



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

Géraldine Pflieger

(Département de science politique – Université de Genève, geraldine.pflieger@unige.ch)

Workingpapers du Programme
Villes & Territoires

wppoleville@gmail.com
<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Résumé :

L'objet de cette communication est d'étudier les relations qui s'établissent entre la Commission européenne et les collectivités locales dans le cadre de l'élaboration des politiques locales de transports urbains. Quel est l'impact des politiques européennes sur les politiques locales de transports urbains ? Comment les programmes incitatifs employés par la Commission européenne sont-ils mis en œuvre au plan local ? Comment les autorités publiques locales se saisissent des programmes CIVITAS pour se doter de nouvelles capacités d'action, aux échelles locales et européennes ? Nous nous intéressons à l'appropriation locale et à l'impact du projet européen CIVITAS, mis en œuvre dans les quatre villes françaises participantes – Nantes, La Rochelle, Lille et Toulouse – dans une perspective comparative.

Nous verrons que les villes françaises se saisissent des programmes européens avec une habileté telle que les financements de CIVITAS renforcent les politiques déjà engagées localement, plus qu'ils ne participent à la diffusion des préceptes communautaires en la matière. De plus, le programme CIVITAS a offert aux villes françaises l'opportunité de s'insérer dans un réseau sélectif de villes leaders dans le domaine de la mobilité. "Entre le local et l'Europe", cette analyse dessine un nouveau modèle d'action publique locale, avec des collectivités qui parviennent à jongler avec les échelles tout en restant maîtresses du jeu.

Pour citer ce document :

Pflieger, Géraldine (2011). « Entre échelle locale et communautaire. Les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains », *Workingpapers du Programme Villes & territoires*, 2011-1, Paris, Sciences Po

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Workingpapers du Programme Villes & territoires*, voir le site web <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Abstract:

Readers wishing to cite this document are asked to use the following form of words:

Familyname, Firstname (2011). "Title of Working Paper", *Workingpapers du Programme Villes & territoires*, 2011-xx, Paris, Sciences Po

For an on-line version of this working paper and others in the series, please visit our website at: <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Introduction¹

Dans le secteur des transports publics, l'année 2007 fut marquée par une mobilisation inédite des collectivités locales en faveur de l'engagement de l'Union européenne dans la promotion de la mobilité durable, à l'occasion de la préparation du Livre vert sur les transports urbains. En vérité, la relation entre les collectivités et l'Europe sur le thème des transports fut houleuse et marquée par dix années de négociations sur le périmètre d'action de l'Union européenne. Une décennie qui débute par la levée de bouclier des collectivités locales contre le projet de règlement OSP, par lequel la Commission a tenté de généraliser la gestion déléguée et s'achève avec le livre vert ; dix années marquées également par le déploiement des deux phases du programme incitatif d'expérimentation dans les transports urbains, CIVITAS.

Suite aux premières initiatives européennes dans le champ urbain, à vocation généralistes telles que Urban I et II), l'action de l'Union européenne à l'échelle locale s'est dans un second temps déclinée dans de multiples programmes sectoriels, dans les domaines de la coopération transfrontalière, de l'énergie et de l'environnement, de la culture et des transports. Le programme CIVITAS (City-Vitality-Sustainability) a été lancé en 2000 par la DG TREN en s'adossant aux budgets des 5e, 6e et 7e programmes cadre de recherche de l'Union européenne. Suite à deux appels à concours lancés en 2000 (CIVITAS I/ 2002-2006), puis en 2004 (CIVITAS II/2005-2009), 36 villes ont été sélectionnées. Les mesures mises en œuvre par les 36 villes dans le cadre du programme représentent un budget d'environ 300 millions d'euros, dont plus de 100 millions financés par l'Union Européenne. Les 19 grandes villes choisies en 2000 se sont organisées en quatre consortiums, composés de quatre à cinq villes chacun. Les 17 villes CIVITAS prévues par les groupes de projets et décliné dans chacune des villes comprend diverses actions telles que l'emploi de véhicule à énergie propre, le développement des transports collectifs, la promotion de modes de vie moins axés sur l'automobile, la mise en œuvre de restriction d'accès, la gestion des transports de marchandises en ville ainsi que des innovations en termes de tarification et d'exploitation. A l'image des premières politiques urbaines engagées par l'Europe au cours des années 1990, cette intervention nouvelle émerge dans un contexte de retrait progressif des Etats du financement des transports urbains ; les villes perçoivent en l'Europe un nouvel appui potentiel. L'objet de cet article est de prendre cette riche décennie de négociation comme un analyseur des relations entre les villes et l'Europe, en se focalisant sur les modalités pratiques d'européanisation des politiques locales grâce à l'étude du programme CIVITAS et de son application dans les quatre villes françaises y ayant participé. Quel est l'impact des politiques européennes sur les politiques locales de transports urbains ? Comment les programmes incitatifs

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

employés par la Commission européenne sont-ils mis en œuvre au plan local ? Comment les autorités publiques locales se saisissent des programmes CIVITAS pour se doter de nouvelles capacités d'action, aux échelles locales et européennes ?

Après un état de l'art sur la question de l'eupéanisation des politiques locales, nous analyserons ensuite les impacts des programmes européens sur les politiques locales de déplacements, à partir de l'exemple de quatre villes françaises, avant d'étudier les modalités de structuration des collectivités locales grâce aux réseaux européens thématiques sur les transports urbains qui se font désormais concurrence.

1. L'eupéanisation des politiques locales

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

“Le processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de “façons de faire”, de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national.”

Cette définition permet de distinguer le processus dialectique d'eupéanisation par le haut ou par le bas, des tendances plus unilatérales à la convergence et à l'harmonisation. Une politique peut être eupéanisée – c'est-à-dire être profondément transformée dans ses modes de faire, ses règles et instruments sous l'influence de l'Europe – sans forcément conduire à une politique commune et convergente. Cette définition de l'eupéanisation permet d'élargir le regard porté sur la diffusion des politiques publiques à l'échelle européenne, ainsi que sur les rapports entre niveaux de gouvernement, tant nationaux qu'infranationaux. Dans la lignée de cette définition ouverte de l'eupéanisation, Adam Marshall (2005) a proposé une grille analytique distinguant deux voies d'eupéanisation des politiques locales. Tout d'abord, dans le sens d'un processus descendant (*downloadeuropeanisation*), l'eupéanisation se traduit par des changements dans les politiques et pratiques des acteurs publics locaux sous l'influence des programmes européens. Deuxièmement, dans une perspective ascendante (*uploadeuropeanisation*), l'eupéanisation consiste dans le transfert aux échelons supranationaux de pratiques urbaines et d'initiatives locales innovantes. En pratique, l'eupéanisation descendante ou ascendante peut prendre différentes voies : la mise en œuvre de programmes européens au plan local, l'adaptation à la pression de nouvelles règles européennes, le lobbying auprès des instances européennes tant dans l'objectif d'influencer son activité de réglementation que les financements octroyés, l'organisation en réseau de villes ou d'autorités publiques locales afin de se doter d'une capacité d'action d'échelle européenne (Benington et Harvey, 1999; Marshall, 2005).

Sur la scène politique européenne, les premières recherches portant sur l'engagement des acteurs infranationaux ont été menées dans les années 1990 afin de souligner le poids des régions dans l'émergence du gouvernance multi-niveaux des politiques européennes (Scharpf, 1994; Benz et Eberlein, 1999). Le concept de gouvernance multi-niveaux met en exergue la dimension polycentrique du pouvoir en Europe, non plus concentré dans les mains des seuls Etats, mais partagé à des degrés divers entre niveaux multiples – européen, nationaux et régionaux – et de plus en plus différenciés d'une région à l'autre. Ces

travaux se sont focalisés sur l'activité de lobbying des Régions européennes à l'heure de la montée en puissance de la politique régionale, dans un contexte de mise en concurrence des régions européennes au sein du marché unique (Hooghe et Keating, 1994; Hooghe, 1995). Leur objectif premier a été d'évaluer dans quelle mesure l'incursion de l'échelon régional dans le niveau européen remettait en cause le système de décision d'essence intergouvernementale, associant les Etats et l'Union européenne. Le débat entre les plus optimistes – voyant dans l'émergence des Régions une forme de remise en question complète des modes de gouvernement passés de l'Union européenne – et les plus pessimistes – voyant dans l'essor politique des Régions un changement marginal des processus de décision intergouvernementaux, a finalement débouché sur une lecture plus dialectique des rapports entre niveaux en Europe. Depuis les années 1990, les nouveaux arrangements institutionnels s'hybrident ou s'additionnent aux anciennes pratiques de négociations plutôt que de s'y substituer et dessinent des scènes extrêmement diversifiées de gouvernance multi-niveaux (John, 2000). En mettant en regard les cas de Bordeaux (France) et de Stuttgart (Allemagne), Benz et Eberlein (1999) ont montré que les villes-régions se trouvent dans une telle situation de concurrence qu'elles parviennent à se doter de stratégies de coopération inédites, parfois dans des espaces de négociation découplés les uns des autres, mais dont elles restent les pilotes. En parallèle, les villes-régions continuent à s'appuyer sur leurs relations avec le niveau national (Bache, 1999; Benz et Eberlein, 1999), qui peuvent varier entre la coopération formalisée du système fédéral allemand et les régulations plus informelles entre niveaux, typiques du système centralisé français (Balme et Jouve, 1996; Duran et Thoenig, 1996).

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

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

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

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

En nous intéressant aux modalités pratiques d'eupéanisation des politiques locales de transport et à l'influence des programmes incitatifs sur les capacités d'action des collectivités locales aux échelles locales et européennes, nous testerons les trois hypothèses suivantes :

H1 : les programmes européens ne représentent pas une incitation suffisante pour soutenir une eupéanisation descendante de la politique locale des transports urbains, qui reste enclavée dans des sentiers de dépendance locaux.

H2 : dans un contexte de retrait de l'Etat du secteur des transports publics et de concurrence renforcée entre les villes, les autorités publiques locales se mobilisent au plan européen pour obtenir des financements.

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

³ Europeancities and regions networking for innovative transport solutions.

H3 : cette mobilisation tend à renforcer la concurrence politique entre les villes au plan européen et à reproduire un réseau de villes leaders.

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

La démarche que nous proposons s'appuie sur l'étude des formes d'appropriation dans les villes du programme CIVITAS afin d'évaluer et de comparer dans quelle mesure et comment les villes concernées ont modifié leurs pratiques au fil de la mise en œuvre du programme.

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

1. le rôle de la Commission européenne. Cette analyse s'adosse à la définition première de l'eupéanisation qui se concentre sur les processus top-down, en s'intéressant aux impacts dans les Etats-membres de l'adoption et du transfert des décisions européennes (Radaelli, 2003; Saurugger et Surel, 2006).

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

Ces deux variables peuvent permettre d'évaluer l'impact effectif des processus d'eupéanisation, via l'influence directe de la Commission vis-à-vis des processus politiques locaux et de la permanence des arrangements passés. Ce volet du travail de terrain s'est appuyé sur la réalisation de quatre études de cas (par entretiens semi-directifs et analyse documentaire) dans les quatre villes françaises concernées par CIVITAS.

Cette évaluation permet dans un second temps de comprendre comment le programme CIVITAS a offert aux villes françaises l'opportunité de s'insérer dans un réseau sélectif de villes leaders dans le domaine de la mobilité et de se doter de nouvelles capacités d'intervention politique et de lobbying.

3. Quatre voies d'inflexion des politiques de transports urbains : influences respectives de l'UE et trajectoires politiques locales

L'initiative CIVITAS établit dans ses fondements un cadre d'action proposant huit champs de mesures : l'emploi de véhicule à énergie propre, la mise en œuvre de politiques tarifaires intégrées, la mise en œuvre de restriction d'accès, le développement des transports collectifs, la promotion de modes de viabilité axés sur l'automobile, la gestion des transports de marchandises en ville, la gestion de la demande de mobilité et la promotion des modes doux ainsi que des innovations d'exploitation. Cette exigence de départ aurait pu constituer une voie d'influence de la Commission pour que les villes initient de nouvelles actions relatives aux transports ; plus généralement qu'elles y adaptent leurs politiques locales de déplacements, voire qu'elles adoptent de nouveaux référentiels. Pour les villes CIVITAS françaises, nous verrons que la situation est contrastée. Pour les villes de la première phase du programme, Nantes et Lille, CIVITAS a soutenu les projets en cours ; en revanche pour les villes moyennes de la seconde phase, La Rochelle et Toulouse, le programme CIVITAS a permis d'accélérer ou d'infléchir les politiques de transport, le projet européen étant employé stratégiquement par les élus et techniciens pour soutenir la mutation des politiques locales à Toulouse ou légitimer la mise en œuvre de nouveaux instruments tels que le PDU à La Rochelle. CIVITAS a été approprié par les villes comme un moyen de renforcement de leurs propres trajectoires politiques, et plus rarement comme une forme d'*aggiornamento* des politiques locales de déplacement.

3.1.1. Nantes

Nantes s'est investie dans CIVITAS sans être sollicitée par un bureau d'étude ou par une autre ville. Camille Durand⁴, élu responsable des transports à Nantes Métropole lors de CIVITAS 1, parle « d'un circuit au niveau de la Commission Européenne ». Selon lui, Nantes a produit de bons résultats dans tous les projets européens auxquels elle a participé. C'est la Commission Européenne qui a contacté Nantes Métropole pour qu'elle participe à CIVITAS car les politiques de transport urbains initiées par Nantes correspondent à l'esprit du programme. Les actions proposées faisaient partie du programme d'action initié par l'agglomération, déjà budgétées et en cours de réalisation pour certains (réaménagement de la route de Vannes). Nantes a proposé un plan d'action qui adhérait parfaitement aux projets déjà programmés localement, afin d'être certaine de pouvoir les réaliser dans les quatre années du projet. Dans un premier temps, Nantes a répondu aux côtés d'Alborg uniquement. Le choix s'est tourné vers Alborg car les deux villes avaient déjà travaillé ensemble. Nantes était donc assurée de la fiabilité de son partenaire. De plus, Alborg s'est définie dès le départ comme une ville suiveuse, ne souhaitant s'investir que sur des problématiques bien particulières. Nantes a donc pris le leadership de ce premier

⁴Entretien du 15/05/2008.

consortium. A l'heure des négociations, la Commission Européenne a imposé la fusion avec un autre consortium formé par Kaunas, Brème et Bristol, formant alors le consortium VIVALDI. Cette fusion a été décidée sur la base d'une complémentarité des actions proposées. Suite à la fusion, la Commission a décidé que le leadership reviendrait à Bristol. Nantes, leader de son premier consortium, s'est vu attribuer en compensation le statut de coordinateur scientifique. C'est d'ailleurs le seul consortium de CIVITAS 1 où l'on trouve deux chefs de file. Au plan politique, d'après Nantes Métropole, l'apport financier n'est pas la cause de la participation de

Nantes à CIVITAS. Celle-ci a été motivée par la visibilité européenne apportée par l'initiative. Mais, au plan technique, les représentants de l'Agence d'urbanisme et du Syndicat mixte des transports estiment tout de même que les subventions européennes, d'un montant de 3,3 millions d'euros ont joué un rôle incitateur pour les collectivités. A Nantes, le budget de CIVITAS s'est concentré pour 75% sur trois projets : l'acquisition de 150 bus à gaz et le soutien aux projets de développement de la ligne 4 de bus à haut niveau de service, de la ligne ferroviaire interurbaine Nantes-Vertou et du projet de requalification de la route de Vannes.

Tout au long du projet, Nantes a bénéficié d'une relation privilégiée avec la Commission. Elle a été choisie parmi les villes CIVITAS pour recevoir l'Award CIVITAS (ville qui représente le mieux l'esprit CIVITAS). Elle a remporté le concours pour accueillir le forum CIVITAS, face à Stockholm. Fait rare, Camille Durand est le seul élu à avoir reçu un trophée en son nom, pour son investissement politique dans CIVITAS et dans les transports propres ; la Commission ne délivre généralement pas de récompense aux élus, mais plutôt aux villes. Ainsi, CIVITAS a sans conteste contribué à enrichir le « CV Européen » de Nantes. Progressivement, Nantes a consolidé ses références et son expertise européennes afin de la mettre à profit au sein des différents réseaux dans lesquels elle est amenée à travailler.

Eric Chevalier⁵, directeur du service « transports collectifs et déplacements » à Nantes Métropole, précise tout de même que ce n'est pas le fait de participer à CIVITAS qui fait que Nantes est reconnue, mais les actions qu'elle a mené dans ce cadre s'inscrivent dans la continuité des actions de la ville depuis une trentaine d'années, faisant de Nantes un laboratoire intéressant pour le tramway ou les Bus à Haut Niveau de Service. Le fait que seulement deux villes françaises aient été retenues dans CIVITAS 1 place d'autant plus Nantes en avant pour d'autres projets européens. Pour la Commission européenne, la promotion de villes-balises se situe dans l'essence même de l'initiative CIVITAS : mettre en valeur des villes-phares à l'échelle européenne et subventionner leurs projets pour servir d'exemple aux autres villes en menant une politique intégrée des transports.

3.1.2. Lille

Lille a participé à peu de projets européens dans le domaine des transports avant CIVITAS 1 (2002-2006). Son consortium, dénommé Trendsetter, a regroupé les villes de Lille, Graz (Autriche), Prague

⁵Entretien du 15/05/2008.

(République Chèque), Stockholm (Suède) et Pécs (Hongrie). Lille Métropole a pris connaissance de CIVITAS grâce au travail de veille de son service « relations européennes ». Après validation par la direction transports, la Communauté urbaine de Lille a répondu à l'appel à projet. Membre depuis plusieurs années du réseau Polis, des villes européennes pionnières sur les enjeux de mobilité, Lille s'est appuyée sur ce réseau pour choisir son premier partenaire, Stockholm, du fait de l'utilisation commune aux deux villes du biogaz pour les autobus. Stockholm a ensuite pris contact avec Prague, et une première candidature à CIVITAS a été portée par ces trois villes. Stockholm était le leader de consortium et Lille ne souhaitait pas endosser ce rôle, préférant apprendre de Stockholm, largement reconnue dans le champ des programmes européens. Suite aux réponses des candidats, la DG TREN a exigé une fusion de consortium. De trois villes, le consortium est ainsi passé à cinq, se voyant dans l'obligation de rallier Graz et Pécs soulevant des enjeux de cohérence : « Un projet est une compétition. On avait surtout beaucoup travaillé avec Stockholm pour étudier les complémentarités, avec toute une cohérence de projet... Et après on réunit les deux [...]. Forcément, c'est un peu artificiel » affirme ainsi Yves Baesen, responsable du projet CIVITAS à Lille⁶.

Les projets présentés par Trendsetter recouvrent deux grands domaines : l'amélioration de la gestion de la mobilité et la mise en place de flottes de véhicules propres et rentables. Le projet Trendsetter à Lille est essentiellement organisé autour d'un objectif principal : accroître significativement l'usage des transports publics, en encourageant les alternatives à la voiture individuelle. L'objectif à atteindre était de multiplier par deux le nombre de voyages entre 1998 et 2000, un des objectifs clés du PDU de Lille. Lille a reçu environ 1,7 millions d'euros de subventions de CIVITAS. Par les 128 bus au gaz achetés, les coûts éligibles ne représentent que la partie amortissable sur les trois années de mise en œuvre de CIVITAS. De fait, à Lille, le financement ne représente pas la motivation première de l'engagement dans CIVITAS, même si cet argument a joué un rôle. Toutes les mesures proposées par Lille auraient été réalisées, même sans la contribution de CIVITAS. Yves Baesen précise que « les financements ne sont pas dans des mesures qui font basculer une orientation transport collectifs ». « Pour la Communauté Urbaine, l'intérêt de s'engager dans ce type de démarche n'est pas un intérêt pécuniaire, car les subventions sont très modestes au regard des investissements », mentionne Eric Quiquet⁷, vice-président en charge des transports urbains à la Communauté urbaine.

En revanche, la participation à CIVITAS a engendré une reconnaissance très perceptible de la part de différents acteurs des transports. Pour Yves Baesen, responsable du projet Trendsetter-Lille, cela représente le principal avantage de CIVITAS. Lille, qui recevait déjà quelques villes pour présenter ses initiatives, a vu les sollicitations augmenter suite à CIVITAS : « On a ressenti fortement l'intérêt de ce label européen qui a suscité l'intérêt des différents interlocuteurs, que cela soit d'autres villes ou la Commission », affirme-t-il. Dans ce sens, la DG TREN a choisi Lille pour présenter ses réalisations lors de la conférence annuelle du programme Clean Cities, équivalent américain de CIVITAS. CIVITAS a modifié

⁶Entretien du 02/09/2008.

⁷Entretien du 03/09/2008.

les relations entre la ville et la Commission. Lille, qui s'était vu refuser plusieurs projets européens fait désormais partie des villes « à sélectionner ».

3.1.3. La Rochelle

La Rochelle s'est lancée dans CIVITAS suite à une sollicitation en 2003 de Marie Launay, chargée de projet européen pour l'association les « Eco Maires ». Cette proposition est arrivée au début de la mise en œuvre d'un PDU ambitieux et s'est appuyée sur un partenariat avec Ploiesti (Roumanie) et Preston (Angleterre). Un nouveau PDU, riche en projets, doublé d'une réduction des subventions d'Etat pour les transports publics ont formé un contexte favorable pour que La Rochelle s'intéresse à CIVITAS. De plus, la volonté politique, incarnée entre autres par le Maire et président de la Communauté d'agglomération, Maxime Bono, s'orientait clairement vers le maintien de la réputation de la ville comme pionnière de l'innovation dans les transports. Un premier contact a été pris avec les deux villes partenaires de Preston et Ploiesti ainsi qu'avec la Commission Européenne lors du forum CIVITAS d'octobre 2003 à Graz (Autriche).

A l'image des autres projets CIVITAS étudiés, les mesures proposées par chaque ville ne sont pas issues d'un travail en commun du consortium, mais ont été préparées par chaque ville puis rassemblées pour former le projet commun. Les principaux objectifs du consortium portaient sur l'usage de carburants alternatifs, les techniques de gestion de la circulation et l'apprentissage entre les villes des pays nouveaux entrants et les villes d'Europe occidentale. Le projet SUCCESS à La Rochelle représente environ 8 millions d'euros de dépenses, pour 3,15 millions d'euros de subvention. Le rôle d'accélérateur du programme est une fois de plus souligné par les acteurs rochelais. La politique des transports rochelaise est caractérisée par une succession d'innovations relatives aux transports propres. Ainsi, la participation à CIVITAS constitue en elle-même une continuité. Parmi les 26 mesures CIVITAS de La Rochelle, nombreuses sont celles qui poursuivent une orientation préalablement initiée. On peut citer l'extension du plan bus-vélo, la construction d'un deuxième parking-relais, la tarification des transports publics. Ainsi, même si CIVITAS n'a pas modifié les orientations de la politique des transports de La Rochelle, le programme a incité à encore plus d'exigence pour l'approfondissement de la politique des transports. En effet, Michel Crépeau, Maire de La Rochelle de 1971 à 1991, travaillait beaucoup « à l'intuition ». CIVITAS a contribué à structurer les réflexions relatives aux transports. « Grâce à CIVITAS, on a conceptualisé et théorisé un certain nombre de choses » souligne Denis Leroy, vice-président de la Communauté d'agglomération en charge des transports⁸. Comme le confirme Jean-Marie Grellier⁹, Directeur du service « mobilité et transports ». Coordinateur de CIVITAS-SUCCESS, cela aura participé à conforter la vision stratégique des élus locaux en termes de mobilité et de déplacements, pour soutenir la volonté de maintenir l'avance prise dans le domaine des transports, même s'ils considèrent déjà La Rochelle comme une ville modèle de mobilité : « Cela [CIVITAS] a permis de garder à la Rochelle cette

⁸Entretien du 27/10/2008.

⁹Entretien du 10/06/2008.

image d'expérimentation, d'innovation et d'allerde l'avant. La Rochelle compte au niveau européen comme une référence ».

En septembre 2008, la Rochelle a reçu pendant deux jours la réunion des ministres européens en chargedes transports. La participation de La Rochelle à CIVITAS a soutenu sa sélection pour l'accueil de laréunion. Cet événement représentait une opportunité pour La Rochelle de promouvoir ses innovationsrelatives aux transports, ainsi que les mesures CIVITAS afin de mettre en valeur son investissementeuropéen. « Pour la Rochelle, une ville moyenne reconnue au niveau national pour sa politique destransports, c'est très valorisant d'avoir un dialogue constructif avec d'autres grandes villes européennes,et surtout d'avoir la reconnaissance de l'UE. C'est essentiel» affirme Matthieu Graindorge, responsable des projets européens au service « mobilité et transports» de la Communauté d'Agglomération de LaRochelle¹⁰.

3.1.4.Toulouse

Toulouse étant traditionnellement investie dans les projets européens, elle a eu connaissance de CIVITASpar le biais du réseau Polis dont elle est membre. Toulouse s'est portée candidate à CIVITAS 1, mais n'apas été retenue par la Commission européenne. Davantage de moyens ont été engagés pour répondre àl'appel d'offre CIVITAS 2. Bien que les projets européens soient habituellement menés par la ville, c'estle Syndicat mixte des transports en commun qui a pris en charge le projet CIVITAS 2. Le premier contacta été établi avec Ljubljana via le réseau Polis. Toulouse a ensuite eu recours à un bureau d'étude allemandspécialisé dans les dossiers européens, RupprechtConsult pour trouver son troisième partenaire,Debrecen (Hongrie). Ces trois villes ont alors constitué un premier consortium. La CommissionEuropéenne l'a sélectionné tout en lui imposant de fusionner avec un autre consortium constitué deVenise (Italie) d'Odense (Danemark). Venice était coordinatrice de son propre projet et aurait souhaité lerester dans ce nouveau consortium (MOBILIS), mais Toulouse s'est imposée, son projet étant plusconséquent en termes de financement. Les grands axes du consortium MOBILIS n'ont pas été définis parun travail commun des villes participantes. Chaque ville a proposé des projets correspondant auxexigences de CIVITAS, puis ces projets ont été assemblés. Le but des cinq villes était de mettre en placedes stratégies radicales en faveur des transports urbains propres.

A Toulouse, l'objectif global de MOBILIS est de développer davantage l'usage des transports publics etleur part modale, qui était de 12% au début du projet. Les opérations d'accompagnement de la ligne B duméto constituent le cœur du projet MOBILIS à Toulouse. La ligne B, n'a pas été financée par CIVITASqui ne subventionne pas, ou très peu, les infrastructures lourdes. La grande majorité des mesuresMOBILIS à Toulouse correspond à des projets locaux existants, dont les décisions étaient déjà acquisesou en cours d'acquisition au début de CIVITAS 2. Selon Serge Matthieu¹¹, directeur-adjoint service« circulation-transport » de la Ville, Toulouse utilise traditionnellement cette méthode dans ses

¹⁰Entretien du 10/06/2008.

¹¹Entretien du 25/06/2008.

projet européens afin de garantir la réalisation du programme. Les élus ont été convaincus par la dimension stratégique, et l'affichage européen de Toulouse. Stéphane Coppey, président de Tisséo-SMTC¹², voit quant à lui un double intérêt de la participation de Tisséo à ce genre de projet : le partage d'expérience au plan européen et l'aide financière de l'Europe. Mais selon Antoine Blaquière, responsable du projet MOBILIS-Toulouse¹³, la Ville ne s'est pas investie dans ce type d'initiative pour de simples motifs financiers. Les montants financés sont peu élevés par rapport à la totalité des frais engagés pour mettre en œuvre l'intégralité du projet. La totalité des frais engagés pour MOBILIS dépassent les 100 millions d'euros. Or, 9,3 millions d'euros de subventions ont été alloués pour l'ensemble du consortium et un peu plus de la moitié des subventions ont été destinées à Toulouse. Jean-François Darmé¹⁴, ingénieur auprès de l'Autorité organisatrice des transports, confirme que tous les projets auraient été réalisés à plus ou moins long terme, mais précise cependant que CIVITAS constitue clairement un accélérateur.

A Toulouse, le programme CIVITAS a été employé comme un instrument d'inflexion des politiques de déplacements et comme une voie de légitimation supplémentaire du changement que la nouvelle municipalité tentait d'insuffler. Les programmes de campagne des principaux candidats à la mairie de Toulouse en 2008 présentaient une forte teinte de transports, et reprenaient des problématiques de MOBILIS. Au plan local, le projet MOBILIS a permis d'aborder la question de la mobilité urbaine de façon beaucoup plus large et dans une vision partagée, notamment avec les élus. « Désormais, nous ne pouvons plus raisonner uniquement voiture particulière ou transport en commun » affirme Jean Capdeville¹⁵, responsable transport et déplacements au Grand Toulouse. La tradition toulousaine d'une certaine réserve politique à l'égard de la lutte contre la domination de l'automobile contraste avec le projet MOBILIS-Toulouse. De ce point de vue CIVITAS représente un catalyseur des changements encourus dans la politique locale des transports, en rupture avec les politiques passées. L'initiative permet un changement de cap et soutient l'innovation politique grâce à l'expérimentation de mesures nouvelles. En pratique, Toulouse tente depuis le début des années 2000 de sortir d'un régime urbain orienté vers la croissance et soutenue par le développement des infrastructures routières (Stone, 1993; DiGaetano, 1997; Mossberger et Stoker, 2001). La nouvelle municipalité a voulu modifier la dynamique pour s'orienter vers ce que l'on pourrait qualifier de régime de gestion de la croissance, s'adossant à un électorat de classes moyennes plus concerné par la protection de l'environnement. CIVITAS a dès lors été perçue comme une ressource complémentaire de gouvernement. Le projet Toulousain comprend une politique inédite pour la ville de réduction des places de stationnement en centre-ville accompagnée d'une réattribution de l'espace du centre ville aux piétons, aux modes doux et aux transports en commun. La mesure relative à la piétonisation du centre ville a pris de l'ampleur en cours de projet. CIVITAS confère une légitimité supplémentaire aux actions : « les projets européens ont joué un rôle dans cette façon d'avoir un autre regard » (technicien responsable de la mise en œuvre de CIVITAS à Toulouse, 24 juin 2008).

¹²Entretien du 24/06/2008.

¹³Entretien du 27/06/2008.

¹⁴Entretien du 24/06/2008.

¹⁵Entretien du 23/06/2008.

De plus, comme pour les trois autres villes françaises participantes, l'un des avantages de CIVITAS est l'effet valorisant du statut de ville CIVITAS. CIVITAS a permis à Toulouse de se faire une place dans le monde des projets européens. Être une ville-CIVITAS, et avoir coordonné un projet, permet d'être rapidement identifié par la DG TREN et représente pour les villes un argument clé pour obtenir d'autres projets et d'autres financements, ainsi que pour être sollicité par d'autres villes.

Nantes, Lille, La Rochelle et Toulouse développent une stratégie similaire de participation aux programmes européens : les projets qu'elles proposent doivent être préalablement initiés au plan local. Cette méthode consiste à limiter les risques potentiels d'un projet européen, dans l'éventualité de contraintes locales qui viendraient perturber le projet : un non-respect du contrat pourrait engendrer une forte baisse des subventions prévues, et ainsi menacer le bilan financier de l'opération. De plus, les acteurs locaux pensent que le rôle de la Commission Européenne n'est pas d'orienter les politiques locales. « Ce n'est pas la Commission qui définit les projets dans les villes, c'est bien du ressort des élus locaux. Si les choix politiques changent, elle n'impose pas de le faire » (Yves Baesen, responsable du projet CIVITAS de Lille). Ainsi, pour les acteurs locaux, participer à un projet européen ne rime pas avec une « externalisation » de la politique des transports. En effet, si la Commission souhaitait s'immiscer dans la gestion des politiques locales, son seul argument serait le retrait de sa participation financière. Mais le poids des subventions n'est pas assez important pour en faire un argument fort, relativement à l'intégralité des financements engagés par les collectivités.

Les politiques passées ont été directement reproduites dans CIVITAS pour trois des quatre villes étudiées. Nantes est typiquement dans ce cas. Réputée « ville des transports en commun », Nantes prolonge les orientations initiées il y a une trentaine d'années qui l'ont menée à bénéficier de l'un des réseaux les plus performants de France et le projet CIVITAS apparaît comme un outil supplémentaire pour mettre en œuvre cette politique. A La Rochelle, qui met également en valeur sa tradition d'innovation dans les transports, ce sont les politiques passées qui ont majoritairement été à l'œuvre dans CIVITAS. La participation même à l'initiative CIVITAS s'inscrit dans la pratique initiée par Michel Crépeau en 1973 d'expérimenter en permanence de nouvelles actions. Le projet CIVITAS de Lille se situe également à la charnière entre politiques passées et actuelles. En effet, certaines mesures continuent de porter les spécificités lilloises que sont la sécurité dans les transports et les bus au gaz. Mais CIVITAS, outil de mise en œuvre du PDU lillois, est également porteur des nouvelles orientations du Plan, qui a en partie contribué à inverser l'évolution des parts modales en cours depuis vingt ans, grâce à une réflexion plus globale sur les transports. Le projet Toulousain, enfin, est celui qui s'inscrit clairement dans les mutations des politiques locales. Certes il se base sur les opérations d'accompagnement de la ligne B du métro, qui constitue la stratégie de la ville en matière de transports en commun depuis 1985. Mais le projet inclut également une politique de réduction des places de stationnement en centre-ville accompagnée d'une réattribution de l'espace du centre ville aux piétons, aux modes doux et aux transports en commun. Ainsi, CIVITAS constitue à la fois un outil de mise en œuvre du nouveau référentiel, mais aussi un accélérateur de projet. La mesure relative à la piétonisation du centre ville a pris de l'ampleur en cours de projet. Ce projet, décidé par l'ancien Maire de Toulouse, J-L Moudenc, quelques mois avant les élections, illustre sa tentative de s'adapter au changement de référentiel porté par ses adversaires politiques (les communes périphériques et Conseil Général). Même si CIVITAS n'a pas

toujours contribué à modifier la politique des transports dans les villes étudiées, il s'agit incontestablement d'un véritable accélérateur de projet. Les délais à respecter, la présence d'une instance supérieure (Commission Européenne), l'engagement par contrat, sont autant de cadres qui contribuent à lancer une dynamique autour des projets concernés. Dans le cadre d'un projet d'ampleur sur les transports et la mobilité tel que CIVITAS, les villes proposent un nombre important de mesures. Ainsi, CIVITAS contribue à générer dans les quatre villes étudiées une émulation autour de la question des transports urbains en général et à les doter d'une envergure européenne, tant au plan politique que symbolique.

4. Institution et constitution d'un réseau de villes leaders

Les quatre collectivités françaises ayant participé à CIVITAS souhaitent pérenniser leur engagement européen. Cette volonté se traduit par la création de structures idoines. A Toulouse, notamment, une cellule Europe a émergé au sein du SMTC et entend poursuivre son activité. CIVITAS a permis de donner une légitimité à cette cellule, aux plans local et européen. La Rochelle, qui avait initié son projet assez « timidement » avec une équipe de deux personnes, s'est vite vue dans l'obligation de recruter une équipe compétente et plus complète qui est maintenant installée et continue à gérer des projets européens. De même, Nantes Métropole s'est structurée de façon à gérer directement CIVITAS. La volonté actuelle de Nantes est de continuer à s'investir dans ce type de projet. L'élu responsable des transports à la Communauté urbaine, Camille Durand, a été l'un des seuls élus à faire partie du PAC (Policy Advisory Committee) sur toute la durée du programme. Or il est normalement prévu une rotation au sein des membres du PAC de CIVITAS.

« Je pense que c'est une reconnaissance de la Commission Européenne, que les villes CIVITAS sont les villes qui participent aux décisions politiques importantes par exemples sur les accords de Kyoto. » (Camille Durand)

On peut voir au travers de cette participation un rapprochement de la ville de Nantes et de la DG TREN. Dans ce cadre, l'appartenance à CIVITAS offre un statut avantageux de ville pionnière. Nantes a été sollicitée de nombreuses fois par la Commission et par Jacques Barrot pour des interventions. Camille Durand a été convié à des réunions de préparation sur le Livre vert pour exposer les positions de Nantes Métropole sur le sujet. Le programme a renforcé la fonction européenne de la ville. Or ce n'est pas le cas de toutes les villes : le président de l'autorité de transport (SMTC) de Toulouse, précise que Toulouse n'a pas été sollicité par la Commission pour l'élaboration de textes réglementaires. Cependant le succès de CIVITAS à Toulouse s'est traduit par l'accession à la Présidence du réseau Polis, réseau de villes innovant dans le domaine du développement durable, de 2005 à fin 2007. Probablement plus que l'échange souhaité par la Commission, la notoriété et la capacité d'influence sont les premières motivations pour l'engagement des villes dans le réseau CIVITAS.

En termes de lobbying, Toulouse et La Rochelle sont à l'origine de la « French Task Force », créée fin 2005 par une convergence de vues entre les quatre villes CIVITAS françaises, le GART et le CERTU. Pour Toulouse, la participation à la Task Force est financée dans le cadre du volet dissémination de son projet MOBILIS. Concrètement, Toulouse s'est rendue, avec la Task Force France, au dernier salon européen de la mobilité pour y tenir un stand financé à 50% par la Commission Européenne. Le but

annoncé de la Task Force est d'encourager la participation aux projets européens en renforçant échange et visibilité. Le but de satisfaire la Commission a été atteint puisque la French Task Force est désormais financée par la Commission. Cette initiative s'est répandue à quelques pays où des structures similaires ont été créées. La ville de Ploesti (Roumanie) créant la Romania Task Force. La Task Force France cherche à s'affirmer davantage en tant qu'acteur auprès de la Commission : elle s'est prononcée sur le Livre Vert, au travers d'une déclaration officielle volontaire.

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

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

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

centre-ville à la sécurité routière, de la promotion des transports urbains à l'articulation urbanisme - transport.

Sur plan du contenu, le premier champ de revendication de la grande majorité des acteurs (associations de collectivités locales, réseaux de villes, représentants des exploitants de transports publics) fut la demande d'un plus fort engagement de l'Union européenne dans les transports urbains, grâce à l'augmentation des financements. Suite à la tendance au retrait des Etats du financement des transports publics, les partie-prenantes ont vu dans l'Europe un allié potentiel pour développer leurs projets de transports publics. Les villes de France et de Grande Bretagne ont été d'accord pour défendre que les péages urbains ou les partenariats public-privé sont des instruments importants mais qui ne permettraient jamais de faire face aux défis. Les collectivités des nouveaux Etats membres ont signé une lettre commune pour dire comment le problème du financement faisait peser le spectre du démantèlement sur leur réseau. Sur plan thématique, les groupes de collectivités locales, dont CIVITAS et Polis, se sont trouvés au cœur d'une large coalition de cause, s'accordant sur des objectifs politiques partagés mais provenant de multiples univers et systèmes de valeurs (Sabatier, 1999), en parvenant à associer les groupes de défense des transports publics, les mouvements écologistes, les associations d'usagers des transports, les exploitants, les syndicats et même une partie du lobby des automobilistes. Toutefois, les demandes en faveur des financements européens n'a trouvé que peu d'échos dans le contenu du Livre vert, se contentant d'envisager de nouveaux financements pour après 2013, et la publication du plan d'action, programmé au début de l'année 2009 a été reporté à deux reprises ; il ne devrait pas envisager le renforcement des financements européens en la matière. Interviewé à l'occasion de la semaine de la mobilité en septembre 2008, Mathias Reute, directeur général des transports à la Commission a souligné que le plan d'action faisant suite au Livre vert serait reporté de quelques mois et que ses ambitions devraient être modestes.

5. Conclusion

En conclusion, nous souhaitons souligner le poids des collectivités locales dans le processus d'élaboration des cadres réglementaires et cognitifs sur les transports publics en Europe. A l'image des analyses menées au sujet du programme Urban (Marshall, 2005), les impacts du programme CIVITAS ont été relativement ténus au plan local (**H1**), à l'exception notable de Toulouse où CIVITAS a été employé pour infléchir la politique locale de déplacement et légitimer un nouveau référentiel d'action publique orienté vers les transports collectifs. A l'échelle locale, les villes françaises se saisissent des programmes européens avec une habileté telle que les financements de CIVITAS ont renforcé les politiques déjà engagées localement, plus qu'ils ne participent à la diffusion des préceptes communautaires en la matière. Entre le local et l'Europe (pour reprendre l'expression de Pierre Muller, (1992)), cette analyse dessine un nouveau modèle de politiques publiques, avec des collectivités qui parviennent à jongler avec les échelles, à la manière des arrangements entre l'Etat et les autorités publiques locales qui avaient pu être identifiées par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996) dans le domaine de la gestion publique territoriale. De plus, les autorités locales ont fortement intensifié leurs activités de *lobbying* et de *networking* depuis une

dizaine d'années (H2). A l'image des analyses menées par Le Galès (2002) ou Brenner (2004), dans un contexte de compétition accrue entre villes, les municipalités se sont engagées dans d'intenses interventions auprès de la Commission afin d'obtenir des fonds, mais également afin de promouvoir une image d'innovation et de leadership dans le champ de la mobilité durable. Enfin, le programme européen CIVITAS contribue dans un certain sens à reproduire un réseau de villes leaders (H3), en confirmant des statuts de pionniers grâce à l'octroi de projets et de label CIVITAS à des villes telles que Nantes ou la Rochelle dont la posture innovante et la réputation dans le domaine des transports publics a largement précédé l'entrée dans CIVITAS. En revanche, la Commission a également accepté de soutenir des villes plus en retrait telles que Toulouse, qui dispose d'une des parts modales pour l'automobile les plus élevées de France et ne pouvait pas être qualifiée de pionnière de la mobilité durable. Toulouse a bénéficié d'une des enveloppes européennes les plus conséquentes, appuyant la mutation de sa politique locale de transports. CIVITAS a également systématiquement soutenu des villes de l'Est, considérées comme apprenantes et bénéficiaires des modèles de villes d'Europe occidentale telles que Nantes ou Stockholm. Ceci nuance la thèse de la reproduction d'un réseau de leaders tout en confirmant le renforcement d'une promotion stratégique d'un réseau de bons élèves, institué par l'Europe avant d'être réapproprié par les villes concernées.

BIBLIOGRAPHIE

- Bache, I. (1999). « The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n°1, p. 28-45.
- Balme, R. et Jouve, B. (1996). « Building the regional state: Europe and territorial organization in France ». *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Hooghe, L. (Ed.) Oxford: Oxford University Press. p. 219-255.
- Benington, J. et Harvey, J. (1999). « Networking in Europe ». *The New Management of British Local Governance*. Stoker, G. (Ed.) London: Macmillan.
- Benz, A. et Eberlein, B. (1999). « The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n°2, p. 329-348.
- Brenner, N. (1999). « Globalization as reterritorialization: the rescaling of governance in the European Union ». *Urban Studies*, vol. 36, n°3, p. 431-451.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Digaetano, A. (1997). « Urban Governing Alignments and Realignments in Comparative Perspective: Developmental Politics in Boston, Massachusetts and Bristol, England, 1980-1996 ». *Urban Affairs Review*, vol. 32, n°6, p. 844-870.
- Duran, P. et Thoenig, J.-C. (1996). « L'Etat et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, p. 580-623.
- Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P. et Nahrath, S. (Eds.). (2007). *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan, 380 p.
- Hall, P. A. et Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Pflieger G., « Entre échelle locale et communautaire. Les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains »

Hooghe, L. (1995). « Subnational mobilisation in the European Union ». *West European Politics*, vol. 18, n° 3, p. 175-198.

Hooghe, L. et Keating, M. (1994). « The politics of European regional politics ». *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n°3, p. 367-393.

John, P. (2000). « The Europeanisation of Sub-National Governance ». *Urban Studies*, vol. 37, n° 5-6, p.877-894.

Kuöbler, D. et Koch, P. (2008). « Re-scaling network governance. The evolution of public transport management in two Swiss agglomerations ». *Flux*, n°72-73, p. 108-119.

Le Galès, P. (2002). *European cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University press. 352 p.

Le Galès, P. et Harding, A. (1998). « Cities and states in Europe ». *West European Politics*, vol. 21, n°3, p. 120-145.

Lorrain, D. (2005). « Urban Capitalisms: European Models in Competition ». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, n°2, p. 231-267.

Marshall, A. (2005). « Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction ». *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°4, p. 668-686.

Mossberger, K. et Stoker, G. (2001). « The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization ». *Urban Affairs Review*, July 1, 2001, vol. 36, n°6, p. 810-835.

Muller, P. (1992). « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, p. 275-297.

Pflieger, G., Kaufmann, V., Pattaroni, L. et Jemelin, C. (2009). « How does urban public transport change cities? Correlations between past and present transport and urban planning policies ». *Urban Studies*, vol.46, n°11, p. 1421-1437.

Pflieger, G. et Mercuzot, A. (2008). *Entre échelles locale et communautaire : vers un gouvernement multi-niveaux de la politique européenne des transports urbains ?* Lausanne: EPFL/LASUR, 218 p.

Pierson, P. (2000). « Increasing returns, path dependence and the study of politics ». *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, p. 251-260.

Radaelli, C. (2003). « The Europeanization of Public Policy ». *The Politics of Europeanization*. Featherstone, K. et Radaelli, C. (Eds.). Oxford: Oxford University Press.

Sabatier, P. A. (Ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 289 p.

Saurugger, S. et Surel, Y. (2006). « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n°2, p. 179-211.

Scharpf, F. W. (1994). « Community and autonomy: multi-level policymaking in the European Union ». *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n°1, p. 219-242.

Stone, C. (1993). « Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n°1, p. 1-28.

Tsebelis, G. (2002). *Veto Player: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press. e Time". *Social Indicators Research* 73:43-70.