

**Proposition de communication pour les
2e Rencontres Francophones Transport Mobilité (RFTM)
Montréal, 11-13 juin 2019**

Titre :

Analyse des enjeux de gouvernance et d'évaluation des expérimentations du véhicule autonome pour la puissance publique locale

Auteur(s) :

Alina BEKKA, chargée d'études, 6t-bureau de recherche, alina.bekka@6-t.co

François ADOUE, chef de projets, 6t-bureau de recherche, françois.adoue@6-t.co

Nicolas LOUVET, directeur, 6t-bureau de recherche, nicolas.louvet@6-t.co

Catherine GONIOT, Métropole Rouen Normandie - DGAa Département Espaces Publics & Mobilité Durables, catherine.goniot@metropole-rouen-normandie.fr

Mots-clés :

Véhicule autonome et connecté (VAC), expérimentations, gouvernance, puissance publique locale, évaluation

Contexte et problématique

Depuis moins de trois ans, nous assistons à une prolifération d'expérimentations du véhicule autonome à travers le monde, qui s'accompagne d'une diversification, tant des formes d'exploitations, que des véhicules utilisés, ou que des territoires de mise en circulation. Chaque jour, pléthore d'articles de presse relaient le lancement d'un nouveau service autonome. En France, entre décembre 2014 et début juin 2018, pas moins de soixante autorisations d'expérimentation ont été émises, dont vingt-trois en 2017 (Brouhard et al., 2018). La fondation Bloomberg Philanthropies donne accès à un atlas global et interactif faisant état des expérimentations de véhicules autonomes en cours dans les villes du monde. Cependant, certaines expérimentations menées en milieu urbain, parmi les plus récentes, échappent même à cet outil performant, pourtant soumis à une actualisation régulière. **Il faut alors en convenir : en 2019, répertoire de façon exhaustive les tests menés à l'échelle mondiale est devenu une tâche démesurée.**

La diversité et la multitude concernent également les acteurs qui sollicitent les collectivités locales, pour que celles-ci accueillent des tests, visant à soumettre la technologie à la complexité des espaces urbains. **Ainsi, en France, pour une expérimentation type de véhicule autonome, on peut retrouver, aux côtés de la collectivité locale, une abondance de parties prenantes, issues notamment de la sphère privée** : exploitants de services de transport, constructeurs automobiles, start-ups spécialisées dans la technologie autonome, compagnies d'assurances, etc. L'État, qui conserve un pouvoir législateur, délivre les autorisations et auquel incombe l'adaptation de l'infrastructure routière détient, lui aussi, un rôle décisif (Brouhard et al., 2018).

Mais dans ce type de configuration, la puissance publique, qu'elle soit locale ou étatique, n'est pas seule à piloter le projet déployé sur le territoire. Les expérimentations de véhicules autonomes apparaissent alors comme une expression empirique du passage d'un *gouvernement des villes*, avec une direction claire émanant d'un pouvoir public central, à une *gouvernance urbaine*, caractérisée par une remise en cause des cadres et processus traditionnels de l'action publique, désormais plus perméables à l'intervention de la collectivité locale, ainsi que d'un nombre croissant d'acteurs de la société civile ou du secteur privé (Le Galès, 1995). Afin de déceler les enjeux gouvernance qui émergent des expérimentations de véhicules autonome, il convient, en prenant appui sur la tradition en sociologie des organisations s'intéressant aux réseaux d'action publique, **d'examiner les relations horizontales, les négociations, les alliances plus ou moins stables, les règles d'interaction, les ressources mobilisées au sein d'un groupe d'acteurs, dont la puissance publique, engagés dans le processus décisionnel autour de la mise en œuvre d'un projet** (Rhodes, 1997).

Or, **au sein des réseaux d'action publique, les intérêts des acteurs ne convergent pas et peuvent se trouver en contradiction** (Rhodes, 1997). En ce qui concerne les expérimentations de véhicules autonomes, l'incompatibilité des intérêts des acteurs, couplée à une marge de manœuvre diminuée de la puissance publique, peut résulter en des situations de conflits au sein du réseau, mettant en péril une mise en œuvre de projet qui puisse être bénéfique pour toutes les parties prenantes. A cet égard, la relation entre la ville de Pittsburgh et la société du numérique Uber, testant des VTC autonomes, s'est notoirement dégradée en seulement quelques mois, puisque la puissance publique a estimé que, contrairement à ce qui avait été espéré, l'expérimentation desservait l'intérêt public sur le territoire. En effet, la société Uber aurait notamment assuré que son service de mobilité autonome resterait gratuit et qu'elle entamerait une phase de création d'emplois, stimulant ainsi l'économie locale. Mais des termes de contrat, un dispositif de suivi et des exigences de transparence relativement souples ont finalement laissé un champ libre à Uber pour se défaire de ces engagements initiaux auprès de la ville d'accueil. La question suivante émerge alors : **comment une puissance publique locale peut-elle faire valoir ses intérêts au sein du réseau de gouvernance et s'assurer que l'expérimentation de véhicules autonomes s'inscrive dans une vision stratégique urbaine à plus long terme ?**

Or, l'intérêt de la puissance publique, à savoir l'enjeu d'intégration fructueuse d'un projet-test dans une politique urbaine, se décline, selon nous, en trois étapes :

- **Passer du projet technologique à un projet de transport** : le véhicule autonome parvient à transporter, en sécurité, des testeurs, qui comprennent son fonctionnement. A la manière d'un gadget, le public testeur (qu'il soit restreint ou élargi) *essaye* l'objet, sans pour autant l'utiliser de manière régulière et utile. Le service mis en œuvre répond, en effet, davantage à des contraintes technologiques ou à une volonté de l'opérateur de tester des *softwares* et des modèles d'exploitations possibles, qu'à des besoins de mobilité existants.
- **Passer du projet de transport à un projet de mobilité** : l'expérimentation, implantée dans un contexte défini, constitue un service de mobilité, permettant de répondre à des besoins d'habitants.
- **Passer du projet de mobilité à un projet urbain** : l'expérimentation modifie les accessibilités dans la zone de test, voire sur le territoire, à travers l'extension du domaine de pertinence des services de transport public (géographique, e.g. en zone rurale peu dense ; temporelle, e.g. la nuit) et/ou par un rééquilibrage du partage de la voirie et de l'espace public.

Certains de ces trois objectifs peuvent s'aligner, à degrés variables, avec les intérêts des autres acteurs ou entrer en tension avec ces derniers. Nous formulons l'hypothèse qu'à chacune des étapes correspondent des retombées différentes pour la puissance publique, ainsi qu'un type d'évaluation particulier. Il convient alors de se demander en quoi l'évaluation constitue une ressource fondamentale au sein d'un réseau d'action publique et comment elle peut devenir un levier permettant à une collectivité d'intégrer l'expérimentation dans une stratégie urbaine à long terme et un système de mobilité territorial.

Méthodologie

Nous proposons d'apporter des éléments de réponse à cette problématique en deux temps :

- **Une analyse comparée des expérimentations de véhicules autonomes dans le monde, s'intéressant particulièrement à jauger l'adéquation du projet et des besoins de mobilité sur le territoire considéré.** Il s'agit d'identifier, pour chaque projet, sa genèse, les caractéristiques tant de l'offre technologique (type de véhicule autonome utilisé) que des besoins de mobilité locaux (type de zone de déploiement, desserte en transports en commun, etc.), le public mobilisé pour le test, les interactions du véhicule avec les autres usagers de la voirie et de la ville, les temporalités et évolutions de l'expérimentation et les formes d'exploitation mises en œuvre. **Le recensement s'attarde aussi sur d'éventuels dispositifs d'évaluation mis en place par la puissance publique, et s'emploie, plus généralement, à qualifier la gouvernance du réseau d'action et la vision de la mobilité autonome et de sa place dans la ville qu'il est possible de déchiffrer dans chacun des cas.** Le but de ce recensement, effectué au moyen d'une analyse documentaire, est de situer l'expérimentation dans une des trois étapes explicitées ci-dessus.
- **Une monographie de la gouvernance des expérimentations menées sur le territoire de la Métropole Rouen Normandie,** visant à analyser en quoi la puissance publique locale s'est saisie du triple enjeu et a pu orienter l'expérimentation de façon à ce qu'elle dépasse la première étape (passage d'un projet technologique à un projet de transport). Nous cherchons plus particulièrement à décrire finement l'instance d'évaluation mise en place, afin de déterminer dans quelle mesure celle-ci se focalise sur les deux derniers objectifs (passage d'un projet de transport à un projet de mobilité et passage d'un projet de mobilité à un projet urbain). L'analyse se base sur une étude approfondie de l'ensemble de la documentation d'évaluation, ainsi que sur des séances d'observation participante réalisées

lors des réunions d'acteurs impliqués dans le projet Rouen Normandy Autonomous Lab (RNAL), une expérimentation de véhicules autonomes menés par Transdev et Renault dans une zone définie (le technopôle du Madrillet), et le projet plus large « Territoire d'innovation – grande ambition ».

Résultats attendus

Nous émettons **l'hypothèse qu'une majorité de projets analysés de façon comparative lors de la phase de recensement, ne dépassent pas la première étape de passage d'un projet de technologie à un projet de transport.** Nous suggérons, à l'instar de l'IDRRRI (Institut du développement durable et des relations internationales) que la gouvernance de la plupart des expérimentations se concentrent sur les enjeux de sécurité et de compétitivité industrielle (Brouhard et al., 2018). **Le but du dispositif d'évaluation, s'il existe, se limite alors à la validation du fonctionnement sécurisé du véhicule et à la vérification, par un simple comptage du volume de trajets effectués par exemple, l'appropriation du véhicule par le public ou un public de testeurs.** Pour la puissance publique, l'expérimentation permettra, au mieux, de transformer l'image d'une ville et de participer, ainsi, d'une stratégie de rayonnement. La plupart des expérimentations ne répondent probablement pas à aux besoins de mobilité locaux des habitants.

D'autre part, nous émettons **l'hypothèse que la Métropole Rouen Normandie, même si elle rencontre des difficultés liées aux stratégies différentes des acteurs, essaie de dépasser la première phase, notamment en mettant en place une instance d'évaluation portée sur les enjeux de passage d'un projet de transport à un projet de mobilité et d'un projet de mobilité à un projet urbain.** En effet, l'évaluation de l'acceptabilité d'un service de Transport Autonome à la Demande (TAD) autonome, par exemple, à partir de l'analyse des pratiques et besoins d'usagers actuels du TAD, résonne avec les objectifs d'une évaluation portée sur le deuxième enjeu (passage d'un projet de transport à un projet de mobilité). En parallèle, l'analyse des impacts de l'expérimentation RNAL sur l'accessibilité piétonne et cycliste du site du Madrillet s'aligne avec l'enjeu d'un passage d'un projet de mobilité à un projet de ville. Nous cherchons à vérifier que le cas rouennais de gouvernance d'expérimentation traduit une implication forte de la collectivité dans le projet, qui permet de répondre à des besoins de mobilité d'habitants du territoire et d'aller, ainsi, au-delà d'un objectif de marketing territorial. Nous formulons l'hypothèse que l'évaluation joue un rôle central dans un réseau d'action publique. Ce dispositif d'évaluation permet de répondre à trois objectifs imbriqués :

- Assurer le suivi entre plusieurs expérimentations et de dépasser ainsi l'horizon temporel d'une seule expérimentation, ce qui prévoit la possibilité d'inscrire le *projet* dans un *système*.
- Tirer les leçons nécessaires à l'orientation de la suite des expérimentations, et d'ajuster les contours de l'expérimentation afin de la faire adhérer au mieux aux besoins de mobilité sur le territoire et l'intégrer dans une stratégie globale.
- Renégocier les rapports de force au sein du réseau de gouvernance, en faveur de la puissance publique locale. L'évaluation peut constituer un terrain d'échange privilégié pour la coopération et la gestion de conflits au sein du réseau d'action publique.

Ressources

Brouhard, T., Brimont, L., Saujot, M., Denis, J. (2018). Quelles leçons tirer des expérimentations de véhicules autonomes en France ? Iddri, Décryptage N°15/18.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. In: Revue française de science politique, 45^e année, n°1, 1995. pp. 57-95. DOI : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Buckingham Philadelphia: Open University Press. ISBN 9780335197279.