

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

Titre :

La transition vers une mobilité durable à Mexico : une approche sociologique de l'évolution des politiques publiques de transport urbain dans une métropole des Suds

Auteur:

Audrey CHERUBIN, Doctorante en sociologie sous contrat du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Université Paris 3 - Sorbonne Nouvelle/Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines, audrey.cherubin@cnrs.fr

Mots-clés :

Mexico ; mobilité durable ; politiques publiques.

Résumé :

34,5 millions de trajets s'effectuent chaque jour dans la Zone Métropolitaine de la Vallée de Mexico (INEGI, 2017)¹. Fruit d'une croissance et d'un étalement urbain incontrôlés depuis les années 1930 (Negrete et Paquette, 2011 ; Schteingart et Ibarra, 2016), liés au rôle moteur de la capitale dans l'industrialisation puis dans la tertiarisation de l'économie mexicaine (Pradilla Cobos, 2005), ce nombre particulièrement élevé de déplacements est en constante augmentation. Bien que l'on comptabilise 4,3 millions de voitures individuelles, ce chiffre masque de fortes inégalités socio-économiques². L'essentiel des trajets est dès lors réalisé par la marche à pied (11 millions) et les transports collectifs (15, 5 millions). Face à l'insuffisance du réseau de métro existant, dont l'extension est limitée depuis les années 1980, plus des trois quarts des déplacements en transport collectif sont assurés par une multitude de bus et *microbuses*, bus de petite taille d'une capacité d'environ 50 passagers, bénéficiant de concessions de service public. Ce trafic intense génère 3,3 millions d'heures-personnes quotidiennes passées dans les transports et représente la première cause de pollution atmosphérique de l'agglomération, qui figure parmi les plus polluées du globe. Face à l'urgence de la situation et en conformité avec les injonctions des institutions internationales, la ville de Mexico a entrepris depuis le milieu des années 2000 une restructuration ambitieuse du secteur. Ce réaménagement urbain est placé sous le signe officiel de la « mobilité durable », actant la prise en compte d'un double enjeu: la préservation de l'environnement et la reconnaissance de la centralité des personnes, de leurs nécessités et de leurs conditions de déplacement (Bourdages et Champagne, 2012 ; Banister, 2008). Fortement inspiré de modèles internationaux, il passe par la mise en place de nouveaux systèmes de transport, collectifs et peu polluants, ainsi que par la création de nouvelles normes et réglementations. Les principales réalisations sont le Metrobús, un système de BRT inauguré en 2005 et comptant désormais 7 lignes couvrant près de 120 km et la Loi de Mobilité, promulguée en 2014, qui organise la concentration de l'ensemble du service de transport public au sein d'un nombre limité de grandes entreprises placées sous le contrôle d'un organisme de régulation, modèle censé garantir la qualité du service et le respect des normes environnementales par les opérateurs. Cette transition reste cependant partielle et inachevée, et fait l'objet de nombreux conflits et controverses.

¹ Pour ce chiffre et pour les suivants.

² Le taux de motorisation n'est que de 26% pour les foyers dont les revenus sont inférieurs ou égaux à 3 salaires minimums (INEGI, 2017).

En prenant ces conflits pour point d'entrée, cette communication vise à éclairer l'évolution du système de transport par une analyse sociologique des transformations du système d'acteurs participant à sa production. Elle montrera comment les avancées et les limites de la transition en cours sont liées localement à l'émergence d'acteurs porteurs de nouvelles légitimités, expertes et internationales, qui s'imposent progressivement face aux acteurs politiques et économiques traditionnels du secteur et remettent en cause les logiques d'échange présidant au fonctionnement du transport, ce processus suscitant des adhésions mais également de fortes résistances. Plutôt que de postuler une standardisation des schèmes de pensée et d'action découlant d'une descente mécanique du global au local, cette contribution s'attachera ainsi aux conditions concrètes de la diffusion de nouvelles politiques de transport dans une grande métropole des Suds en s'intéressant aux agents qui les promeuvent ou s'y opposent et à leurs ressources, intérêts et contraintes dans la configuration locale dans laquelle ils s'insèrent.

La transition vers une mobilité durable apparaît en premier lieu résulter localement de la consolidation d'un groupe constitué d'acteurs politico-administratifs, d'experts et de militants, unis par des relations personnelles et professionnelles (collaboration et multi-positionnalité) et gravitant autour d'un petit nombre d'organisations centrales (départements administratifs, cabinets de consultance et structures associatives). Le rapprochement de ces acteurs est favorisé par des caractéristiques sociales et des trajectoires similaires. Appartenant aux générations des années 1970 et 1980, qui commencent leur carrière dans un environnement politique marqué par la déstabilisation du régime néo-corporatiste mis en place par le Partido Revolucionario Institucional (PRI)³, et comprenant un nombre relativement élevé de femmes, ils ont en commun une relative marginalité vis-à-vis des réseaux des partis politiques, autant subie que désirée. Ils cumulent en revanche un haut degré de spécialisation résultant de formations académiques et professionnelles convergentes alliant des compétences techniques et managériales, ainsi qu'un ensemble de ressources que l'on peut regrouper sous le terme de capital international (Wagner et Réau, 2015), telles que la maîtrise de plusieurs langues, la connaissance des modèles et des formes du discours environnementaliste international ou la possession de réseaux de relations internationaux. Opérant un « double jeu » (Dezalay et Garth, 2001) entre local et international, ces acteurs s'imposent progressivement comme des passeurs de la mobilité durable auprès des bailleurs de fonds et des organisations internationales et parviennent, à la faveur d'un contexte politique favorable, à se ménager une place dans la production des politiques publiques locales. Dès la fin des années 1990, ils développent, depuis le secteur associatif, une stratégie de professionnalisation dans la consultance auprès des pouvoirs publics, puis d'entrisme dans les administrations du parti de gauche qui arrive au pouvoir à Mexico en 1997, le Partido de la Revolución Democrática (PRD). A partir du milieu des années 2000, à la faveur d'un changement dans les rapports de force internes de ce parti marqué par le passage d'une gauche axée sur les politiques de redistribution à un courant mettant davantage l'accent sur la transformation des modes de vie, la valorisation de leur expertise internationale permet à ces individus d'acquérir davantage de poids et d'impulser les premières réalisations en faveur de la mobilité durable. Leurs positions se trouvent aujourd'hui confortées par l'arrivée au pouvoir en décembre dernier, au gouvernement fédéral et dans la ville de Mexico, du nouveau parti de gauche Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), qui a fait campagne sur la lutte contre la corruption et le renouvellement de la classe politique au profit de la constitution de gouvernements d'experts.

La transition impulsée par ces nouveaux acteurs remet cependant fondamentalement en cause le système de relations présidant au fonctionnement local du transport, suscitant des

³ Parti issu de la Révolution mexicaine de 1910, qui a dirigé le pays sans interruption de 1929 à 2000, puis de nouveau à partir de 2006 jusqu'en 2018.

adhésions mais aussi des résistances qu'il convient de resituer au vu des rapports de force internes du secteur. L'essentiel des débats s'est ainsi cristallisé autour de la réorganisation du transport public concédé, qui a pour objectif d'opérer le passage du modèle dit de l'« hombre-camión » [littéralement « homme-bus »], dans lequel les concessions sont accordées à titre individuel, au « modèle entrepreneurial », d'ores et déjà en vigueur sur les lignes de Metrobús. Visant à garantir la qualité du service et le respect des normes environnementales en s'inspirant d'instruments du New Public Management, largement utilisés dans les grandes métropoles de pays émergents (Lorrain, 2014), la restructuration engagée consiste en premier lieu dans la concentration des concessions au sein d'un nombre réduit de grandes entreprises ayant la capacité financière suffisante pour investir dans des véhicules aux technologies peu polluantes et entretenir la flotte. Les concessionnaires individuels sont dès lors invités à se retirer ou à devenir actionnaires des entreprises nouvellement créées. Ce changement de modèle s'accompagne par ailleurs de réglementations strictes concernant l'opération, régulée par un organisme public déconcentré, telles que le respect de trajets et d'arrêts fixes, afin de réduire l'encombrement des voies, ou la fixation du prix du billet en fonction de la qualité du service, notamment du point de vue environnemental, évaluée par un comité d'experts. Pour comprendre l'ampleur de la transformation sociale induite par ce changement, il faut considérer que le modèle de l'« homme camion » donne lieu à une organisation en microentreprises familiales qui constituent un secteur clé de l'économie des classes populaires. Le fonctionnement du service, jusqu'ici peu réglementé, est régi par des négociations entre agents politico-administratifs et regroupements informels d'opérateurs (Connolly, 2018) qui s'enracinent dans des liens d'échange politique (Vomarro et Combes, 2012) établis depuis le début du 20e siècle entre les responsables du PRI et les classes populaires de la capitale (Davis, 1999). L'imposition du nouveau modèle suscite dès lors une forte opposition menée par les leaders de ces regroupements d'opérateurs qui, menacés de perdre le pouvoir que leur confère leur position d'intermédiaires, multiplient les démonstrations de force par le biais de manifestations et de blocages. Cette mobilisation conduite dans la rue se répercute dans les débats ayant cours dans les enceintes des cabinets gouvernementaux et de l'assemblée législative de la ville, constituant autant de freins à l'accomplissement de la réforme. Ses promoteurs peuvent cependant compter sur des opérateurs occupant une position dominée dans les rapports de force propres aux groupes informels de concessionnaires, fondés sur l'ancienneté et le nombre de concessions détenues. Ces acteurs, pour qui la réorganisation « entrepreneuriale » du transport représente une opportunité d'améliorer leur statut, se structurent formellement en entreprises et en associations à partir desquelles ils collaborent avec les experts-militants de la mobilité durable à la mise en œuvre de la réorganisation du transport, obtenant en retour l'octroi de concessions de service public.

L'analyse se fonde sur une enquête de longue durée menée à Mexico depuis 2015. Le travail empirique repose en premier lieu sur l'étude d'un corpus issu de sources documentaires diverses (administrative et législative, experte, universitaire, journalistique et militante) ainsi que sur des observations ethnographiques des événements et des projets relatifs aux politiques de transport (congrès, forums ou célébrations, réunions de travail et ateliers, assemblées et manifestations). Il a été approfondi par la conduite d'entretiens longs, à la fois thématiques et biographiques, menés avec différentes catégories d'acteurs (acteurs politiques, économiques et associatifs, bailleurs internationaux...) retenus pour avoir joué un rôle important au cours des débats, selon un double critère institutionnel et réputationnel (Bourdieu, 2000).

Banister, David. 2008. « The sustainable mobility paradigm », *Transport Policy*, 15: 73-80.

Bourdages, Jades et Eric Champagne. 2012. « Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport », *VertigO*, 11.

Bourdieu, Pierre. 2000. *Les Structures sociales de l'économie*. Seuil, Paris.

- Dezalay, Yves et Bryant Garth. 2001. « La construction juridique d'une politique de notables. Le double jeu des praticiens du barreau indien sur le marché de la vertu civique », *Genèses*, 4, 45: 69-90.
- Connolly, Priscilla. 2018. « Que se gobierna en materia de transporte y movilidad? El caso de la Ciudad de México », dans Patrick Le Galès et Vicente Ugalde (dir.). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y no se gobierna en una gran metrópoli*. El Colegio de México, Ciudad de México: 413-477
- Davis, Diane E.. 1999. *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Instituto Nacional De Estadísticas Y Geografía (INEGI). 2017. *Encuesta Origen - Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD)*. INEGI, Ciudad de México.
- Lorrain, Dominique (dir.). 2014. *Governing Megacities in Emerging Countries*. Routledge, Farnham.
- Negrete, María Eugenia et Catherine Paquette. 2011. « La interacción entre transporte urbano y urbanización en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Un modelo expansivo que llega a sus límites », *Territorios*, 25: 15-35.
- Pradilla Cobos, Emilio. 2005. « Zona Metropolitana del Valle de México: megaciudad sin proyecto », *Ciudades*, 9: 83-104.
- Schteingart, Martha et Valentin Ibarra. 2016. *Desarrollo urbano-ambiental y movilidad en la Ciudad de México*. El Colegio de México, Ciudad de México.
- Vomarro, Gilles et Hélène Combes. 2012. « Relations clientélares ou politisation : pour dépasser certaines limites de l'étude du clientélisme », *Cahiers des Amériques Latines*, 69 :17-35.
- Wagner, Anne-Catherine et Bertrand Réau. 2015. « Le capital international : un outil d'analyse de la reconfiguration des rapports de domination », dans Johanna Siméant (dir.). *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*. CNRS éditions, Paris : 35-48.