vu le Code des transports et notamment ses articles L.1214-1 et suivants,

Vu la délibération du Comité syndical en date du 26 novembre 2014 portant modification des statuts du SYTRAL,

Vu l'arrêté du Préfet du Rhône n°2014-353.0002 en date du 19 décembre 2014 relatif à la modification des statuts du SYTRAL,

Vu l'arrêté du Préfet du Rhône n°2014-353.0004 en date du 19 décembre 2014 relatif aux Périmètres de Transports Urbains sur lesquels le SYTRAL exerce sa compétence AOTU,

Le Plan de Déplacements Urbains (PDU) est un document stratégique traduisant sur le périmètre de transports urbains de l'autorité organisatrice des transports, le projet en matière d'organisation des déplacements de personnes et de marchandises.

Le code des Transports prévoit que le plan de déplacements urbains vise à assurer :

1. L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;
2. Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine ;
3. L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements ;
4. La diminution du trafic automobile ;
5. Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants ;
6. L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération ;
7. L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement ;
8. L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales ;
9. L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques ;
10. L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements ;
11. La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

La mise en révision du PDU de l'agglomération lyonnaise, dont le territoire est constitué de la Métropole de Lyon, des communes de Brindas, Chaponost, Grézieu-la-Varenne, Messimy, Sainte-Consoce, Thurins et de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais, arrive à un moment particulièrement propice pour le SYTRAL puisqu'elle s'inscrit dans un contexte où l'agglomération s'est récemment dotée de documents de planification ou d'objectifs qui définissent un projet politique actualisé. Ces documents soulignent de nouveaux enjeux en matière de déplacements urbains :

- Le Schéma de cohérence territoriale (Scot) de l'agglomération lyonnaise a été adopté en décembre 2010. Il définit les orientations du développement du territoire à horizon 2030. Dans ce cadre, il vise la constitution d'une agglomération multipolaire qui s'appuie sur l'armature offerte par les réseaux de transports collectifs. Il vise également la construction d'une « ville des courtes distances » dans une perspective de sobriété énergétique et de renforcement des polarités urbaines. Dans ce cadre, le Scot oriente la politique des déplacements en faveur des transports collectifs, des piétons et des cyclistes. Il tient compte des infrastructures de transports routières et ferroviaires inscrites dans la Directive Territoriale d'Aménagement. Concernant particulièrement les infrastructures routières majeures, le Scot fixe le double objectif d'une optimisation des infrastructures existantes et d'une meilleure intégration urbaine, tout en prévoyant le bouclage du périphérique.

- Le Scot de l'ouest lyonnais, adopté en février 2011, concerne le PDU du SYTRAL au titre de six communes: Brindas, Chaponost, Grézieu-la-Varenne, Messimy, Sainte-Consorce et Thurins. Les orientations du Scot se fondent sur le concept de « ville ou village densifié » qui, en termes de politique de déplacements, se définit comme une ville ou un village des courtes distances favorisant l'accessibilité (gabarit des voies adapté à leur usage, gage de sécurité et de convivialité) et les déplacements doux dans la vie au quotidien (marche à pied et vélo). Pour les déplacements de plus longue portée, le Scot de l'ouest lyonnais fixe un objectif de renforcement des transports collectifs routiers, ainsi qu'un objectif d'optimisation de l'utilisation du ferroviaire pour les déplacements des personnes entre l'Ouest Lyonnais et l'agglomération lyonnaise.
- Le Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) de l'agglomération lyonnaise, dont la version révisée a été adoptée en février 2014, fixe les objectifs de qualité de l'air à atteindre sur l'agglomération lyonnaise. Ainsi il prévoit que :
« L'ensemble des politiques de transport viseront sur le territoire du PPA à une diminution des émissions entre 2007 et 2016 de :
 - 47 % en particules, sachant qu'une diminution de 40 % est attendue en tendanciel 2015 ;
 - 54 % en oxydes d'azote sachant qu'une diminution de 49 % est attendue en tendanciel 2015 ».

En outre, le Grand Lyon a adopté en février 2012 son Plan Climat Energie Territorial (PCET).

Il convient enfin de mentionner que la Métropole de Lyon a engagé l'élaboration de son Plan local de l'urbanisme et de l'habitat (PLU-H), ce dernier devant être compatible avec le PDU. En initiant aujourd'hui la procédure de révision du PDU, le SYTRAL entend donc permettre aux orientations qui seront retenues dans le PDU de trouver un relais efficace dans le PLU-H à venir.

Les objectifs de la révision

En procédant à la mise en révision du PDU de l'agglomération lyonnaise, le SYTRAL entend doter ce territoire d'un document de planification qui témoigne d'une ambition renouvelée en matière de mobilité urbaine. Le SYTRAL vise ainsi à maintenir voire à renforcer la dynamique actuelle en faveur d'une organisation efficiente des modes de déplacements alternatifs à la voiture solo en définissant une organisation globale des déplacements, financièrement viable et mettant en regard les modes de vie des habitants, l'impératif de dynamisme économique et l'indispensable réduction des nuisances liées aux déplacements.

Les objectifs de la révision du PDU pour le SYTRAL, sont les suivants :

Permettre une meilleure prise en compte de l'interface avec les territoires voisins

La poursuite du phénomène de périurbanisation se traduit par l'extension du bassin de vie sur lequel l'agglomération lyonnaise rayonne. De nouveaux enjeux de déplacements se cristallisent sur notre territoire. En particulier, l'interdépendance entre l'agglomération lyonnaise et les territoires du Nord-Isère, de la côte de l'Ain, de l'est et de l'ouest lyonnais et de la vallée du Giers génèrent de nombreux flux de déplacements qui saturent les infrastructures de transport aux heures de pointe (tramway T3, lignes TER, autoroutes A42, A43, A47, A6, A7 ...). Face à ces enjeux d'échelle métropolitaine, le Scot de l'agglomération lyonnaise fixe un objectif de compétitivité pour le réseau ferroviaire mais également pour certaines lignes du réseau urbain (métro A, B, D, tramway T3). Le PDU portera une attention particulière aux enjeux et lieux de l'intermodalité pour ces déplacements d'échelle métropolitaine.

A l'interface avec les territoires voisins et désormais inscrite dans le périmètre de transports urbains de l'agglomération lyonnaise, la plateforme multimodale de Lyon Saint-Exupéry (Aéroport et gare TGV) sera intégrée aux réflexions sous l'angle de ses conditions d'accessibilité, en raison de son rôle de porte d'entrée internationale de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Favoriser la diversification des pratiques modales à l'échelle de l'agglomération lyonnaise dans le cadre d'une approche multimodale

Le centre de l'agglomération (Lyon et Villeurbanne) bénéficie aujourd'hui d'une grande diversité d'offres en matière de services de transport, qui pourra être complétée. Sur ce territoire, les comportements de mobilité ont déjà évolué dans le sens d'une plus grande diversité.

Il convient de poursuivre cette dynamique en faveur des modes alternatifs à la voiture solo à l'échelle de l'ensemble du périmètre de transports urbains en tenant compte des spécificités de chacun des territoires et des domaines de pertinence des différents modes de déplacements.

Dans les communes de deuxième et troisième couronnes, où la topographie, l'organisation urbaine et l'aménagement de l'espace public sont parfois peu propices à l'utilisation des modes alternatifs à la voiture, des solutions adaptées devront être étudiées. La question de la viabilité financière de ces solutions devra tout particulièrement être abordée.

La politique de stationnement et les actions en faveur des déplacements intermodaux et de l'usage partagé de la voiture seront les principaux leviers à mobiliser.

A l'interface avec les politiques d'urbanisme, le PDU devra également se prononcer sur les orientations à inscrire dans les PLU ou les guides d'aménagement de l'espace public, afin de promouvoir la conception d'une ville accueillante pour les usagers des modes alternatifs à la voiture individuelle.

Anticiper les besoins d'adaptation des réseaux de transports collectifs

La dynamique urbaine et économique de l'agglomération doit être accompagnée par la consolidation d'un système de mobilité performant. L'agglomération compte aujourd'hui 1,3 million d'habitants et 700 000 emplois. Les objectifs fixés par le Scot de l'agglomération lyonnaise à l'horizon 2030 sont de produire 150 000 logements pour répondre à la croissance démographique du territoire et à l'accueil de nouveaux habitants (+150 000 habitants au total). Parmi ces logements, 60 000 doivent être produits sur Lyon et Villeurbanne.

Pour répondre convenablement aux besoins de déplacements en interne à l'agglomération, le Scot fixe pour le réseau d'agglomération, le double objectif de développement et d'extension de nouvelles lignes d'une part ; de renforcement de la capacité des lignes existantes (tramway T1, T2, T4, T5, lignes fortes C1, C2, C3), d'autre part, en complément du réseau de transport métropolitain (TER, métro A, B, D, tramway T3).

Cet enjeu d'augmentation de la capacité des réseaux de transport collectif urbain a d'ores et déjà été identifié par le SYTRAL. En complément, afin de répondre aux objectifs du Scot en matière d'agglomération multipolaire, la performance du réseau de bus devra être améliorée. En effet, si dans le centre de l'agglomération, le réseau de bus est un complément indispensable du réseau métro et tramway, dans certains autres territoires, comme le Val de Saône, l'Ouest et l'Est lyonnais, le réseau de bus doit être optimisé pour offrir aussi des lignes armatures performantes.

Améliorer la qualité du cadre de vie en réduisant l'exposition des populations aux nuisances liées au trafic automobile

Dans la continuité des orientations stratégiques inscrites dans le Scot, la politique de déplacements de l'agglomération lyonnaise doit intégrer dans ses objectifs le respect de la santé des populations et, à ce titre, viser une baisse significative de la pollution de l'air, du bruit et des émissions de gaz à effet de serre. L'agglomération doit apporter une réponse concrète, non pas aux seuls pics de pollution, mais à la pollution de fond. Le centre de l'agglomération ainsi que la première couronne Est et les communes traversées par de grandes infrastructures routières comme l'A6, l'A7, l'A43, l'A46 sont les secteurs où une amélioration significative de la qualité de l'air est prioritaire.

Il s'agit également de réduire la présence de l'automobile (en circulation ou stationnement) sur l'espace public afin de redonner aux habitants la place qui leur revient dans la cité, et de leur permettre de bénéficier des espaces publics et des lieux de sociabilité indispensables.

La question de la sécurité des déplacements est un axe prioritaire du PDU. Une politique visant le développement de la marche à pied et du vélo doit être accompagnée d'une vigilance accrue en matière de sécurité des déplacements pour ces usagers vulnérables.

Par exemple, le développement de la pratique du vélo à Lyon-Villeurbanne mais également dans les autres communes de l'agglomération, ou la mise en service de lignes de tramway soulèvent aujourd'hui des problématiques qui n'existaient pas ou peu auparavant. La sécurité pour tous les modes de déplacements est un point de vigilance majeur pour le nouveau PDU.

Inscrire pleinement les modes actifs dans la politique de déplacements au service de la santé publique
 Pour conforter l'agglomération multipolaire et la ville des courtes distances, les modes actifs (marche à pied et vélo) doivent également bénéficier d'une approche globale qui les inscrit pleinement dans le système de mobilité durable.

Outre les enjeux de report modal vers la marche à pied ou le vélo pour les déplacements de courte distance, l'optimisation des aires de chalandise des arrêts de transport collectif par l'amélioration de la marchabilité, et les gains en termes de qualité de l'air ou de désaturation des infrastructures, il ne faut pas négliger le rôle que ces pratiques de déplacements peuvent jouer en termes de bénéfices sur la santé. La politique de déplacements peut ici se faire écho des politiques de santé publique de lutte contre la sédentarité croissante.

Développer une approche globale des services à la mobilité

Les politiques de déplacements sont souvent uniquement perçues sous l'angle des investissements en infrastructure ou matériel roulant. Or dans une agglomération comme la nôtre où les investissements ont été nombreux en la matière, il est nécessaire de compléter le regard par une approche plus globale. Les usagers du territoire disposent aujourd'hui de plusieurs solutions pour se déplacer au quotidien, il convient de favoriser l'utilisation adaptée de cette diversité des solutions de mobilité. L'objectif est de parvenir à un système de mobilité durable et efficace, où chacun dispose du libre choix de son mode de déplacement tout en ayant conscience et connaissance des aires de pertinence, dans le temps et dans l'espace, de chacun des modes. Pour y parvenir, la notion de service et d'accompagnement au changement devra être au cœur d'un véritable conseil en mobilité auprès de publics variés (usagers, nouveaux résidents, acteurs économiques notamment). Dans ce cadre, les outils d'information multimodale et plus largement les nouvelles opportunités offertes par les technologies de l'informatique et de la communication sont des leviers intéressants à mobiliser.

Trouver des solutions adaptées aux territoires peu denses face aux enjeux de vulnérabilité énergétique

Les enseignements de l'évaluation du PDU ont montré les progrès réalisés en matière de desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Dans le cadre du nouveau PDU, la réflexion doit se prolonger sur les territoires de deuxième et troisième couronnes, moins denses où la mobilité repose majoritairement sur l'automobile et où le risque de vulnérabilité des ménages face aux coûts générés par la dépendance automobile est aujourd'hui identifié.

Mieux intégrer le transport de marchandises en ville dans la politique globale de déplacements

Au-delà des déplacements des personnes, le PDU doit également traiter des conditions du transport de marchandises. Après les expérimentations menées ces dernières années sous l'impulsion de l'instance de concertation mise en place par le Grand Lyon, il convient de poursuivre la dynamique en partenariat avec les acteurs économiques concernés. Dans ce cadre, le transport par voie d'eau devra trouver toute sa place dans la palette des moyens à mobiliser. Sur la base des orientations du Scot, une réflexion sur de nouveaux modes de distribution des marchandises en ville devra être menée. Dans ce cadre devra être étudié le rôle de porte d'entrée multimodale que pourrait jouer l'est lyonnais, grâce aux équipements intermodaux disponibles pour les flux de marchandises.

Mettre en place un travail partenarial pour la révision, la mise en œuvre et le suivi du PDU

La révision du PDU donne l'occasion aux acteurs institutionnels en charge de la mise en œuvre des politiques de déplacements, de travailler conjointement à la définition d'une stratégie globale qui traite de tous les modes et de tous les enjeux associés ainsi que des passerelles avec les actions d'urbanisme. Dans cette perspective, le SYTRAL entend renforcer la dynamique de travail partenariale enclenchée ces dernières années, afin de faire du PDU un document partagé qui donne un nouvel élan à la politique de déplacements de l'agglomération. Dans cette perspective, le SYTRAL associera à la révision du PDU la Métropole de Lyon, le département du Rhône, la région Rhône-Alpes, l'Etat et les syndicats mixtes en charge des schémas de cohérence territoriale concernés par le PTU notamment.

La démarche de travail

Le PDU se fondera sur une réflexion prospective à l'horizon 2030 et fixera dans ce cadre les grands principes de l'organisation des déplacements et des objectifs respectueux des obligations légales ou inscrites dans les documents-cadres.

Il répondra également aux obligations légales de programmation à un horizon moyen terme (2022). Pour ce faire, la démarche de travail s'appuiera sur une analyse transversale et selon des échelles adaptées aux différentes thématiques, car les enjeux pour la marche à pied et le vélo, le covoiturage et l'autopartage, ne s'analysent pas à la même échelle que ceux relatifs à l'automobile solo ou aux transports collectifs, par exemple.

Le PDU prendra en compte le contexte financier dans lequel il s'établit, une attention particulière sera donc portée au réalisme du financement des actions identifiées.

Au-delà de la consultation institutionnelle prévue par les textes, il importe de mettre en place une démarche de travail partenariale permettant d'aboutir à un PDU partagé par les acteurs en charge de sa mise en œuvre. Un comité technique et un comité de pilotage seront ainsi mis en place :

- Comité technique : il assure le suivi technique partenarial et prépare les validations des décisions requises ainsi que du contenu des différentes études.
- Comité de pilotage : il arrête les orientations et assure la validation politique partenariale aux différentes étapes de la démarche de révision du PDU.

Au terme de la démarche de révision, c'est le Comité syndical du SYTRAL qui adoptera le PDU révisé.

Une telle démarche de travail partenariale devra s'appuyer sur des modalités d'information et de concertation qui permettront de partager efficacement les enjeux et objectifs de ce projet avec les acteurs concernés dans un objectif de bonne appropriation et d'incitation à l'évolution des pratiques individuelles.

La consultation des représentants et organismes visés à l'article L.1214-14 du Code des transports

Aux termes de l'article L.1214-14 du Code des transports, « *les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement sont consultés, à leur demande, sur le projet* ».

Cette disposition précise les personnes obligatoirement consultées, si elles se manifestent, sur le projet de PDU.

Les personnes susceptibles d'être consultées à leur demande peuvent transmettre un avis écrit adressé au SYTRAL ou encore faire une demande au SYTRAL en vue de présenter leurs observations sur le projet.

Les modalités de concertation

La réussite de la révision du Plan de déplacements urbains repose sur trois leviers qui nécessitent des modalités de concertation adaptées :

- Faire du PDU un document partagé pour qu'il soit appliqué : c'est-à-dire partager le diagnostic et définir les enjeux et pistes de plan d'action avec les acteurs responsables de sa mise en œuvre.
- Fonder le PDU sur une meilleure connaissance des leviers mobilisables pour favoriser l'évolution des comportements : c'est-à-dire se rapprocher des habitants et des acteurs économiques pour mieux identifier les marges de manœuvre et leviers d'action pour faire évoluer les comportements de mobilité.
- Favoriser une large appropriation du projet par les techniciens des collectivités, les acteurs économiques et les habitants pour faire adhérer et enclencher ainsi les dispositifs de sensibilisation/information qui devront se poursuivre après l'adoption du PDU révisé.

Plusieurs dispositifs de concertation seront mis en place :

- Une ou plusieurs « conférences-débats » ouvertes à tous, mêlant des experts, des représentants de la société civile et le grand public pour éclairer des sujets particuliers.
- Des séances de travail avec un nombre restreint d'habitants du PTU, non spécialistes, divers dans leurs caractéristiques sociales et de déplacements (démarche de type mini-public ou focus groupe). Le but n'est pas de rechercher la représentativité statistique mais de mieux connaître le vécu des déplacements au quotidien en fonction des cycles de vie, d'approcher les attentes pour demain et d'identifier les marges de manœuvre et leviers à actionner pour faire évoluer les comportements, vérifier l'acceptabilité de certaines mesures.
- Des « ateliers-partenariaux » (groupes de travail) rassembleront des représentants des collectivités partenaires et des experts. Des temps d'échange avec des représentants d'associations, de la société civile ou des professions concernées pourront être organisés.
- Un espace spécifiquement dédié à la révision du PDU sur le site Internet du SYTRAL permettra de diffuser l'information largement et permettra de recueillir les contributions du public.

Le calendrier de la mise en place effective de ces modalités de concertation sera mis en ligne sur le site Internet du SYTRAL. Il sera également affiché au SYTRAL et publié dans un journal diffusé sur le PTU.

Les personnes visées à l'article L.1214-14 du Code des transports ayant manifesté leur intention d'être consultées sur le projet de PDU seront invitées à participer à la concertation en fonction de leur champ ou objet d'intervention.

Procédure après l'arrêt du projet de PDU

Conformément aux dispositions de l'article L.1214-15 du Code des transports, le projet de PDU sera soumis pour avis aux personnes publiques visées et soumis à enquête publique.

Calendrier prévisionnel de la démarche de révision

Le SYTRAL estime la durée de révision du PDU à environ trois ans. L'adoption du PDU révisé est visée pour mi-2017 après les différentes étapes présentées dans le tableau ci-dessous.

	2015		2016		2017	
	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 1	Semestre 2
Diagnostic						
Objectifs						
Plan d'actions						
Arrêt du projet						
Enquête publique						
Adoption						●

Compte tenu des éléments exposés ci-avant, le coût de la révision du PDU est aujourd'hui estimé à 2 500 000 €.

En conclusion, il est rappelé au Comité syndical que :

- Le 2 juin 2005, le SYTRAL a adopté le PDU révisé de l'agglomération lyonnaise. Le PDU de 2005 a fait l'objet d'une évaluation, conformément à l'article L. 1214-8 du Code des transports. Vous avez débattu des effets du PDU et tiré le bilan de cette évaluation.
- Il est opportun de procéder à la révision du PDU.
- Par une délibération en date du 25 septembre 2014, le Comité syndical a prescrit la révision du PDU de l'agglomération lyonnaise.
- Le périmètre géographique de compétence du SYTRAL en matière d'organisation des transports urbains sur l'agglomération lyonnaise est étendu aux territoires de la Métropole de Lyon, des communes de Brindas, Chaponost, Grézieu-la-Varenne, Messimy, Sainte-Consorte, Thurins et de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais. Ce périmètre de transports urbains (PTU) a été fixé par arrêté préfectoral en date du 19 décembre 2014.
- Afin que le PDU s'applique sur le PTU ci-avant évoqué, il convient d'abroger la délibération n° 14.093 du 25 septembre 2014.

Le calendrier de la mise en place effective de ces modalités de concertation sera mis en ligne sur le site Internet du SYTRAL. Il sera également affiché au SYTRAL et publié dans un journal diffusé sur le PTU.

Les personnes visées à l'article L.1214-14 du Code des transports ayant manifesté leur intention d'être consultées sur le projet de PDU seront invitées à participer à la concertation en fonction de leur champ ou objet d'intervention.

APRES ECHANGES DE VUES,

DECIDE : à l'unanimité des membres présents ou représentés,

- d'abroger la délibération n° 14.093 de prescription de la révision du PDU en date du 25 septembre 2014,
- de prescrire la révision du plan de déplacements urbains sur le périmètre de transports urbains de l'agglomération lyonnaise constitué par les territoires de la Métropole de Lyon, des communes de Brindas, Chaponost, Grézieu-la-Varenne, Messimy, Sainte-Consorte, Thurins et de la communauté de communes de l'Est Lyonnais,
- d'approuver les objectifs de la révision du plan de déplacements urbains tels que proposés dans le rapport de son Président et ainsi définis :
 - Permettre une meilleure prise en compte de l'interface avec les territoires voisins
 - Favoriser la diversification des pratiques modales à l'échelle de l'agglomération lyonnaise dans le cadre d'une approche multimodale
 - Anticiper les besoins d'adaptation des réseaux de transports collectifs
 - Améliorer la qualité du cadre de vie en réduisant l'exposition des populations aux nuisances liées au trafic automobile
 - Inscire pleinement les modes actifs dans la politique de déplacements au service de la santé publique
 - Développer une approche globale des services à la mobilité

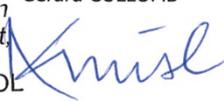
- Trouver des solutions adaptées aux territoires peu denses face aux enjeux de vulnérabilité énergétique
- Mieux intégrer le transport de marchandises en ville dans la politique globale de déplacements,
- d'approuver les objectifs et modalités de concertation de la révision du plan de déplacements urbains, tels que proposés dans le rapport de son Président et ainsi résumés :
 - Une ou plusieurs « conférences-débats » ouvertes à tous
 - Des séances de travail avec un nombre restreint d'habitants du PTU, non spécialistes, divers dans leurs caractéristiques sociales et de déplacements
 - Des « ateliers-partenariaux » rassemblant des représentants des collectivités partenaires et des experts
 - Un espace spécifiquement dédié à la révision du PDU sur le site Internet du SYTRAL permettra de diffuser l'information et de recueillir les contributions du public,

Le calendrier de la mise en place effective de ces modalités de concertation sera mis en ligne sur le site Internet du SYTRAL. Il sera également affiché au SYTRAL et publié dans un journal diffusé sur le PTU.

Les personnes visées à l'article L.1214-14 du Code des transports ayant manifesté leur intention d'être consultées sur le projet de PDU seront invitées à participer à la concertation en fonction de leur champ ou objet d'intervention.

- d'autoriser le Président du SYTRAL à signer tout contrat, avenant, ou convention de prestations ou de services concernant la révision du PDU,
- d'imputer les dépenses qui en découleront au chapitre 011.

Pour Extrait Conforme,
Le Président,
Gérard COLLOMB

et par délégation
le Vice-Président,
Georges BARRIOL 

Annexe 2 : Conférence-débat du PDU du 4 Mars 2016 – retranscription de l'intervention de Michel Lussault

Intervention 1 : « Nouvelles mobilités : évolution et effet de mode »

Bonsoir, bonsoir Mesdames Messieurs, merci au Sytral de cette invitation, merci Madame la Présidente, je crois qu'effectivement, la mise en place d'un PDU est un moment important pour une métropole et en même temps, je ne vais pas vous proposer une conférence *ex cathedra* mais plutôt des remarques, quelques idées en vrac, en deux temps : d'abord au sujet des mobilités en elles-mêmes et puis ensuite, dans un deuxième temps, au sujet de la place que les habitants pourraient ou devraient prendre dans les processus de révision de ces mobilités.

Mais je voudrais commencer par insister sur quelque chose qui est peut-être évident mais qui a le mérite d'être dit. Nous sommes là pour un Plan de Déplacements Urbains, et en vérité nous parlons des mobilités. Et l'écart qu'il y a entre le mot déplacements et le mot mobilités est tout à fait décisif. Il faut le souligner. Parce que, au vrai, on ne parle plus de déplacements. Et c'est tant mieux. Parce que parler des déplacements, c'est trop peu par rapport aux types de problèmes que l'on a à aborder. Parce que parler de mobilités, c'est bien mieux, parce que parler de mobilités, c'est envisager dans tous leurs aspects, le rôle et la place des mouvements et des connexions dans la vie des habitants et dans la vie des sociétés et des territoires considérés.

Et c'est bien comme ça qu'il faut le prendre en compte, et c'est bien à cela qu'il faut mesurer la difficulté du travail que nous avons à faire. Parce que si l'on parle de déplacements, on pourrait croire qu'une vision technologique et une bonne maîtrise des ingénieries spécifiques suffiraient à faire des choix éclairés et suffiraient à garantir la prospérité, le bonheur et le développement des sociétés.

Si l'on parle mobilités, si l'on insiste donc sur le rôle et la place des mouvements et des connexions dans la vie de chaque individu, et dans les sociétés que les individus composent et font exister par leurs interactions, alors on considère, et on le conçoit aisément, que la mobilité est secondairement une question technologique, est secondairement une question d'ingénierie. C'est d'abord ce que j'appellerais, pardonnez-moi le mot est peut-être un peu fort, une question anthropologique et politique. Au sens noble du mot politique, c'est-à-dire de cette activité intellectuelle qui nous permet à chacun de régler, autant que faire se peut, la vie collective, de produire une certaine régularité et une certaine unité à partir du maximum de diversité qui est celle qui correspond aux aspirations de chacun qui ne sont pas forcément convergentes.

C'est bien là la tâche qui vous attend, qui nous attend tous (habitant dans la métropole, je considère que je fais évidemment partie de cette tâche) : c'est d'être capables de réfléchir avec ce point de vue anthropologique et politique, et non pas de rabattre la réflexion sur des problématiques de choix technologiques ou même de choix de modes, parce que je pense qu'en fait, les choix de modes là aussi interviennent une fois qu'on a clairement défini un certain nombre d'autres types de choix. Et c'est d'autant plus important qu'on pourrait dire que la vie contemporaine donne une place de plus en plus éminente aux mouvements et aux connexions.

Alors, ne commettons pas non plus l'erreur de croire qu'il y aurait une société dans l'histoire qui n'aurait pas donné d'importance au mouvement et à la connexion. En vérité, l'être humain a ceci de particulier qu'il a toujours été plus ou moins, mais plutôt plus que moins, travaillé par la question mobilitaire. Mais évidemment, dans les sociétés contemporaines marquées par l'urbanisation très importante que nous connaissons, cette problématique du mouvement et de la connexion devient plus importante et on peut dire que les cultures mobilitaires et les cultures de la connectivité sont devenues des composantes à part entière des sociétés, et je dirais même des composantes à part entière de la vie de chacun d'entre nous. Nous existons en tant qu'êtres mobiles et connectés. Quoique nous fassions. Ne le voudrions-nous pas, de toute manière, nous sommes mobiles et connectés.

Et il faut à ce sujet ne pas commettre une première erreur, que parfois on commet : on entend beaucoup d'aspirations tout à fait légitimes à des processus par exemple de relocalisation des activités humaines et des productions. On en parle notamment dans le domaine agricole [*inaudible*], mais on en parle aussi dans le domaine de l'évolution de la ville. Et parfois, on pourrait croire ou laisser croire que la relocalisation aboutirait à une diminution des mouvements et des besoins de connectivité. Toutes les études qui sont faites jusqu'à présent montrent le contraire. C'est contre intuitif, un peu paradoxal, mais c'est comme ça. On pourrait même dire que plus nous allons relocaliser, plus nous allons complexifier la problématique mobilitaire. Plus nous allons la rapprocher des individus et de leur espace de vie au quotidien, plus nous allons en fait découvrir en fait la complexité des aspirations au mouvement des individus, et des aspirations à la connexion des individus. Donc il ne faudrait pas croire que nous serions à la veille d'une démobilité des sociétés. On peut même estimer l'inverse, même s'il est probable, et il est sans doute souhaitable, que dans les années qui viennent, l'échelle de ces mouvements évolue quelque peu, mais là aussi il serait erroné de croire en tout cas qu'à l'échelle mondiale on en finirait très vite avec la mobilité de grande échelle, de grande ampleur que nous connaissons dans tous les domaines, domaine de la vie individuelle, domaine de la production, domaine de la logistique, ce serait avoir une conception assez erronée du monde tel qu'il existe aujourd'hui pour le croire, et bien sûr s'il faut, il faut réfléchir à des mobilités fines, de très grande qualité, qui permettent en particulier d'assurer une certaine décarbonation d'une partie au moins de ces mobilités, peut-être pas de toutes, mais au moins d'une partie de ces mobilités.

Donc je passe souvent mon temps à dire la chose apparemment élémentaire, mais qui est lourde de conséquences, attendons-nous dans les années qui viennent à une complexification de la question, et pas à une simplification. Plus nous serons exigeants en termes de qualité, plus nous serons exigeants en termes de durabilité ou de soutenabilité, plus nous serons exigeants en termes de connexion des problématiques de mobilité avec les problématiques de justice, pas au sens de l'institution judiciaire mais au sens de la théorie philosophique de la justice, plus nous serons exigeants dans ces domaines, plus les questions deviendront complexes et plus le champ politique structuré par les mobilités deviendra conflictuel, et on en parlera peut-être dans la deuxième partie de cette soirée, moins cela sera finalement consensuel.

Parce que comme l'a dit très bien Annie Guillemot déjà tout à l'heure, plus on va se rapprocher des habitants et de leurs aspirations, plus un certain nombre de contradictions entre les aspirations des habitants, les aspirations de ces habitants en tant qu'usagers, les aspirations de ces habitants entre eux et les aspirations de ces habitants par rapport à l'aspiration de l'institution territoriale qui est censée les représenter, plus les différentiels entre toutes ces aspirations vont s'accroître. Donc, ne croyons pas que nous sommes au bout de nos peines. Non, je préfère le dire aux deux élus et à l'ensemble des personnes qui sont engagées dans cette réflexion, le plus difficile est devant nous, en raison même justement de cette complexification.

Parce que les choix que nous avons à faire sont des choix fondamentalement anthropologiques et politiques, parce que les choix technologiques et d'ingénierie sont seconds, et parce que nous aurons de toute manière à nous confronter en permanence à l'aspiration des individus, je rappelle quand même une chose qu'on a trop souvent tendance à oublier, c'est qu'historiquement, l'aspiration des individus au mouvement est parfaitement synchrone des grandes conquêtes démocratiques. Un géographe britannique, qui s'appelle Steven Graham, a montré dans un livre très célèbre qui s'appelle *On the move*, que finalement, la prise de conscience de la nécessité de vivre en démocratie avait été complètement synchrone de la prise de conscience de la nécessité de décloisonner les sociétés, d'ouvrir les sociétés, de les rendre plus mobiles. Je pense qu'il faut prendre très au sérieux ce lien entre le mouvement, les mobilités, la liberté et la démocratie. Personnellement, je suis très prudent, très méfiant, devant tout ce qui pourrait amener à une politique de contention qui ne dirait pas son nom des mobilités, parce que je pense que ce lien de la mobilité à la liberté ne doit pas être pris à la légère et d'ailleurs, dans les grands systèmes autoritaires que nous connaissons aujourd'hui encore dans le

monde, il n'est absolument pas hasardeux qu'à chaque fois, les mobilités sont extrêmement contrôlées, pour ne pas dire interdites. Et je pense que nous ne pouvons pas être désinvoltes par rapport à cette question-là. Parce que cela fait aussi partie de notre histoire collective, de l'histoire sociale qui est la nôtre, et je crois que cela mérite un tout petit peu de prudence.

Donc, en raison même de cela et je vais terminer aussi vite que possible cette première intervention, il me reste encore deux ou trois minutes, puisqu'on m'a dit pas plus de 10 minutes mais comme je ne regarde pas l'heure quand je commence, évidemment je peux croire que je peux terminer quand je le souhaite, parce que ce contenu politique et anthropologique est si fort, ne nous y trompons pas, le moindre choix engage un modèle de société et de territoire. Le moindre choix.

Prenons le cas de la ville pédestre. C'est très heureux que, grâce à la réflexion sur la mobilité, la marche soit redevenue dans nos réflexions ce qu'elle est dans nos pratiques, c'est-à-dire d'abord un moyen d'assurer, de façon très efficace, des mouvements tout à fait essentiels. C'est très heureux, et j'ai vu dans les premiers résultats de l'enquête ménage-déplacements que la marche avait conquis de nouveaux publics et c'est tant mieux. Mais évidemment, si nous privilégions la marche à pieds, non pas comme un mode résiduel et exotique mais comme en soit quelque chose qui procède d'un choix anthropologique et politique, alors quel type de ville développons-nous ? Quel type d'exigence cela a, pour nous tous, en termes de choix politique, en termes de capacité à assumer par exemple ce que l'on appelle la ville des courtes distances que Martial Passi a évoquée, une ville des courtes distances c'est-à-dire aussi une ville où en termes d'accessibilité des équipements, d'accessibilité des biens publics, on est capable de faire en sorte que le maillage soit suffisamment dense, pour que cette accessibilité soit réelle et offerte au plus grand nombre.

Parce que ce ne serait pas juste que la ville des courtes distances soit réservée à un certain type d'habitants et pas aux autres, si nous estimons que cette ville des courtes distances est un modèle auquel nous tenons ; ce ne serait pas juste, ce serait comme dit, dans la théorie de la justice de John Rawls, ce serait *unfair*, déloyal, que la ville des courtes distances soit celle de certains groupes sociaux de centre-ville et pas des autres.

Donc la question devient : dans quelles conditions peut-on assurer la jouissance de la ville des courtes distances pour tous les habitants de la métropole ? Et là, cela devient une autre paire de manche si vous me passez l'expression, parce qu'on se confronte immédiatement à une réalité de nos territoires. Que faisons-nous par exemple des espaces urbains de faible densité ? Comment abordons-nous cet espace urbain de faible densité, comment abordons-nous les demandes légitimes des habitants de ces espaces urbains de faible densité ? Comment abordons-nous leurs aspirations, peut-être, de jouir de cette ville des courtes distances qui est évidemment très opposée à un autre type de choix, qui pourrait être fait, qui est fait ailleurs dans le monde, qui est ce que j'appelle plutôt la ville servicielle, c'est-à-dire la ville où les moyens mobilitaires cette fois-ci sont convertis pour offrir à domicile, ou à proximité du domicile des habitants, le maximum des services et des produits envisagés. Dans le cadre de cette ville servicielle, les logistiques du dernier kilomètre deviennent tout à fait essentielles, puisque l'idéal c'est d'apporter au plus près de chacun, sans qu'il se déplace, ce à quoi il aspire. Ce n'est pas du tout le même type de ville. Sans doute que plusieurs villes peuvent coexister dans une, c'est d'ailleurs heureux et intéressant parce que de l'uniformité nait l'ennui, mais nous voyons bien qu'à chaque fois, ce sont des questions très lourdes qui sont devant nous.

Dernier point que je voulais évoquer, mais je n'aurai pas le temps de rentrer dans les détails : quand on regarde les études sur les mobilités d'aujourd'hui et de demain, on s'aperçoit en fait de quelque chose qui est assez confondant, c'est que les aspirations des habitants en matière de moyens mobilitaires sont assez élémentaires : simplicité, régularité, fiabilité, efficacité, propreté, sûreté. Voilà en gros on couvre l'essentiel. Et pourquoi je voulais dire ça, parce que je voudrais terminer par une petite remarque que j'espère vous ne prendrez pas mal : je suis frappé du décalage entre le caractère élémentaire et simple au bon sens du terme de ces aspirations qui fait qu'en gros quelqu'un nous dit « si c'est fiable et efficace et régulier, moi je prends plutôt les transports en communs », entre ces aspirations qui sont des aspirations basiques et parfois un certain type de réponse, que l'on apporte à

ces aspirations, et qui me paraît aujourd'hui caractérisée par une sorte de surenchère dans le design, l'aménagement formel, le traitement, l'hyper traitement paysager d'un certain nombre de solutions qui sont proposées. Et bien je serais très tenté de vous dire qu'en matière de mobilités de demain, ça peut vous sembler surprenant que je dise ça mais je voulais vous le dire, on pourrait être amenés, aussi pour des questions de justice sociale et de soutenabilité des coûts, à vouloir un peu moins de formel, un peu moins de design, un peu moins de carrossage, et un peu plus de simplicité, un peu plus d'efficacité, un peu plus de régularité, un peu plus de fiabilité ; l'avenir des systèmes mobilitaires n'est pas le design ; l'avenir des systèmes mobilitaires, c'est de les rendre plus justes, plus simples, moins coûteux, plus efficaces. Et nous sommes parfois là en contradiction avec un certain nombre de prescriptions qui sont par ailleurs faites par un certain nombre de donneurs d'ordres (on m'a dit que je pouvais être désagréable alors j'en profite, c'est assez rare qu'on nous le propose donc il ne faut jamais s'en priver).

Petite chose que j'ai oubliée de dire tout à l'heure, il y a un autre problème dans la mobilité, c'est que les coûts mobilitaires sont souvent masqués. Et le rôle d'un PDU c'est aussi, à mon sens, d'objectiver les coûts mobilitaires, mais de les objectiver vraiment en compréhension, c'est-à-dire dans toute leur complexité. Je sais que dans les experts, il y a des gens qui maîtrisent bien ces questions-là, parce que le coût mobilitaire c'est toujours très complexe à décomposer. C'est important parce qu'autrement, comment voulez-vous faire la balance coûts/bénéfices si vous n'êtes déjà pas capable d'objectiver les coûts ? Donc il y a aussi une exigence de travailler sur cette question des coûts mobilitaires mais en essayant d'avoir une vision large de ces coûts, et cela aussi je voulais le dire, et voilà pour la première étape de la soirée.

Intervention 2 : « la place des habitants dans la fabrique des systèmes de mobilité »

Alors, si l'on accepte ce que l'on a dit tout à l'heure, la mobilité est une question fondamentalement anthropologique et politique, alors on comprend aisément qu'on ne peut pas ne pas s'appuyer sur les habitants. Cela coule de source, on ne pourrait pas d'un côté dire que c'est une question anthropologique et politique, et de l'autre côté, estimer qu'il faudrait laisser les habitants de côté. Et leur apporter, clé en main, l'entièreté des solutions qui seraient censées les satisfaire en tant qu'usagers-clients des systèmes mobilitaires. Et ce d'autant plus, de surcroît que les habitants ne sont pas des usagers et des clients comme les autres. Ce sont des destinataires, mais ce sont aussi des habitants citoyens. Et on peut même aller plus loin, on peut estimer que les habitants possèdent une expertise, une expertise sur leur manière de vivre, sur leurs espaces de vie, sur leurs mouvements et sur leurs connexions. Et que cette expertise elle est précieuse, elle doit être mobilisée.

Alors là où ça commence à se gêner, évidemment, c'est que souvent, ces expertises des habitants, elles sont très singulières, on dirait, si on voulait faire pédant, idiosyncrasiques, c'est-à-dire qui sont liées à leur propre vécu, à leur propre conception des choses et du monde. Et donc elles sont difficiles à faire converger spontanément. Et c'est d'autant plus ennuyeux que les habitants sont toujours des cohabitants. On n'habite jamais tout seul quoiqu'on en pense, et quel que soit le désir qu'on puisse en avoir. C'est d'ailleurs un des problèmes de la vie urbaine, vous l'avez remarqué, c'est que la vie urbaine nous confronte toujours aux autres, qui sont d'incorrigibles gêneurs.

Donc on cohabite toujours, c'est dans le « co » que se pose la difficulté. Et dans une société d'individus comme la nôtre, parce que nous sommes dans des sociétés d'individus et là-dessus, pardonnez-moi mais on ne reviendra pas sur cette évolution, je ne pense pas que quiconque soit, dans une société comme la nôtre, prêt à renoncer à son intégrité d'individu, intégrité psychologique, intégrité intellectuelle, sa capacité de choisir, sa capacité d'avoir ses propres idées, même si nous voulons trouver des formes de vie collective plus satisfaisantes, nous voulons trouver des formes de vie collective plus satisfaisantes qui s'appuient sur la reconnaissance de notre statut d'individu.

Donc dans notre société d'individus, cohabitants, on se confronte immédiatement au fait que la mésentente l'emporte sur le consensus. Le différend l'emporte sur l'accord, ce qui a fait dire d'ailleurs à un très grand philosophe du politique qui s'appelle Jacques Rancière, dans un de ses très grands livres qui s'appelle *La mésentente*, que « *le fondement de la démocratie, c'est le désaccord* ». Le fait de ne pas être d'accord, c'est ce qui signifie l'existence d'une société démocratique et le fait de bien évidemment pouvoir mettre en scène cette mésentente, et en faire quelque chose. Et c'est bien à mon sens cela qui vous préoccupe. Parce que je ne doute pas, d'ailleurs dans les groupes qui ont travaillé, j'imagine qu'assez spontanément, au départ, tout le monde n'était pas forcément d'accord. Et que le travail a été de trouver la voie de passage, se frayer le chemin qui permettait de surpasser les désaccords ; cela ne veut pas dire les faire disparaître, mais les intégrer dans une dynamique collective.

Ce qui fait que si l'on réfléchit à ce que l'on pourrait appeler une démocratie, alors non pas participative, je n'aime pas du tout ce mot parce que cette expression, c'est pour moi une expression pléonastique. Je veux dire une démocratie qui n'est pas participative n'est pas une démocratie. C'est le moins que l'on puisse faire en démocratie que de participer. Ça commence par le libre consentement à l'impôt, il y a du boulot hein, mais voilà c'est le moins qu'on puisse faire. Donc une démocratie que l'on pourrait plutôt appeler d'implication dans un certain nombre de projets collectifs, c'est-à-dire une démocratie qui dépasse la participation au système représentationnel à travers en particulier le choix qu'on peut faire lors d'une élection. Parce que pour comprendre ce qui va suivre, il faut accepter que la vie d'un système démocratique ne se résume pas au régime électoral qui le caractérise. Lorsque le choix électoral est fait, une chose est faite, mais tout n'est pas dit. Et inventer une démocratie d'implication, qui soit évidemment connectée avec la démocratie de représentation, c'est la raison de la présence des élus, mais qui apporte aussi un autre registre d'expression démocratique, c'est quelque chose de tout à fait essentiel.

Et nous ne sommes peut-être pas en France parmi les sociétés politiques les mieux armées pour faire face à cela, parce que ce n'est pas notre tradition. Si nous étions dans certains pays, en Angleterre, aux Etats-Unis plus encore, il y aurait effectivement quelque chose qui renverrait à une vie démocratique très différente, je ne dis pas d'ailleurs forcément toujours meilleure mais en tout cas très différente. Et il faut comprendre que cette démocratie d'implication, elle va se colleter cette question de la mésentente, elle ne doit pas l'esquiver, elle doit partir du fait que nécessairement, ça cognera, nécessairement ça frotera.

Tenez, Martial Passi a commencé son discours tout à l'heure par une affirmation, il fallait construire, il faut assurer le droit à la ville pour tous. Mais c'est intéressant, tenez si nous avons le temps, nous pourrions faire un exercice : qu'est-ce qu'on entend par « droit à la ville pour tous » ? Et peut-être pas pour toutes d'ailleurs... pratiquement tous les mots sont sources de mésentente. Alors tous les mots, toutes les expressions ; « droit à la ville », nous ne serions pas forcément tous d'accord pour définir le droit à la ville de la même manière ; « ville », nous ne sommes pas tous d'accord pour définir la ville pour tous. La question du « tous » est une vraie question démocratique, c'est quoi ce « tous » dont on parle ? Cela veut dire que ce « tous », c'est le « tous » des seuls citoyens ? Des seuls résidents d'une commune lorsqu'il s'agit de faire des choix pour une commune ? Dans ce « tous », est-ce qu'on y met les gens de la Jungle de Calais aujourd'hui ou pas ? Immédiatement, les questions se posent, et je ne dis pas qu'elles sont simples à traiter mais les mettre sur le tapis, en tout cas, c'est s'assurer beaucoup de désagréments.

Donc si l'on prend au sérieux cette démocratie d'implication fondée sur la mésentente, on voit bien qu'il y a un énorme travail à faire, et un travail qui ne s'arrête pas aux productions de documents comme le PDU, en fait ce que je serais tenté de vous dire : ce que vous faites là, c'est un lancement et pas une conclusion. Cette démocratie d'implication, c'est le contraire de la démocratie d'opinion, c'est le contraire de ce que l'on a l'habitude de pratiquer aujourd'hui quand on pense faire de la démocratie participative, c'est-à-dire de la démocratie d'opinion ; c'est une démocratie où toutes les prises de paroles commencent par « moi, je », « moi je pense que »... Non, non la démocratie d'implication, ce

n'est pas la démocratie de l'opinion personnelle, parce que la démocratie d'opinion, on sait ce que ça donne, elle est arbitrée par les médias, cela veut dire que c'est la démocratie de la guerre de tranchées. Où plus personne ne s'écoute. Où plus personne n'est même plus capable d'expliquer pourquoi il est en désaccord avec un autre.

Donc la démocratie d'implication, c'est d'abord un processus d'apprentissage collectif. C'est une éducation collective. Il faut acquérir tous des expertises et des compétences que nous n'avons pas, c'est-à-dire la première, la capacité non pas de dire son opinion, mais d'objectiver une position. C'est-à-dire de rendre claire une prise de position sur un problème donné. Et d'essayer de le rendre si clair qu'on puisse en débattre en collectivité. Je reprends l'exemple de la qualité, que Dominique Mignot a mis en avant à juste raison tout à l'heure. Il a insisté à juste raison sur l'importance des connexions. Mais par exemple la qualité, c'est une notion équivoque. Ce n'est pas une notion première, c'est une notion multidimensionnelle : qu'est-ce que serait, pour chacun d'entre nous, la qualité ? Il faut donc objectiver une position autour de la qualité pour la rendre discutée et discutable.

Donc, comment faire cela ? Et bien il faut inventer les processus éducatifs qui nous permettent de faire vivre cette démocratie d'opinion [*sic*], mesdames messieurs, j'ose le dire, je pense que c'est la grande frontière du politique en France pour les prochaines années. Je serais même tenté de dire que la plus grande frontière des politiques n'est peut-être pas le choix à l'élection présidentielle 2017, surtout s'il ne s'agit que d'un choix de personne, la grande frontière du politique, c'est la frontière que nous avons tous à franchir collectivement, en assumant collectivement cela, c'est la grande frontière que l'éducation collective à une démocratie d'implication qui passe par la possibilité que chacun objective ses points de vue, et fasse naître le débat autour de nos différends.

Il y a des systèmes qui existent, il y a des recettes, il y a des méthodes et vous en avez essayé quelques-unes : les mini publics ; c'est très bien les mini publics, on a des résultats qui sont parfois déconcertants, pour des gens dans mon genre toujours assez marqués par la pensée libertaire, libérale enfin philosophiquement libérale, l'idée de la contrainte, le doigté dans la contrainte [*se réfère à la vidéo des mini publics*], alors là moi, si vous voulez, ça me laisse euh...ça me...mais je veux bien en discuter, je veux bien comprendre ce qu'il y a derrière, parce que je trouve que c'est intéressant ce qu'il y a derrière. Parce que dans une démocratie d'implication, toutes les idées doivent être entendues à partir du moment où elles sont traduction d'une objectivation de point de vue. Parce que si vous faites de la démocratie d'implication, vous ne pouvez pas trier sur les idées. C'est à mon sens pour ça qu'on hésite souvent, parce que dans une vraie démocratie d'implication où vous écoutez tout le monde, et bien vous n'êtes jamais sûr de ce qui va être dit. Et vous n'êtes jamais sûr d'être content de ce que vous allez entendre. Mais vous êtes obligé de faire avec, parce que si vous ne voulez pas faire avec, il faut ne pas commencer.

Donc ce processus d'apprentissage à travers le mini public, ça peut être fait et puis il y a plein d'autres choses qui pourraient être inventées, alors je vous en donne deux ou trois, alors vous allez me dire « il a abusé de l'eau de Vittel, il faut vraiment terminer la soirée, parce que vraiment il commence à rêver », mais il y a des choses qui peuvent être tentées, qui ont été tentées. Par exemple, des procès. On instruit le procès autour d'un conflit, d'aménagement par exemple. On peut faire le procès de la voiture. On peut faire le procès d'un grand stade, on peut faire le procès d'un aéroport. Et on l'organise comme un procès : on instruit à charge, à décharge, on apporte des preuves, on objective, et on tire au sort un jury. On tire au sort un jury qui tranche, après tout ça marche pour les procès criminels. Vous croyez que c'est facile d'être juré d'assises dans un procès criminel ? Pourquoi est-ce que le tirage au sort, ça ne marcherait pas pour certains processus délibératifs au sujet de certaines questions ? Sans doute pas toutes, mais pourquoi pas ? Je vais le dire comme je le ressens, je pense que politiquement, un procès, c'est plus juste qu'un référendum. Parce que si on en croit un certain type de référendum qui se passe, par exemple, dans un pays proche, quand c'est l'UDC qui pose en Suisse un certain nombre de questions, le référendum n'est pas à l'abri des captations démagogiques. Dès que vous êtes dans un procès, un processus, vous instruisez, vous êtes obligés de sortir les arguments,

à charge et à charge, même avec des avocats, cela a été fait ça hein, je ne rêve pas, ça a été fait, et je peux vous dire, le pire, non le pire du pire, c'est que ça fonctionne. C'est d'ailleurs souvent comme ça que je termine mes présentations sur ce genre de choses, qu'avons-nous à risquer en essayant cela ? Nous avons à risquer le fait que cela fonctionne. Et que, évidemment, par effet retour, cela questionne notre démocratie.

Autre exemple, et j'en terminerai là, je me suis vu proposé de temps à autres, alors j'ai prévenu que j'allais dire cela, on m'a dit « oui oui, tu peux dire ça », je me suis vu proposé de temps à autre la chose suivante : nous passons beaucoup de temps en mouvement et en connexion, nous passons vraiment beaucoup de temps de notre vie au quotidien en mouvement et connexion. Et pourtant, les réseaux de transports, les systèmes connectiques, sont infra démocratiques. Pourquoi ne pas inventer un parlement des mobilités et des connexions ? Pourquoi ne pas inventer une manière de se prononcer démocratiquement sur un certain nombre de choix, qui tiennent strictement à l'importance que ces mouvements et ces connexions ont dans notre vie ? Est-ce qu'une fois qu'on a élu ces élus, tout est réglé ? Non, il y a encore la vie au jour le jour à aborder, ces systèmes des parlements existent hein sous forme expérimentale, c'est-à-dire en gros, on a essayé de faire un parlement d'un grand réseau de transports, en lui définissant un certain nombre de fonctions. Ça serait d'ailleurs curieux que l'on soit sceptique par rapport à l'idée d'un parlement, dans un pays de tradition démocratique ; ou alors c'est qu'on n'a plus confiance dans ses parlementaires. Donc il y a là des pistes qui sont tout à fait étonnantes, que dans une certaine mesure, certaines commissions en France, comme la Commission du débat public, essaient de travailler en disant mais finalement comment changer les manières d'entrer en relation autour de sujets politiques, et comment faire démocratie différemment de ce que nous avons l'habitude de faire ? Qu'avons-nous à risquer à au moins y réfléchir ? Pas grand-chose, et peut-être serions-nous bien inspirés de tester ça et là quelques modalités réelles de cette démocratie d'implication, que j'ai essayé de plaider devant vous en quelques minutes.

Table des figures

<i>Figure 1 : principes d'organisation des transports urbains</i>	19
<i>Figure 2 : principes de relation entre l'AOM et les usagers selon le mode d'organisation des transports urbains</i>	22
<i>Figure 3 : périmètre d'intervention du SYTRAL jusqu'en 2013 – Source : SYTRAL</i>	31
<i>Figure 4 : périmètre d'intervention du SYTRAL 2013-2014 -Source : SYTRAL</i>	32
<i>Figure 5 : périmètre d'intervention du SYTRAL à partir du 1^{er} janvier 2015 – Source : SYTRAL</i>	33
<i>Figure 6 : l'organisation locale du Grand Lyon en matière de mobilités et les relations aux usagers</i>	35
<i>Figure 7 : les identités graphiques des différents services de mobilité sur le Grand Lyon - Sources : sites internet des institutions et entreprises concernées</i>	36
<i>Figure 8 : les différents visages des « usagers-clients »</i>	51
<i>Figure 9 : la privatisation et la complexification des services de mobilité sur le territoire du Grand Lyon</i>	59
<i>Figure 10 : les modalités d'intervention des acteurs publics locaux envers les nouveaux opérateurs privés de services de mobilité</i>	83

Table des matières

Sommaire.....	7
Avant-propos	9
Introduction	11
Partie 1 : L’action publique en matière de mobilités au sein de l’agglomération lyonnaise : organisation et acteurs.....	15
1. L’organisation française en matière de déplacements et mobilités.....	15
1.1. Rappel législatif.....	15
1.2. Un acteur central : l’Autorité Organisatrice des Mobilités.....	18
1.3. La relation de l’AOM avec les usagers dans la loi	20
2. L’organisation et les acteurs publics lyonnais en matière de déplacements et mobilités....	23
2.1. La Métropole de Lyon	23
Bref historique de la création de la communauté urbaine de Lyon et de la gestion locale des services urbains	23
De la COURLY au Grand Lyon.....	25
La Métropole de Lyon	26
2.2. La compétence en matière de déplacements : la communauté urbaine, puis la Métropole de Lyon, et le SYTRAL	26
Communauté urbaine de Lyon, puis Métropole de Lyon et SYTRAL : l’évolution des périmètres	30
3. Conclusion partielle	36
Partie 2 : l’évolution de la place des acteurs privés dans la fabrique de la ville	39
1. La « privatisation » de la fabrique urbaine.....	40
1.1. Les « grands ensembliers » urbains.....	40
Des raisons financières et techniques :.....	40
Des raisons politiques et électorales :	41
1.2. De la ville durable à la ville « intelligente »	44
La « ville intelligente », une ville plus intelligible pour une ville plus durable ?	45
2. Une reprise en main de la fabrique et de la gestion urbaines par les citoyens ?	47
2.1. Economie de la fonctionnalité et consommation collaborative.....	48
Economie de la fonctionnalité	48
La consommation collaborative.....	48
Les multiples visages de l’usager	50
2.2. Economie des plateformes	52
2.3. Opportunités, limites et risques	53
Opportunités :.....	54
Menaces :.....	55
3. Conclusion partielle	57
Partie 3 : la prise en compte de la privatisation du fonctionnement urbain par les acteurs publics lyonnais.....	61
1. Les modalités de révision du Plan de Déplacements Urbains (PDU) de l’agglomération lyonnaise.....	61
1.1. Les grandes étapes et les modalités d’élaboration du nouveau PDU	61
La décision de mise en révision du PDU :.....	61
Les étapes d’élaboration du nouveau PDU :.....	62
Les objectifs du nouveau Plan de Déplacements Urbains :	63
1.2. La concertation dans le cadre de l’élaboration du Plan de déplacements urbains de l’agglomération lyonnaise	64
Les principes :.....	64

En pratique :.....	65
1.3. Les acteurs privés abordés dans le PDU	68
2.1. Les relations actuelles entre les acteurs publics du territoire et les acteurs privés en matière de mobilités et de déplacements	70
3. Conclusion partielle	82
Conclusion.....	85
Bibliographie	93
Annexe 1 : délibération n°15.011 en date du 5 Mars 2015 de mise en révision du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise.....	97
Annexe 2 : Conférence-débat du PDU du 4 Mars 2016 – retranscription de l'intervention de Michel Lussault	106
Table des figures	113
Table des matières	115