

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

La décision en matière de politiques d'infrastructures : le cas du réseau express régional bruxellois

**Auteur : Oueld Aissa Rachid
Promoteur : Dr. Sébastien Pradella
Année académique 2018-2019
Master 120 en sciences politiques HD, orientation générale, à finalité
spécialisée, SPHM2 MS/G**

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur. Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Résumé

Depuis décembre 2015, une décision publique a été prise pour lancer le RER bruxellois. Cette décision vient après plus de deux décennies de mouvement de va-et-vient dans les décisions pour finalement aboutir à une reformulation du projet RER.

Il apparaît que les décideurs politiques ont présenté le projet RER bruxellois comme un projet a priori rationnel, planifié, alors que dans les faits il sera plusieurs fois réinterprété pour en faire un objet hybride. Ceci, dans le souci d'avoir des décisions politiques qui se font et qu'on puisse traverser des étapes.

Les décisions dans les politiques publiques sont constamment mises à l'épreuve par des éléments de contexte, ce qui pousse les décideurs à revoir leurs décisions. Au contraire, lorsque le contexte le permet, les décisions en politique publique peuvent aboutir avec plus de facilités.

C'est ce que nous retrouvons dans le projet RER. D'une part, des phases d'indécisions où l'on va réorienter le projet. D'autre part, des phases de décisions où on dépasse des caps dans la mise en œuvre du RER.

Mots clés : RER, hybridation, décision publique, incrémentalisme, fenêtre d'opportunité, rationalité, bricolage,

Remerciements

Avant toute chose, il est fondamental pour moi d'adresser mes remerciements les plus sincères à Mr Pradella pour son aide très précieuse ainsi que son soutien qu'il n'a cessé de renouveler à chaque entrevue ou mail.

Je remercie aussi tout le corps professoral de l'UCLouvain dont les cours étaient très précieux et très instructifs.

Je remercie aussi mon entourage qui a contribué, de près ou de loin, à ce mémoire.

Introduction

Pensé depuis la création de la RBC, le projet du RER bruxellois (Réseau express régional) se matérialise en 2004, avec les premiers travaux d'infrastructure.

Partant du constat que la ville de Bruxelles est saturée à cause des embouteillages, les autorités désirent développer l'offre ferroviaire vers et dans la capitale.

Le projet RER bruxellois, qui est ambitieux, devait normalement être opérationnel en 2012. L'objectif était au minimum un train toutes les 15 minutes en heures de pointe, avec des correspondances optimisées entre trains, métro, bus et tram.

Afin de mettre en œuvre ce projet, de nombreux travaux sont nécessaires et c'est là que la situation se complique.

La date initiale de mise en service a été repoussée plusieurs fois et les autorités publiques ont multiplié les débats et négociations concernant le projet RER. Ainsi se pose la question sur les raisons de ces révisions dans la mise en œuvre de ce projet.

Si l'on reprend l'historique du projet jusqu'à la mise en œuvre du projet partiel¹ en décembre 2015, on constate que nous sommes devant une situation où les décisions sont prises à des rythmes différents. À un certain moment, nous avons une vision d'un grand projet et à un autre, on le redimensionne pour opérer des changements à la marge.

Mis à part les problèmes financiers, le RER a rencontré une myriade d'obstacles sur son chemin. Des obstacles dans les travaux à cause de permis d'urbanisme non délivrés, etc.

Les obstacles rencontrés par le projet sont aussi de nature politique. En effet, les visions du RER que portent les entités fédérées et fédérales sur le RER ainsi que leurs intérêts sont bien différents et cela a eu impact sur le projet. Le décideur n'est jamais seul, même si l'on associe souvent la décision à un individu. La décision est un processus qui implique une pluralité d'acteurs aux identités différentes et qui ont des intérêts divergents, voire contradictoires².

¹ C'est comme ça que la nomme les autorités et les opérateurs, car c'est le projet partiellement achevé.

² D. Kübler, J. De Maillard « Analyser les politiques publiques », PUG - Collection : Politique en + 2e édition - février 2016 [en ligne] consulté le 10/12/2018 p.50

Finalement, une décision a été prise de lancer une offre de RER partielle (l'offre suburbaine) en décembre 2015. Mais cette offre est « partielle » comme nous l'avons dit, ce n'est pas le projet dans son intégralité.

L'offre suburbaine, en fait, comprend une nouvelle desserte avec des correspondances entre train, tram, bus, métro.

Lorsqu'on aborde le sujet « RER bruxellois », on constate des mouvements de va-et-vient dans les prises de décision de la part des parties prenantes au projet.

En effet, à cause d'éléments qui sont liés au contexte belge (institutionnel, infrastructure, etc.), les décisions prises dans ce projet étaient caractérisées, tantôt, par des reformulations et tantôt par des décisions importantes qui ont permis de passer des étapes dans le projet. On aboutira alors jusqu'aujourd'hui à une hybridation du projet.

Notre objectif dans ce travail, est d'expliquer les raisons qui amènent les décideurs, en politiques publiques, de rester, à un moment, à la marge dans les prises de décision et un autre, au contraire de prendre des décisions, fussent-elles dans le sens d'une réadaptation de la décision originale.

Premièrement, on procédera à la description du projet RER. Cette description se focalisera sur les moments forts du projet, où les décisions sont prises. Elle englobera ainsi la période allant depuis la mise à l'agenda du projet jusqu'en décembre 2015, date du lancement des premières rames RER.

Deuxièmement, nous allons montrer que le projet a connu des phases de décision en mode va-et-vient, pour des raisons de contexte que nous allons détailler. Pour ce faire, nous nous baserons sur des auteurs notamment Lindblom, C. avec sa théorie sur l'incrémentalisme, lequel explique bien comment la décision publique est influencée par les éléments de contexte et l'impossibilité de saisir les détails liés à un secteur de politique publique.

En, effet on essaiera de montrer que, finalement, les décideurs, dans le projet RER bruxellois, n'ont pas été totalement libres dans les prises de décision et que des éléments conjoncturels ont façonné la manière dont ils devaient aborder le projet.

Troisièmement, on tentera de montrer aussi que des éléments de conjoncture ont aussi permis à ces décideurs de pouvoir prendre des décisions et mettre en œuvre un projet RER, non pas dans sa forme finale, mais qui offre une desserte avec un nombre de trains non négligeable.

Nous nous inspirerons dans cette partie principalement de J. Kingdon et sa théorie des fenêtres d'opportunité. Son ouvrage montre bien comment dans des situations où la décision est très difficile à prendre, voire impossible, mais que des éléments autour de cette décision peuvent contribuer, lorsqu'ils sont synchronisés, à une décision.

Nous consacrerons, à la fin de la description de notre objet d'étude, une partie où l'on mettra notre question de départ ainsi que nos hypothèses que nous allons tester tout au long de notre travail.

Méthodologie

Nous nous sommes inspirés dans notre mémoire de plusieurs sources. Nous allons utiliser les sources écrites primaires pour la partie théorique, mais aussi des sources secondaires pour rapporter les déclarations des décideurs politiques notamment et bien d'autres.

Pour le volet technique, car notre sujet est très technique, nous avons profité de notre position privilégiée pour interroger plusieurs hauts fonctionnaires qui gèrent la cellule RER à la SNCB. En effet, étant nous-même employé à la SNCB, nous avons pu avoir accès à beaucoup de ressources³. Néanmoins, ceci ne nous empêche de garder une certaine distance et faire part d'objectivité dans notre recherche.

Pour le volet politique, nous avons interrogé la personne en charge du dossier RER durant la période où Mme Jacqueline Galant était au ministère de la mobilité⁴.

Nous avons aussi interrogé plusieurs personnes liées, de près ou de loin au projet RER, ou au thème de la mobilité en général. Nous avons espéré avoir d'autres entrevues au niveau politique pur alimenter encore plus notre réflexion, mais nous étions en période électorale et les personnalités politiques durant cette période sont très occupé.

³ Les entretiens sont pour certains sous forme audio et sont en notre possession et accessible en cas de besoin.

⁴ Il s'agit de Benoît Lorent qui était chargé du dossier RER auprès du ministre au SPF Mobilité alors.

Chapitre 1 : La décision publique et la non-décision en matière de politique de transport : le cas du réseau express régional bruxellois

1. 1. Introduction

Dans ce chapitre, nous allons montrer comment nous sommes arrivés, fin 2015 à la prise de décision du lancement du RER bruxellois, ou du moins le lancement partiel de celui-ci, après une longue période qui va connaître des phases de reformulation du projet. Ainsi, notre attention se focalisera sur les différentes phases de la prise de décision et l'étude brassera la période entre 1999 à janvier 2016.

La mise en œuvre du projet RER (Réseau Express Régional) est une initiation des autorités publiques qui y voyaient une contribution positive tant pour la ville que pour l'ensemble de la région centrale de la Belgique. On dit « Région », mais le concept, ici, a une portée plus large que celle qui se définit par les limites administratives de la RBC (Région de Bruxelles-Capitale). Cette autre conception de région à son importance, en ce sens que cela aura des implications majeures pour les régions qui seront les principales parties prenantes du projet RER.

L'enjeu du RER au niveau de la Région bruxelloise (région administrative) c'est de pallier aux problèmes de mobilité et de l'engorgement de la ville. Le projet a pour ambition de juguler l'accroissement du trafic routier et ainsi, de contribuer à la décongestion du réseau routier dans la zone urbaine.

1. 1. 1. Une redéfinition de la ville

Il y a une évolution considérable de l'organisation urbaine ces dernières décennies, dont il faut tenir compte. « Ces mutations territoriales induisent un véritable bouleversement au niveau de la définition même de ce qu'est la ville et la place que celle-ci est amenée à avoir dans les politiques d'aménagement du territoire »⁵.

Comme l'indiquent les spécialistes des questions urbaines, il y a dans le développement urbain, une mutation progressive des villes traditionnelles basée sur le monocentrisme, vers des villes multacentres.

⁵ « La mobilité en Région de Bruxelles-Capitale » Rapport annuel 1999Confédération Construction Bruxelles-Capitale [en ligne] http://www.confederationconstruction.be/cbbh/OLD%20SITE/doc/rap/rapann/rapann99/resume_rapann1999_fr.pdf p.3

Il y a un développement économique important dans les périphéries urbaines, « ce qui redéfinit la notion de centre urbain, entraînant de ce fait un élargissement progressif de cette notion, voire son obsolescence »⁶.

Les anciennes villes sont reliées entre elles par les zones de développement industriel, constituant ainsi des pôles qui s'étendent sur une échelle qui dépasse l'espace de l'ancienne entité urbaine. « Aujourd'hui, c'est plus en termes de réseaux que de véritables pôles qu'il faut aborder le développement des infrastructures urbaines ».⁷

Il est impératif de prendre en compte la variable « infrastructures de transport » dans l'analyse de la morphologie des zones urbaines. « *Et réciproquement, tant au niveau des grands agrégats européens que constituent les entités évoquées ci-dessus, qu'à l'échelle de Bruxelles et de sa périphérie, il semble clair qu'une politique de transport doit pouvoir être élaborée dans un cadre qui tient compte des mutations morphologiques en cours, c'est-à-dire plus large que celui des frontières administratives* ».⁸

Certains spécialistes des politiques d'aménagement urbain vont dans ce sens, nous pourrions citer E. Jacobs⁹ :

« Par zones de transport, nous entendons des entités déterminées dans lesquelles la demande de transport, tant de voyageurs que de marchandises, présente des caractéristiques identiques. Les zones de transport constituent une entité sur le plan des caractéristiques de transport. Ainsi, les zones de transport des régions urbaines correspondront généralement à l'hinterland naturel de ces régions urbaines ».

« L'agglomération dans le cadre duquel se déroule le processus de transport et qui, par ce fait même, présente également des fonctionnalités urbaines ne correspond normalement ni à une entité politique, ni à une entité administrative, ni à une entité financière, ni à une entité fiscale ».

⁶ Véron, J. « *Enjeux économiques, sociaux et environnementaux de l'urbanisation du monde* ». Mondes en développement 2008/2 (n° 142), [en ligne] <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-2-page-39.htm> (consulté le 16/05/2019) p. 1

⁷ « La mobilité en Région de Bruxelles-Capitale » op.cit.

⁸ Ibid.

⁹ Jacobs, E Symposium international sur la théorie et la pratique dans l'économie des transports, thème 4 : Ed. CEMT (publication par l'OCDE), 1996 Paris. P.479. [en ligne] google books (url : cfr webographie)

Cette dernière observation s'inscrit bien dans le débat sur le RER de Bruxelles. En effet, le plan prévu dépasse les limites administratives, politiques et fiscales de la ville bruxelloise et ceux qui en bénéficieront seront répartis entre les 3 régions du pays. La « zone de transport public » qui se profilera alors se cantonnera dans une zone institutionnellement définie. « La gestion et le financement du projet RER nécessiteront la mise sur pied d'une structure originale et cohérente, qui serait adaptée à ce cadre spécial élargi »¹⁰. D'où la proposition de certains chercheurs de créer une communauté urbaine¹¹.

Cette question du financement est, sans doute, assez délicate et fait l'objet de nombreux débats au sein des cénacles politiques. Nous réserverons plus loin un passage à cette problématique du financement. « Notre aspiration, dans cette introduction, est simplement d'élargir la portée du débat au-delà des limites de la région bruxelloise »¹².

1. 2. Différentes conceptions du RER

Lorsque nous évoquons le RER, nos esprits se tournent automatiquement vers le RER parisien, tant la ville a été le précurseur de ce modèle de transport. En effet, « la France possède son propre réseau RER avec ses spécificités et ce réseau est constitué d'infrastructures ferroviaires, hybrides entre métro et train, mais elle n'est pas la seule. L'Allemagne possède aussi son RER, notamment avec le réseau zurichois qui comprend un ensemble intégré d'infrastructures routières et ferroviaires »¹³. Et l'on peut dire la même chose de Hong Kong, Buenos Aires et d'autres métropoles, mais pour certaines avec une appellation propre et une modalité de desserte propre.

C'est un concept qui a différentes interprétations suivant le contexte où il est développé. Donc, le modèle parisien n'est qu'un cas parmi d'autres, et ses spécificités ne sont pas spécialement adaptées, telles quelles, aux autres réseaux des autres villes. Nous n'avons donc pas de définition unique du RER.

¹⁰ « La mobilité en Région de Bruxelles-Capitale » op.cit.

¹¹ C. Van Wynsberghe, « La métropole bruxelloise, des développements entre Lille et Berlin ? », Bruxelles, 2007, [en ligne] <https://journals.openedition.org/brussels/489> (consulté le 05/12/2018)

¹² « La mobilité en Région de Bruxelles-Capitale » ibidem.

¹³ Ibid.

En effet, si l'on fait une analyse historique et géographique de la construction des RER, dans les différentes métropoles qui se sont dotées d'un tel mode de transport, nous voyons que ces métropoles étaient confrontées à des problématiques différentes, tant au niveau de l'infrastructure qu'au niveau politique. Il est ainsi logique que les différents RER aient leurs spécificités et c'est d'ailleurs un élément clé qui sera abordé dans notre analyse.

Cela étant, il y a quand même certaines caractéristiques qui sont partagées par ces différents RER, notamment :

- C'est un mode de transit rapide ;
- Il possède son site propre, ou du moins, il bénéficie de la priorité sur les autres véhicules ;
- À la différence du train classique, « il circule en zone urbaine et son parcours comprend un nombre plus élevé de points d'arrêt que ceux du classique »¹⁴ ;
- Les temps d'arrêt sont très courts (juste le temps de l'embarquement et du débarquement des passagers) ;
- Il circule dans une zone urbaine élargie et dans les grandes périphéries ;
- Il s'inscrit dans une stratégie d'intermodalité, « c'est-à-dire qu'il est en connexion avec d'autres modes de transport (gares de chemins de fer, bus, métro, parkings, etc.) »¹⁵ ;
- Une bonne partie de l'infrastructure est reliée au réseau ferroviaire ;
- Il est le résultat d'une collaboration entre différents opérateurs de transport public.

Nous allons voir, brièvement, les deux modèles de RER qui nous intéressent, que sont le modèle français et allemand et ensuite, voir dans quel modèle le RER belge s'inscrit-il. Lorsque l'on étudie le projet, « on voit qu'il y a eu à un moment donné, un choix qui s'est fait dans la conception du RER belge. Un plan précis d'un futur réseau suburbain à l'image du RER parisien, comme les autorités l'affirmaient »¹⁶, avait été ébauché dans un rapport appelé « Le plan Star 21 ». Présenté en 1989, ce plan annonçait également la densification « d'un réseau suburbain » assurant une « desserte fréquente de Bruxelles ». « L'entreprise publique émettra cependant certaines réserves, en évoquant à maintes reprises des problèmes techniques et financiers ».¹⁷

¹⁴ « La mobilité en Région de Bruxelles-Capitale » op.cit.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ VANTROYEN, J-C., « Le chemin de fer pour éviter l'asphyxie de la capitale », *Le Soir*, 29 mai 1989.

¹⁷ DEPAS, G., « Star 21 : répondre au 21ème siècle (détails du projet de la SNCB) », *Le Soir*, 13 novembre 1989, p. 4.

1. 2. 1. Le RER français : un idéal type, mais incompatible avec le contexte belge

L'exemple parisien est le modèle qui apparaît immédiatement à l'esprit lorsque l'on évoque le RER. Ce modèle est en effet le plus connu et finalement le plus proche de nous. « Le RER parisien, dont le début des constructions fut entamé au début des années 60', comprend aujourd'hui plus ou moins 400 kilomètres de voie en continuation de 200 km de métros dans la région parisienne. Il est composé de 4 voies (A, B, C et D) qui bifurquent en leurs extrémités vers 19 terminaux. Des convois desservent plus de 220 gares dans un périmètre de 50 km autour de la ville »¹⁸.

Il y a deux opérateurs qui gèrent le réseau. « D'un côté, la RATP (pour Régie Autonome des Transports Parisiens), qui gère l'exploitation des lignes A et B dans les limites de la périphérie urbaine de Paris »¹⁹. Aussi, nous avons aussi, la SNCF qui prend le relais sur les tronçons de lignes se trouvant hors de la périphérie.

Le RER français, pour beaucoup de chercheurs, semble avoir été un succès en matière de mobilité et les objectifs atteints aujourd'hui sont parlants. Ainsi, la desserte sur les axes qui lient Paris à la banlieue a quasi été multipliée par cinq sur une période de trente années.

Néanmoins, il est difficile de faire du RER parisien un modèle applicable au contexte bruxellois, et ce, car les dimensions des paramètres prises en compte, en termes de taille de la ville, de population, de demande de transports, sont différentes. Le cadre politique et institutionnel est, lui aussi, totalement différent entre les deux pays. C'est ce que confirmait le fonctionnaire supérieur à la cellule RER, en disant que :

« Ce qu'on apporte c'est une offre suburbaine, une offre ferroviaire et non métroviaire. Ce n'est pas ce qu'on a à Paris c'est-à-dire un réseau proprement dédié. Notre vision c'est une intégration, avec STIB, SNCB ; TEC ; Lijn c'est-à-dire l'intermodalité [...] À Paris il y a autant d'habitants que dans toute la Belgique. Les pays ne sont pas les mêmes, le concept n'est pas le même. Faire un RER comme les Français reviendrait à dire que la SNCB est également un opérateur métro, un opérateur bus, etc., et c'est inconcevable, on doit s'adapter à la réalité du terrain »²⁰

¹⁸ « La mobilité en Région de Bruxelles-Capitale » op.cit.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Entretien avec Baouche M. fonctionnaire supérieur suburban supply development specialist, le 12/06/2018

En fait, comme nous allons l'expliquer plus loin dans notre travail, les responsables ont fait une bifurcation dans la conception du RER. En effet, il est question ici d'intermodalité et il est important de le souligner et nous allons le détailler plus loin²¹.

En effet, « la nécessité de construire un RER à Paris avait pour objectif de relier à la métropole les banlieues qui avaient pullulé autour de Paris, dans les années soixante »²². Donc, le projet avait pour objectif de recréer une cohésion au sein d'un milieu urbain en pleine expansion, mais déstructuré. Dans notre cas, à Bruxelles, l'idée est plutôt de relier des zones urbaines, relativement structurées, entre elles.

Cela étant, on a clairement abandonné l'idée originale, qui était de copier le modèle français, mais cette confusion est restée ancrée et les responsables, tant au niveau politique qu'au niveau des opérateurs, ont dû à maintes reprises se justifier. On peut entendre Mme Galant, ministre fédérale de la mobilité en 2014 s'exprimer dans ce sens : « *il faut arrêter de faire cette confusion. Le RER en Belgique ce ne sera pas le RER parisien...* »²³

Il y a quasi unanimité à ce sujet et lorsque nous rappelons que l'idée originale était le modèle parisien, nous obtenons la même réponse :

*« Ce qu'on a fait par rapport au projet d'origine c'est qu'on a changé plutôt de modèle, on s'est dit qu'on ne suit plus le modèle français, mais on se calque au modèle allemand, qui est le même que le suisse, italien, espagnol, danois et norvégien. Donc, le modèle français est isolé, il est juste bon pour la France et Paris. On suit le modèle allemand. On construit en changeant de référentiel, en clarifiant le référentiel ».*²⁴

Par ces affirmations, on peut déduire que, finalement, il y avait bien une volonté de s'inspirer du modèle français. Mais ce qui peut paraître évident, c'est que copier le modèle français aurait été non seulement coûteux financièrement, mais également sur le plan politique. Ainsi, l'engagement politique, en tant que décideur, aurait été de taille comme nous le verrons plus loin.²⁵

²¹ Cfr. Application du cadre d'analyse au passage « redéfinition »

²² « La mobilité en Région de Bruxelles-Capitale » op.cit.

²³ Entretien avec Mme Galant [en ligne] <https://www.youtube.com/watch?v=AJ4EX7LBwZ0> consulté le 15/07/2018

²⁴ Entretien avec Stéphane Laimé, expert en analyses spatiales (le 30/03/2019)

²⁵ Dans la partie application du cadre au passage « vision à court terme »

En effet, calquer le modèle français aurait demandé des investissements colossaux et une refonte de l'infrastructure ferroviaire, ce qui est matériellement impossible. D'où, très tôt, on va se rediriger vers d'autres modèles plus réalistes et c'est ainsi que le modèle allemand va être privilégié.

1. 2. 2. le RER allemand : Le cas de Munich, un concept d'intermodalité plus en phase avec Bruxelles (U-Bahn et S-Bahn)

Le modèle de transport public qui a été mis en place à Munich est composé, d'un réseau de trams, additionné à un réseau de bus, de métros et d'un réseau de trains régionaux qui est comparable à un RER. Il y a une distinction terminologique chez les Allemands concernant l'infrastructure ferroviaire urbaine et périurbaine. En effet, ils font une distinction entre :

- Le U-Bahn : qui est, toute proportion gardée, l'équivalent du métro chez nous. Les grandes villes allemandes en ont, telles que Munich, Hambourg, Berlin, etc. Le périmètre desservi par cet U-Bahn est limité au centre-ville et à la périphérie.
- Le S-Bahn : qui est un réseau ferroviaire qui fait la navette entre la métropole et la périphérie.

Le S-Bahn est à ciel ouvert dans les villes allemandes, à l'exception du centre-ville, où il circule dans la zone souterraine.²⁶

1. 2. 2. 1. Les structures organisationnelles et la gestion de l'exploitation

À Munich, comme c'est le cas dans les grandes métropoles allemandes, les différentes organisations qui gèrent les transports publics se rassemblent au sein d'une communauté de transport qui se nomme la Verkehrsverbund.

Cette communauté rassemble les divers opérateurs (la DB, les compagnies privées, etc.). Elle rassemble aussi les autorités locales, c'est-à-dire les villes et les districts. C'est au niveau de cette communauté que sont établis les plans de transport, mais le pouvoir décisionnel reste du ressort des autorités politiques.

Ce « réseau existe depuis le début des années 70. Son réseau couvre une superficie de plus de 5.000 km² et plus de 2.000.000 habitants en bénéficient ». ²⁷

²⁶ S-Bahn. [en ligne] <http://www.s-bahn-berlin.de/fahrplanundnetz/liniennetz.htm> consulté le 15/08/2018

²⁷ ibid

Les lignes du réseau sont identifiées par un S suivi d'un numéro. Ces lignes sont disposées en forme d'anneau (le ring), qui est traversé dans le sens nord-sud et est-ouest. Quinze lignes partent de cet anneau en direction des banlieues.

Les rames sont espacées de 20 à 5 minutes « en fonction de la fréquentation et du moment de la journée. Les lignes extérieures peuvent être espacées jusqu'à une heure ».²⁸ En Allemagne, on distingue clairement les gares suburbaines des non suburbaines. Donc, les Allemands intègrent l'offre suburbaine à l'offre du métro ou du bus local.

Finalement, on peut constater que le modèle allemand est plus en phase avec celui de Bruxelles, car le contexte allemand est plus proche du nôtre ainsi que le système institutionnel de ce dernier. Et c'est en ce sens qu'il a été privilégié comme modèle d'inspiration pour Bruxelles.

1. 2. 3. Le RER bruxellois, entre l'embaras du choix et les contraintes contextuelles

Le réseau RER bruxellois couvre une zone d'environ 30 km autour de la ville. Cette zone est appelée zone suburbaine de l'agglomération de Bruxelles. Elle est constituée de relations ferroviaires reliant les villes et communes au centre de la zone suburbaine. Les relations sont appelées « Relations S » et chacune dispose d'une couleur et d'un numéro spécifique. Le projet RER bruxellois apparaît au début des années 1990 en réponse à différentes problématiques.

À cette époque, le problème de congestion automobile, autour de la capitale, était déjà très présent dans le débat public. À cette fin, il y avait la nécessité de trouver une solution « *au niveau de la mobilité dans et autour de Bruxelles, qui inciterait à passer de l'automobile vers les transports en commun* »²⁹.

²⁸ Ibidem.

²⁹ *Doc. Par.*, Parlement bruxellois 1^{er} avril 2004, DOC A-549/1, Projet d'ordonnance portant assentiment à la convention du 4 Avril 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, visant à mettre en œuvre le programme du RER de, vers, dans et autour de Bruxelles, Exposé des motifs.

Les bureaux d'études aussi ont apporté de l'eau au moulin, avec notamment une étude que la SNCB avait commandé à la fin des années 80'. « Cette étude concluait que la part de marché de cette dernière (SNCB) était faible dans la zone périphérique de la capitale, alors qu'une grande partie des voyageurs viennent de là. Ainsi, à partir de 1989, il y aura une volonté de la région de Bruxelles- Capitale à mettre sur pied le RER, avec la participation de l'État fédéral ». ³⁰

« Dans ce contexte, plusieurs initiatives et réflexions sont menées en vue de concevoir un projet de RER bruxellois qui vise à un report modal de la voiture vers les transports en commun. Ces initiatives s'étalent sur l'ensemble de la décennie qui suit l'année 1990 et posent les jalons du projet RER » ³¹.

Même si à ses débuts, le projet se voulait être inspiré du modèle français, en tout cas c'est ce qui apparaissait de certaines déclarations comme nous les avons rapportées plus haut, il a été décidé plutôt, de changer de modèle et de se diriger vers le modèle Allemand qui serait plus en phase avec le contexte belge. Le modèle de transport suburbain allemand, à la différence du modèle français, mise davantage sur l'intermodalité, c'est-à-dire l'adjonction de plusieurs modes de transport dans et autour de la ville. Ce modèle impose une coordination entre les différents modes de transport et plus précisément au niveau des heures et points d'arrêt.

« Ce qu'on apporte c'est une offre suburbaine, une offre ferroviaire et non métroviaire, ce n'est pas comme Buenos Aires par exemple où leur conception de l'offre suburbaine c'est du ferroviaire et métroviaire et c'est le même opérateur. Nous, nous ne sommes pas dans ce cas de figure, vu qu'on a des niveaux de pouvoirs différents. On apporte le train et eux ils apportent le métro, le bus et on complète. Ce n'est pas ce qu'on a à Paris c'est-à-dire un réseau proprement dédié. Notre vision c'est une intégration, donc STIB, SNCB ; TEC ; Lijn c'est à dire l'intermodalité » ³²

L'offre a été lancée officiellement le 13 décembre 2015. En effet, en janvier 2015, la ministre J. Galant annonçait le lancement du premier réseau suburbain. On avait alors douze relations ferroviaires RER (ci-dessous le tableau reprenant ces lignes). Ainsi, dans ces douze lignes on peut prétendre à un train toutes les demi-heures. Ces trains font des déplacements dans la périphérie, dans et vers Bruxelles.

³⁰ A. Sterck, « La politique des déplacements en région bruxelloise », Crisp, Courrier hebdomadaire 1408-1409, 1993.

³¹ Damay, L « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques » 17 février 2014 [en ligne] <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:142798> (consulté le 06/03/2019), p.5

³² Entretien avec Baouche M. fonctionnaire supérieur suburban supply development specialist, le 12/06/2018

Le réseau RER inauguré en décembre 2015 comprend 141 gares. De « nouvelles » haltes ont été ouvertes à Bruxelles, que sont : Tour et Taxis, ainsi que la gare de Gerموir, sur la commune d'Ixelles entre Etterbeek et Bruxelles-Luxembourg. En observant l'offre, on s'aperçoit que les dessertes et les gares étaient déjà utilisées depuis plusieurs années. À la différence qu'avec le réseau inauguré, on a un omnibus, en moyenne, toutes les demi-heures sur chacune des lignes qu'on appellera alors lignes "S".

Le périmètre que couvre cette desserte est bien un périmètre de 30 km autour de la ville de Bruxelles. Les lignes S1 à S10 traversent la Capitale et à partir de la numérotation 20, ce sont des lignes qui tournent autour de Bruxelles, à l'exemple de la S20³³.

Tableau reprenant les douze lignes RER, au lancement le 15 décembre 2015 :

Lignes		Fréquences en semaine	Fréquences le week-end
S1	Nivelles - Bruxelles - Malines - Anvers	2x / h	Samedi: 2x / h
			Dimanche: 1x / h Nivelles - Bruxelles-Nord 1x / h Bruxelles-Midi - Malines - Anvers
S2	Braine-le-Comte - Bruxelles - Louvain	2x / h	1x / h
S3	Zottegem - Bruxelles - Termonde	2x / h	pas le week-end
S4	Alost - Schuman - Mérode - Vilvorde	1x / h	pas le week-end
S5	Malines - Schuman - Luxembourg - Halle - Grammont	1x / h Mechelen-Geraardsbergen (hors heures de pointe vers Enghien)	1x / h
		+ 1x / h Mechelen-Enghien	
S6	Alost - Denderleeuw - Ninove - Grammont - Bruxelles-Midi - Bruxelles-Nord - Schaerbeek	1x / h Alost - Schaerbeek + 1x / h Denderleeuw - Schaerbeek (en heures de pointe)	1x / h Denderleeuw - Schaerbeek
S7	Halle - Moensberg - Mérode - Meizer - Vilvorde - Muizen - Malines	1x / h	pas le week-end
S8	Bruxelles-Midi - Bruxelles-Nord - Schuman - Ottignies - Louvain-la-Neuve	2x / h Nivelles - Anvers	1x / h Bruxelles-Midi - Ottignies
S81	Schaerbeek - Schuman - Ottignies	en heure de pointe seulement	pas le week-end
S9	Louvain - Meiser - Schuman - Etterbeek - Waterloo - Braine-l'Alleud	1x / h	pas le week-end
S10	Termonde - Jette - Bruxelles-Ouest - Bruxelles-Midi - Bruxelles-Nord - Jette Alost	1x / h Dendermonde - Aalst	1x / h
		1x / h Bruxelles-Midi - Alost (en heures de pointe)	
S20	Ottignies - Wavre - Heverlee - Louvain	2x / h	1x / h

Source : site internet Médiarail³⁴

³³ « RER de Bruxelles - Dessertes et gares » [en ligne] http://mediarail.be/Belgique/Proximite/RER_Bruxelles/S01.htm (consulté le 20/04/19)

³⁴ Ibid.

1. 2. 3. 1. Les opérateurs

Les opérateurs impliqués dans le projet RER sont :

- . La SNCB qui est sous la tutelle du pouvoir fédéral.
- . La STIB qui est sous la tutelle de la RBC.
- . La TEC wallonne qui est sous la tutelle de la Région Wallonne.
- . De Lijn qui est sous la tutelle de la Région Flamande.

1. 2. 3. 2. Les compétences en matière de mobilité en Belgique, une multitude d'acteurs et de niveaux

Les compétences en matière de transport sont, depuis les années 1980, réparties entre les Régions et l'État fédéral. « Le transport ferroviaire reste une compétence majoritairement fédérale. Le SPF Mobilité et Transports, et plus particulièrement la Direction générale politique de Mobilité durable et ferroviaire, est chargée de »³⁵ :

Préparer et « d'évaluer la politique ferroviaire, de suivre la législation et la réglementation ferroviaire, de coordonner la politique ferroviaire et d'organiser certains contrôles. Dans ce cadre, le SPF Mobilité et Transports est chargé d'assurer la tutelle sur les deux entreprises publiques ferroviaires Infrabel et la SNCB ». ³⁶

« À côté du SPF Mobilité et Transports, existent des services et des organismes indépendants qui sont soumis directement à l'autorité du ministre qui possède la Mobilité dans ses attributions et d'autres ». ³⁷

La gestion du projet RER bruxellois rentre dans ce cadre-là et lorsque des discussions concernant le RER se tiennent, elles se font avec les ministres de la Mobilité des régions et du Niveau fédéral. Cet aspect-là du projet RER ne sera pas sans conséquence, comme nous allons le développer plus loin. En effet, la présence d'une multitude d'acteurs autour d'un projet peut, soit accélérer son aboutissement, si les objectifs convergent, ou au contraire, être une source d'obstacles.

³⁵ SPF mobilité [en ligne] consulté le 10/07/2018 url : https://mobilit.belgium.be/fr/traficferroviaire/repartition_des_competences consulté le 06/03/2019)

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

1. 3. Les étapes du projet RER bruxellois (cfr. Tableau récapitulatif plus bas³⁸) :

Nous allons exposer les étapes de mise en œuvre du RER bruxellois, depuis les débats en 1999 jusqu'en décembre 2015, date du lancement des premières rames RER. Le but recherché c'est de voir, finalement, comment le projet a fait son chemin et quels acteurs étaient actifs dans ce dossier. L'idée est aussi de voir les dynamiques en action dans ce projet qui ont fait, d'une part, que le projet a connu des reformulations, et d'autre part qui ont pu amener à des prises de décisions qui ont permis de lancer le projet partiellement.

1. 3. 1. De 1990 à 1999 : la maturation du projet et sa mise à l'agenda

Dans cette tranche de vie du RER, le projet va être mis à l'agenda par des personnalités politiques et autres, surtout celles de la Région de Bruxelles-Capitale et cela, afin de monter un projet solide par des experts en la matière. « Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande une étude sur la mise en œuvre d'un RER bruxellois »³⁹. « Pour donner suite à cela, le ministre bruxellois des Transports publics monte une Task Force, pour l'amélioration de la desserte ferroviaire de Bruxelles,⁴⁰ composée de représentants de la STIB, la SNCB, l'administration fédérale et régionale. Dans cette Task Force, on va étudier l'intensification du trafic sur neuf lignes ferroviaires et analyser le type de matériel roulant qui sera adapté au développement du RER ».⁴¹

Pour le ministre bruxellois en charge de la mobilité et du transport, il y a une détermination de faire adhérer les autres régions au projet RER, car le projet les concerne toutes les trois, étant donné que le projet s'étend sur une zone de trente kilomètres autour de Bruxelles.

Ce qui a pour effet de mettre sur pied la première table ronde, en 1992, concernant le RER.⁴² Après cette Task Force, un « Syndicat d'études pour le RER » est créé en juin 1993 sur demande de la Région bruxelloise.

³⁸ Page 18 et 19

³⁹ M. Hubert, « L'Expo 58 et le « tout à l'automobile » Quel avenir pour les grandes infrastructures routières urbaines à Bruxelles ? » Brussels Studies La revue scientifique électronique. 2008, pp. 4-12 [en ligne] <https://journals.openedition.org/brussels/621> (consulté le 02/01/2019)

⁴⁰ Document Conseil de la RBC, *Rapport fait au nom de la commission de l'infrastructure, chargée des travaux publics et des communications. Réseau Express Régional*, Bruxelles, 8 mai 1996, document A85/1~95-96, annexe 1 (Synthèse du projet de RER), p. 34

⁴¹ Conseil des ministres du 6 juin 1991 ; doc. parl., Parlement bruxellois, 8 mai 1996, DOC A85/1~95-96, Rapport fait au nom de la commission de l'infrastructure, chargée des Travaux publics et des Communications, Réseau express régional (RER), Bruxelles.

⁴² « Le RER à toute vitesse », *Actes de la table ronde du 5 juin 1992*, Bruxelles

« La tâche assignée à ce syndicat d'études était de proposer un RER, en tenant compte de l'infrastructure déjà existante et en planifiant les investissements futurs. Ils avaient aussi pour mission de préciser le matériel roulant nécessaire ainsi que l'estimation des coûts d'investissement et d'exploitation »⁴³. Le syndicat d'études va confier au bureau d'études « Sofretu » la mission de concevoir le futur RER.

Le syndicat va publier en 1995 les résultats de l'étude. « Celle-ci prévoit la mise en œuvre du RER pour 2010, mais par des étapes intermédiaires pour 2000 et 2005. Il faut préciser qu'à ce stade du projet, il y avait des réticences de la part de certains acteurs notamment les deux autres régions. La Région bruxelloise, qui est toujours dans sa dynamique de rassemblement des acteurs favorables au projet, va organiser une autre table ronde en 1996. À ce moment-là, les deux autres Régions adhèrent au projet et l'on peut parler d'un accord ».⁴⁴

En mars 1999, se tient la Conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure (la CICI) et se dit être en faveur de la réalisation du RER, on peut parler d'engagement politique de la part des entités fédérées et fédérale. À cette fin, on crée un groupe de travail, le « groupe RER » à haut niveau qui aura pour tâche « d'étudier (à nouveau) les modalités de réalisation du RER ainsi que la mise au point d'un projet d'accord de coopération entre les différents pouvoirs. La conférence va se prononcer aussi pour la réalisation de travaux importants d'infrastructure qui seront cruciaux pour la faisabilité du projet. Parmi ces travaux, la mise à quatre voies des lignes 124 Bruxelles – Nivelles et la ligne 161 Bruxelles – Ottignies, le tunnel Schuman-Josaphat, ainsi la réalisation de la courbe de Nossegem ».⁴⁵

Avec cette conférence et cet accord vers lequel ont abouti les parties prenantes, « on se retrouve dans un engagement politique dans le projet RER qui invite les acteurs à tout mettre œuvre pour la réalisation du projet, ce qui se traduit par le fait de faciliter les procédures urbanistiques, permis, etc. Et ainsi après les élections législatives de 1999, on aboutit à une déclaration gouvernementale qui met l'accent sur le besoin impératif de créer le RER ».⁴⁶

⁴³ : L. Damay, « *Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques (1989-2013)* », Brussels Studies 74, 17 février 2014, p. 2.

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Compte rendu de la CICI du 30 mars 1999 consulté en ligne le 20/07/2018

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewSTBlok&COLL=H&DATUM=03/02/2000&DOSID=33555159&MINID=-1&LEG=2&NR=32&VTYP=void&LANG=fr>

⁴⁶ Chambre des représentants de Belgique, *Annales*, séance plénière du 14/07/1999, p. 48

Dans cette partie, on remarque bien les acteurs en action, surtout les décideurs au niveau de la région bruxelloise, qui font un travail de persuasion, par la négociation, en impliquant les autres acteurs (les autres régions, etc.). Il s'agit d'un véritable travail de mobilisation des ressources qui s'opère. Toutes les idées qui structurent le projet, prennent forme et se concrétisent dans les différents forums cités (Task Force, CICI, etc.).

1. 3. 2. De 1999 à 2003 : une nouvelle ministre et une prise de décision

Cette législature-ci se caractérise par une phase décisionnelle importante. Ainsi, après une longue période de négociation, le RER bruxellois passe un cap. Après les élections législatives, en 2000, se réunit une autre CICI sous la présidence de Mme Isabelle Durant, alors vice-premier ministre et ministre de la Mobilité et des Transports. Il y est décidé de débloquer un fonds de 65 milliards de francs belges pour financer les travaux pour le RER. On y décide aussi de donner des engagements pour faciliter la mise œuvre du RER.

Le « 4 avril 2003, les représentants des gouvernements fédéraux, flamand, wallon et bruxellois concluent une convention relative au RER. Elle définit les objectifs du RER, précise l'offre attendue et organise le dispositif de pilotage du projet ». ⁴⁷ En parallèle, dans le plan pluriannuel de la SNCB 2001-2012, on y inscrit le projet RER clairement avec les charges budgétaires qu'il inclut. Néanmoins, la SNCB ne cessait de dénoncer le manque de moyens financiers. Il s'est écoulé jusqu'ici plus de dix ans depuis la prise de décision par le CICI en mars 1999 et l'aboutissement à cette convention RER.

1. 3. 3. De 2003 à 2007 : le début de la mise en œuvre et le début des ajustements du projet RER bruxellois

L'année 2004 sera marquée dans l'histoire du RER par le premier coup de pioche de la construction de l'infrastructure ferroviaire du RER. Les travaux ont commencé dans les communes d'Ixelles et Etterbeek. ⁴⁸ « Néanmoins, même si les travaux ont commencé, il reste que les objectifs visés par la convention du 4 avril 2003 (vue ci-dessus) aussi ambitieux qu'ils soient ne pourront pas être atteints. C'est ce qui ressortait d'une étude du SPF mobilité » ⁴⁹.

⁴⁷ Convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du Réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles. Cette convention a fait l'objet d'une loi, adoptée le 17 juin 2005 et publiée au Moniteur belge, le 1er mars 2006.

⁴⁸ Article « *Le 29 mars 2004 restera dans les annales ferroviaires* » [en ligne] <http://www.lesoir.be/archive/d-20040330-W2GA5N?referer> consulté le 20/07/2018

⁴⁹ SPF Mobilité et Transports, Étude des problèmes éventuels de capacité sur le réseau ferroviaire qui sera utilisé par le RER desservant Bruxelles et sa périphérie – Modèle dynamique d'une partie du réseau SNCB, rapport final décembre 2004.

Étant donné l'impossibilité de réaliser fidèlement « les objectifs de la convention de 2003, pour des raisons techniques et financières, un autre Conseil des ministres de la mobilité se tient, en mars 2004, afin de réajuster les échéances des objectifs de ladite convention. Il y est décidé de maintenir et respecter les investissements dans l'infrastructure du RER, prévus dans l'accord de la convention et de donner un plan d'extension de l'offre RER plus précis que les éléments contenus dans la convention de 2003. Concrètement, cela se traduit par un nouveau phasage de l'offre en différentes étapes. Nous pouvons citer à titre d'exemple le tunnel Schuman qui était prévu pour 2009 et qui a été repoussé à 2015 ou la mise à 4 voies de la ligne L 161 (Bruxelles – Namur) qui a été rééchelonnée pour les années 2016, 2021 et 2024. Tous ces reports conduisent à pronostiquer, en 2016, la fin des travaux pour 2030 ».⁵⁰

Pour revenir à la convention de 2003, il y avait un article 13 qui prévoyait de faire une étude (par des bureaux d'études indépendants) sur les besoins en matière de déplacement (fréquence, amplitude, etc.). Elle devait permettre d'adapter l'offre ferroviaire et « [devait] établir un plan d'affaire prenant en compte les informations transmises par les sociétés régionales de transport en commun, concernant l'apport de clientèle vers les gares RER »⁵¹.

L'étude dresse le constat suivant : « Il est techniquement impossible de mettre en œuvre l'offre prévue par la convention de 2003 pour l'année 2015. L'étude propose un scénario intermédiaire d'offre RER intermédiaire 2015 qui permet de répondre au mieux (mais pas complètement) aux objectifs de la convention de 2003, compte tenu des contraintes liées à la capacité du réseau et de la réalisation des infrastructures déjà prévues ».⁵²

Pour donner suite à cela, « un comité exécutif des ministres de la Mobilité (CEMM) se tient en mai 2012 concernant l'étude Article 13 où, globalement, elle réaffirme les objectifs de la convention de 2003 »⁵³. Mais ceux-ci s'avéraient être irréalisables. En 2012, « le CEMM décide qu'une phase intermédiaire serait réalisée pour 2018, sur la base du scénario 2015 de l'étude Article 13. Ceci, pour que l'offre RER complète telle que définie dans la convention de 2003 soit réalisée le plus rapidement possible dans le cadre du plan d'investissement 2013-2025 »⁵⁴.

⁵⁰ Le ministre Bellot [en ligne] <http://trends.levif.be/economie/entreprises/rer-la-fin-des-travaux-en-2030/article-normal-611245.html> consulté le 20/07/2018

⁵¹ Consortium Significance, Stratec, Tractebel & Tritel, Évolution et optimisation du RER de Bruxelles et de ses environs. Développement 2015 et vision aux horizons 2020 et 2030, rapport pour le SPF Mobilité et Transports, 22 juin 2009.

⁵² Ibid.

⁵³ Voir p.14 §1 sur ladite convention

⁵⁴ Groupe opérationnel, Réponse au CEMM concernant le plan pluriannuel du RER, janvier 2013, p. 9.

1. 3. 4. De 2007 à 2014 : une période de réflexion pour une vision plus claire et plus réaliste de l'offre intermédiaire

L'offre « RER intermédiaire 2015 développée en 2009 et approuvée en 2012 constitue, désormais, une base plus réaliste pour le développement d'une zone RER à Bruxelles »⁵⁵.

L'étude a clairement montré « qu'il serait impossible, techniquement, de mettre en œuvre, en 2015, un programme d'exploitation tel qu'il est défini dans la Convention RER 2003. En effet, la capacité du réseau ferroviaire qui sera effectivement disponible pour 2015 ne sera pas suffisante pour répondre aux exigences de la convention. Le manque de capacité vise surtout l'axe nord-sud »⁵⁶.

Par ailleurs, « le dépassement sur les liaisons Dendermonde–Jette et Zottegem–Denderleuws s'avère être impossible, car cela induirait des conflits entre les trains classiques et les trains RER. Même si le RER, selon la conception de la Convention de 2003, était adapté sur un certain nombre de points, pour avoir un programme d'exploitation techniquement faisable, il en résulterait quand même un nombre important de conflits avec les autres trafics ferroviaires et aussi un manque de fiabilité conséquent »⁵⁷.

Dans cette étude (Article 13) est avancé « *un programme d'exploitation du RER, techniquement exécutable et présentant une robustesse satisfaisante* »⁵⁸. Ce programme contribuerait à « *l'accroissement de la part de marché du transport public et à la réduction de celle de la voiture* »⁵⁹. « Ça répondrait à presque tous les objectifs et satisferait aux conditions préalables. De surcroît, il y a plus de gares desservies que stipulé dans la Convention RER, et ce programme peut être opérationnel vers l'horizon 2015 »⁶⁰.

Ce RER intermédiaire 2015 est un « objectif réaliste. Il est aussi acceptable et efficace pour les voyageurs, à condition que la dégradation de l'offre qui en résulterait sur quelques liaisons soit compensée par d'autres services de trains. Même si ses autres trains ne répondent pas au concept « RER », mais ils doivent garantir, pour le moins, le niveau d'offre actuelle »⁶¹.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Rapport pour le SPF mobilité « *Evolution et optimisation du RER de Bruxelles et ses environs* », 22 juin 2009. Cité dans : L. Damay, « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques (1989-2013) », *Brussels Studies* 74, 17 février 2014, p. 2.

⁵⁷ Entretien avec Stéphane Laime, expert en analyses spatiales (le 30/03/2019)

⁵⁸ Rapport pour le SPF mobilité, *ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

Finalement, l'étude « article 13 » a suscité beaucoup de réticences de la part des régions, notamment concernant les liaisons où la situation se détériorait. Ainsi, le scénario intermédiaire n'avait pas pu être validé et mis en œuvre à ce moment-là, ce qui a contribué à revoir les échéances. Cette étude, en fait, avait visé une optimisation technique de l'offre, mais elle n'a pas eu le soutien politique nécessaire pour sa mise en œuvre.

1. 3. 5. De 2014 à 2018 : la décision du lancement officiel d'un RER partiel⁶²

L'évènement qui aura marqué cette période est bien le lancement des premières rames RER qu'on rebaptisera désormais réseau S. Pour l'occasion, des personnalités politiques avaient inauguré l'entrée en fonction. On pouvait alors lire dans la presse : « *Le renforcement de l'offre suburbaine S de la SNCB en région bruxelloise, lancée dimanche, a été marqué lundi matin par l'inauguration de la gare rénovée de Tour et Taxis et du nouvel arrêt Gerموir. L'entrée en fonction de ce dernier, attendue depuis la fin de sa construction en 2007, a eu lieu en présence des bourgmestres d'Ixelles Willy Decourty et d'Etterbeek Vincent De Wolf ainsi que des ministres de la Mobilité Jacqueline Galant pour le fédéral et Pascal Smet pour la Région* ». ⁶³

Ainsi une étape a été franchie dans ce projet qui avait duré plus de deux décennies. Sachant que nous avons un RER partiel, car comme dit plus haut, le réseau correspond au scénario intermédiaire de 2015 et n'est pas encore le RER dans sa forme complète tel que défini en 2001 (voir les deux plans en annexe). La ministre fédérale de la Mobilité l'avait elle-même souligné en disant que l'offre suburbaine - ex-RER – a vu le jour, mais « *Ce n'est pas un big bang ferroviaire* », mais « *une construction par étapes* ».

L'annonce avait été saluée par tout le monde, ou presque. Comme pour jouer son rôle qui lui est assigné, l'opposition a émis certaines critiques. On pouvait lire que le gouvernement bruxellois avait salué l'annonce officielle par la ministre fédérale de la Mobilité, Jacqueline Galant et le CEO de la SNCB, Jo Cornu, du lancement fin 2015 de l'exploitation du RER, comme « *une première étape* ».

⁶² cfr. Annexe 2 et 3 les plans du RER originale de 2001 et l'intermédiaire de 2015

⁶³ [en ligne] <https://www.lalibre.be/dernieres-depeches/belga/renforcement-de-l-offre-s-a-bruxelles-inauguration-des-gares-tour-et-taxis-et-gerموir-566ec2113570b38a5797488c> consulté le 15/12/2018

Le gouvernement soulignait néanmoins que la Région ne pouvait se satisfaire de ce plan de transport mis en œuvre à l'occasion de la mise en service du réseau suburbain.⁶⁴ Le ministre bruxellois de la Mobilité soulignait que l'objectif du gouvernement bruxellois est de « *quatre trains par heure dans trente gares bruxelloises* ». Or, « *la ministre fédérale et la SNCB n'apportent aucune garantie dans ce sens.* »⁶⁵

Tableau récapitulatif des étapes du projet RER de 1999 à 2018

Législatures + étapes du projet	Les actions	Les acteurs	Résultats politiques
1999 – 1998 - Mise à l'agenda	<ul style="list-style-type: none"> - Médiatisation du projet - Le ralliement des autres acteurs - Les deux tables rondes de 1992 et 1996 - Le syndicat d'étude RER donne son rapport en 1995 - 1998 le syndicat donne son 2^{ème} rapport 	Les acteurs politiques bruxellois (le ministre bruxellois Jean Luc Thys)	<ul style="list-style-type: none"> - Jusqu'en 1996 pas de réaction claire des autres acteurs - 1996 les 3 régions sont d'accords sur le principe - Le RER n'est pas prioritaire dans le plan pluriannuel de la SNCB
1999 – 2003 - Prise de décision	<ul style="list-style-type: none"> - 1999 la CICI pour réalisation du RER - Au début de la législature, le gouvernement fait une déclaration sur le RER - Mme Durant. I, débloque 65 milliards + propose un projet de convention RER. 	- La ministre Durant. I, + les autres régions	<ul style="list-style-type: none"> - 2000, relance des travaux + le fonds RER est créé - SNCB accepte le projet et le met dans le PPI 2001-2012 - Avril 2004, l'accord de coopération (convention 2003 pour mise en œuvre)

⁶⁴ Rudi Vervoort [en ligne] <https://www.lalibre.be/regions/bruxelles/1-offre-ferroviaire-suburbaine-dans-la-zone-de-bruxelles-c-est-pour-decembre-2015-55100cec3570c8b952c775fc> consulté le 15/12/2018

⁶⁵ Ibid

2003 – 2007 - Mise en œuvre (début des travaux)	- Début des travaux (Etterbeek et Ixelles)	- La SNCB	
2007-2010 - RER en discussion jusqu'en 2012.	report dû à : - crise institutionnelle - saga permis Linkebeek		- pas d'approbation du schéma d'exploitation de l'art 13
2010 – 2014 - En négociation	- 2012 : nouvelle réunion ministérielle avec le nouveau secrétaire fédéral à la Mobilité - 2013 : un plan pluriannuel SNCB est établi (2013- 2015)	- SNCB - Groupe de pilotage - CEMM (les ministres de la Mobilité)	- Le groupe de pilotage n'accepte pas le schéma d'exploitation art 13 - La SNCB non plus - Mais le CEMM fixe des objectifs : mise en service du RER pour 2018.
2014 – 2018 Le lancement officiel du RER partiel		- la ministre fédérale de la Mobilité + le CEO de la SNCB	- 12 rames RER assurent des trajets toutes les demi- heures

Question de recherche

Après ce qu'on a développé et le constat fait dans la conclusion que l'histoire du RER est longue et qu'il a rencontré des obstacles, qui vont mener à revoir le projet. La question de ce mémoire est de comprendre comment les phases de décision du projet de RER se succèdent entre la rupture par rapport à la politique de transport public et la réinterprétation des dispositifs existants. Notre hypothèse est que finalement on est dans une adaptation de l'offre déjà existante. C'est une succession de petits projets qui adapte ce qui existe déjà. L'auteur que nous avons choisi pour expliquer cela est Charles E. Lindblom avec son texte sur l'incrémentalisme. Mais nous nuancerons notre affirmation en émettant une deuxième hypothèse, selon laquelle il y a quand même eu des décisions qui ont été prises grâce à des fenêtres d'opportunité qui se sont présentées.

Conclusion

Après avoir achevé ce premier chapitre, on s'aperçoit qu'il y avait, au début, une volonté ferme de créer un RER et que la région Bruxelloise a su faire rapidement accepter l'idée et a engendré de la sorte plusieurs acteurs, dont les autres régions. La congestion étant un problème social déjà d'actualité avant l'idée du RER, les acteurs ont su politiser la chose et ainsi la mettre à l'agenda politique.

Ainsi, la période entre 1999 et 2003 est la période où l'on met le RER dans l'agenda. Une multitude d'acteurs vont s'investir dans le projet, notamment les régions, les syndicats d'étude RER et les opérateurs. On s'aperçoit que cette période est un mouvement de va-et-vient des décideurs, avec de longues négociations pour charpenter le projet. Ces décisions en mode va-et-vient se caractérisent notamment par le geste significatif en faveur du projet qui est le déblocage de 65 milliards de francs belges et l'élaboration d'un projet de convention RER. Ce qui constitue une décision importante en soit. Puis vient le refus du schéma d'exploitation de l'art 13 qui va rallonger les dates d'échéances et ainsi de suite.

Dans la période qui se situe entre 2003 et 2014, le projet connaît des périodes d'indécision. Certes, les travaux continuent, pas-à-pas, mais on n'enregistre pas de décision importante. Il faut dire aussi que plusieurs événements ont eu lieu à ce moment-là, entre autres les retards dus aux obtentions des permis d'urbanisme avec les recours en justices qu'ils ont connu, etc.

Dans la période entre 2014-2019, on constate qu'une décision importante est prise, puisque la ministre fédérale de la Mobilité va lancer le RER (scénario 2015) en décembre 2015.

Chapitre 2 : La décision, prisonnière du contexte et des décisions antérieures

Cette section est dédiée à l'approche théorique de notre travail, que nous diviserons en deux parties. Pour mener à bien notre étude, nous estimons qu'il faut saisir la réalité de manière globale. C'est ainsi que nous privilégions de combiner deux approches théoriques qui se complètent mutuellement. Ces deux approches sont l'incrémentalisme et la fenêtre d'opportunité. On garde à l'esprit notre hypothèse selon laquelle le projet RER est empreint d'incrémentalisme, c'est-à-dire que le projet jusqu'aujourd'hui avance, pas à pas en restant proche du statu quo. Ainsi, le développement de la théorie de Lindblom, additionnée à d'autres concepts développés par d'autres théoriciens va nous servir de grille de lecture et confirmer ou pas l'hypothèse. D'un autre côté, avec la théorie développée par Kingdon, avec la fenêtre d'opportunité, on va tenter de montrer que malgré les mouvements de va-et-vient, des prises de décisions sont possibles grâce à des éléments exogènes.

2. 1. Les postulats de la prise de décision

En lisant les textes de Lindblom, lorsqu'il développe le concept de « bricolage », nous constatons qu'il part de deux postulats : 1) une situation complexe qui se présente aux décideurs, 2) l'impossibilité de recourir à la méthode rationnelle parfaite pour la résolution de problèmes complexes. De ce fait, nous développons en préambule ce qu'est la rationalité chez Lindblom.

2. 1. 1. Les politiques publiques vues sous le prisme de la rationalité et les contraintes de la réalité

Dans l'analyse des politiques publiques, il y a la question qui se pose sur la rationalité de l'action publique. Ainsi, de nombreux chercheurs affirment qu'il faut nuancer cette idée d'approche rationnelle, voire même qu'elle est impraticable dans les décisions de politiques publiques, surtout lorsqu'elles sont complexes et ceci pour plusieurs raisons. Notamment parce que la décision, en politique publique, est souvent une adaptation à la marge de l'existant. En effet, il est rare qu'une décision parte d'un désert politique ou d'une transformation radicale de l'ensemble des réglementations ou des dispositions existantes. Ceci, car tous les principes de base de la décision rationnelle ne sont pas disponibles ou présents dans les faits.

C. Lindblom affirme que « *trop d'alternatives possibles, trop de conséquences à tracer dans un avenir incertain, le mieux que nous pouvons faire est de réaliser une analyse partielle [...] une rationalité délimitée [...]* »⁶⁶

Avec Lindblom on apprend que les prises de décision en politique publique dans des situations complexes, par leur nature ou par l'implication de différents acteurs dont les intérêts sont multiples et vont souvent en sens opposés, ne se résolvent pas d'une manière rationnelle pure, mais en usant d'un « bricolage cognitif » complexe. Les solutions peuvent quelquefois exister de manière latente et demandent juste à émerger.⁶⁷

L'avis de H. Simon selon lequel les problèmes sociaux sont trop complexes pour être résolus par une rationalité objective, part de 4 postulats :

- L'individu définit un objectif clair ;
- Il identifie toutes les alternatives possibles ;
- Il identifie toutes les conséquences de chaque alternative ;
- Il doit pouvoir comparer les conséquences selon son objectif et choisir le meilleur.

Ici, Simon « décrit le modèle rationnel parfait de la décision, mais plus loin dans ses recherches il mettra le point sur les éléments perturbateurs de ce modèle ».⁶⁸ Dans la réalité, les décisions dans des situations complexes sont en général marquées par un fort degré d'incertitude, car « *Les résultats des décisions ne peuvent être évalués avec certitude, étant donné que les états futurs du système sont difficilement prévisibles et que la complexité du système est trop élevée pour permettre le traitement de toutes les données* »⁶⁹ . « Les décideurs ne disposent que rarement de toute l'information requise ».⁷⁰ Ils restreignent les options retenues et les informations disponibles pour les évaluer et finalement, ils ne savent pas prévoir à l'avance tous les champs de comportements possibles.⁷¹

⁶⁶ Lindblom, C., « STILL MUDDLING, NOT YET THROUGH, » , Public Administration Review, Vol. 39, No.6, 1959, p. 518

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Simon, H. (1947). Administrative Behavior: A study of Decision-making Processes in Administrative Organization. 4th ed. in 1997, the free Press. p62

⁶⁹ Größler A. (2004), A content and process view on bounded rationality in system dynamics, Systems Research and Behavioral Science.

⁷⁰ Simon, H. (1959), "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science", the American Economic Review, 253-283.

⁷¹ Simon, H. (1945), Administration Behavior, New York (Free Press)

Lindblom poursuit dans cette optique et se concentre sur les « bricolages cognitifs » utilisés par les décideurs lorsqu'ils sont confrontés à des situations complexes. En lisant ses textes, il apparaît que l'incrémentalisme est le stratagème le plus développé de son concept de bricolage. Mais, il l'intègre dans une vision plus large « *qui consiste à observer les différents stratagèmes utilisés par les acteurs* ». ⁷²

2. 2. Des éléments constitutifs des sociétés qui contribuent à l'incrémentalisme en politique publique

Ici, on aborde des éléments, des facteurs explicatifs qui font que dans les politiques publiques, cette méthode (l'incrémentalisme) est privilégiée, car elle est un gage de stabilité. Il y a en effet des éléments de diverses natures, qui interfèrent dans la prise de décision et qui font que finalement, les décideurs hésitent à faire de grands pas dans la prise de décisions.

Ces éléments sont multiples et non exhaustifs. Nous sommes dans le domaine social et gérer les relations humaines avec sa complexité est très imprévisible. On se propose ici de développer certains éléments, empruntés d'autres théories en sciences politiques et qui s'insèrent dans notre vision.

2. 2. 1. Des éléments structurels qui orientent les décisions en politique publique

Pour certains théoriciens, il y a un institutionnalisme historique qui pèse sur la société. C'est-à-dire qu'il y a des éléments dans la société qui sont à tel point institutionnalisés, qu'ils poursuivront finalement les individus tout au long de leur vie en agissant pendant une longue durée. C'est ce qu'ils vont appeler la « dépendance du sentier ». Par ce concept, les théoriciens nous expliquent que la société se perpétue. Il y a des politiques adoptées aujourd'hui, qui dépendent d'éléments qui ont été eux-mêmes adoptés il y a plusieurs années, voire des décennies et même plus. Ainsi on a une évolution longue et il y a le poids d'institutions qui ne sont pas des bâtiments, mais qui néanmoins pèseront sur l'adoption des politiques publiques. C'est un institutionnalisme historique, il y a un sentier qui est tracé.

⁷² Lindblom, C.,, op.cit., p.517

Donc l'idée de « path dependence » ou « dépendance du sentier » (Paul Pierson 2000) qui part de l'idée selon laquelle les phénomènes sociopolitiques sont conditionnés par les facteurs contextuels, c'est-à-dire qu'on aura dans la société la naissance d'institutions qui perdureront, exogènes aux acteurs, dont beaucoup sont de nature institutionnelle (Lecours 2002).

Avec le concept de dépendance du sentier, il y a l'idée selon laquelle les phénomènes sociopolitiques ne peuvent être expliqués par la seule volonté des acteurs ou la nature de leurs relations. Ces phénomènes sociopolitiques sont souvent le produit accidentel d'un « *processus macrohistorique* » de développement institutionnel au sein duquel chaque configuration conditionne la suivante (Ibid.).

Beaucoup de travaux sont développés dans ce courant qui font une réflexion sur les politiques héritées, existantes, qui structurent les décisions ultérieures. C'est-à-dire que les textes de loi adoptés il y a des décennies et plus, vont conditionner l'adoption de textes de loi encore aujourd'hui, ainsi que des textes de loi dans le futur.

Néanmoins, des théoriciens vont aussi avoir tendance « à distinguer, dans le flot des événements historiques, des périodes de continuité et des situations critiques, à savoir des moments où des changements institutionnels importants se produisent et créent des bifurcations qui engagent le développement historique sur de nouveaux trajets »⁷³. Dans de tels contextes, il y a situation critique et bifurcation dans les politiques. En d'autres termes, on sort du sentier qui était tracé où l'on a des institutions, des textes de loi adoptés il y a très longtemps, qui seront remises en question et qui donneront lieu à d'autres textes de loi et l'on va ainsi bifurquer du sentier tracé.

⁷³ P. A. Hall & R. C. R. Taylor, « *La science politique et les trois néo-institutionnalismes* », *Revue française de sciences politiques*, 47(3), 469-496., 1997. P.476.

2. 2. 2. Les politiques publiques menées par des acteurs divers et aux liens paradoxaux

La théorie de l'acteur réseau qui est aussi appelée la sociologie de la traduction a été développée dans les années 80'. Avec celle-ci, on peut étudier le fonctionnement d'un réseau d'acteurs concernés par une politique publique précise et l'idée sera de savoir qu'est-ce qui fait qu'une décision est adoptée et pas une autre. Finalement, cette théorie nous donne une série de concepts qui permettent de voir comment un réseau d'acteurs se constitue et qu'est-ce qui fait qu'à un moment donné dans un collectif il y a un acteur qui va prendre le dessus sur les autres. À la nuance que, ce n'est pas toujours le plus fort qui va l'emporter, donc la détention du pouvoir au sens wéberien du terme n'est pas gage de réussite dans une négociation, du moins dans les sociétés démocratiques.

Donc, avec la théorie de l'acteur réseau, on a une autre manière d'aborder un phénomène, on ne part pas d'une approche par les structures (qui vont orienter les acteurs), mais on part tout simplement de la base, du social, de ce qu'on va observer, ce qui est une tout autre manière d'aborder la théorie. Ainsi, selon celle-ci « *la société ne constitue pas un cadre à l'intérieur duquel évoluent les acteurs, elle est toujours le résultat provisoire des actions en cours* » (Callon 2006a, p. 267)

Cette théorie part réellement de ce que font les acteurs, de ce que nous faisons aujourd'hui. « Dans cette perspective la prise de décision dans les politiques publiques doit être pensée en réseau, c'est-à-dire que la société c'est l'association d'individus entre eux, des groupes entre eux et ce sont ces associations qui vont créer le social, qui vont créer le collectif, l'ensemble des relations et des médiations qui font tenir le tout ensemble » (Latour 2006a).

Dans la théorie de l'acteur réseau, l'idée est de voir qui va réussir à traduire les projets, la manière de voir les choses des autres. Traduire, c'est déplacer les intérêts, déplacer la manière de voir les choses et donc qui va réussir à traduire les projets de l'autre.

Les théoriciens de l'acteur réseau partent de deux postulats :

La première idée importante, c'est que les acteurs sont isomorphes et tous sont d'égale importance. « En d'autres termes, ils ne considèrent pas qu'un acteur a plus de poids qu'un autre, mais plutôt qu'ils sont sur le même pied d'égalité. Un acteur, a priori minime, et qui dispose de peu de moyens peut très bien à un moment donné triompher sur un acteur qui est plus important. Aussi surprenant que cela puisse paraître, il y aura de petits acteurs qui réussiront, à un moment donné, à faire passer des choses. Cela peut éventuellement prendre du temps, mais pourrait également aboutir ». (Callon, *ibid*)

La deuxième idée « c'est que les acteurs ne sont pas seulement des êtres humains » (Callon & Law 1997b), cela peut être un objet, une association et autre. C'est-à-dire qu'il y a l'idée selon laquelle un objet pourrait être un « actant » (car on parle d'acteur pour les êtres humains), quelque chose qui va agir ou nous faire faire certaines choses.

Un exemple assez parlant d'actant est le rapport d'évaluation (par exemple, PISA et autres) ou les enquêtes que l'on diffuse dans la presse, etc. On s'accorde pour dire que ce ne sont pas des êtres humains, ce ne sont que des rapports d'évaluation qui vont être produits à un moment donné sur un sujet ou une problématique d'un pays. Donc, dans la vision de Callon et Latour ce rapport d'évaluation est considéré comme un actant puisque celui-ci va contraindre les acteurs humains à faire certaines choses. Beaucoup d'éléments qui sont utilisés dans la production des politiques publiques entrent dans les actants, les lois, les discours, etc.

Cette vision s'attache à décrire le social comme une association entre des humains et des non humains. Elle suit les associations et les dissociations sur tous les terrains où les acteurs opèrent (Callon & Latour 1981). « *Son objectif est de suivre leur construction et de fournir des outils pour l'analyser au jour le jour* » (Callon 2006a, p. 267).

En d'autres termes, cette méthode va être mise en place pour essayer de décrire les réseaux et décrire comment les mécanismes par lesquels des acteurs réseaux (ou réseaux qui fédèrent des acteurs) sont constitués. À savoir, encore une fois, que l'acteur réseau c'est celui qui va triompher dans un réseau ou qui va être le plus important, qui va réussir à fédérer tout le monde autour de lui ou autour de son projet ou autour de sa manière de voir les choses. L'acteur réseau va aussi être appelé le macro acteur.

Avec la notion de réseau, « cette théorie ne vise pas à décrire un objet, en l'occurrence une forme organisationnelle, mais à se donner les moyens pour décrire des phénomènes, à constituer un outil pour retracer des relations ; des discussions ; des mouvements entre entités multiples et notamment des mouvements d'idées » (Cazal 2007).

Dans cette théorie, le réseau est vu comme une métaorganisation qui rassemble des humains et des non humains qui agissent comme médiateurs ou intermédiaires, les uns avec les autres. « *Les réseaux sont hégémoniques et leur analyse requiert la mise en relation de toutes les entités qui y participent. Les entités, personnes et pensées ne sont pas fixées. Les éléments sont entièrement définis en relation avec les autres éléments dans le système. Lorsque des relations entre des humains et des objets sont stabilisées, le réseau est créé et il peut être décrit comme le résultat solidifié de processus de traduction et d'un accrochage de boîtes noires* ». (Law 2000)

Concrètement, ce n'est pas parce que les acteurs d'un réseau s'accordent entre eux sur certains points, qu'ils vont pour autant s'accorder sur tous les points ou sur une longue durée. Ils peuvent très bien s'accorder sur une question, puis quelques mois plus tard, se remettre en conflit sur une autre question. Donc lorsque l'on traduit, que l'on essaye de faire changer les projets, les manières de voir les choses d'un autre acteur, le fait d'y parvenir une fois ne signifie, pour autant, pas que tout est acquis.

Le mot réseau « *indique que les ressources sont toutes concentrées en quelques lieux [qu'on appelle] les nœuds, mais que ces nœuds sont reliés les uns aux autres par des mailles ; grâce à ces connexions, les quelques ressources dispersées deviennent un filet qui semble s'étendre partout* » (Latour 1989, p. 290). La solidité des alliances qui constituent les réseaux dépend du nombre d'alliés mobilisés et des associations réalisées. Lorsque les acteurs, durant leurs associations, suivent la même direction avec des résultats similaires, leurs actions sont stabilisées. « *Ils constituent un acteur réseau qui est le produit de traductions ou l'effet de traductions et non celui des structures* » (Czarniawska & Sevón 2005). Un acteur réseau n'est pas une structure stagnante, mais est en transformation constante.

2. 2. 3. La bureaucratie, entre efficacité et obstacle dans les politiques publiques

Ce concept est intéressant à étudier pour notre travail, car notre objet d'étude est une politique publique gérée en réseau avec plusieurs acteurs en interaction. Ces acteurs, pour la plupart, ont derrière eux toute une administration qui se met en marche dans la gestion des projets. Ainsi, on peut citer, notamment, les ministères, les opérateurs, etc. Donc, ici le concept de bureaucratie développé par Weber avec la vision critique de celle-ci est intéressant pour nous donner des éclaircissements afin de mieux comprendre notre objet d'étude.

2. 2. 3. 1. La bureaucratie comme idéal type

Le système politique a comme prérogative de « produire des décisions contraignantes dirigées vers l'ensemble de la collectivité. Il a aussi la prétention de représenter la société dans son ensemble, grâce à sa légitimité fondée sur des processus démocratiques ».⁷⁴

Avec cette dernière caractéristique, nous pouvons introduire à travers l'idée de processus de décision, un acteur clé de notre recherche, à savoir l'appareil administratif. Il est judicieux de citer ici Chevallier qui dira que « *la décision est vue comme un processus extrêmement complexe et ce, d'autant plus qu'une multitude d'acteurs y jouent un rôle* ».⁷⁵

Dans notre travail on s'intéresse notamment, aux « liens entre l'administration et la société ; l'administration et les différents niveaux de pouvoirs et secteurs qui ont un rôle à jouer dans la production des politiques publiques »⁷⁶.

D'une manière générale, une administration se définit comme un instrument à travers lequel le gouvernement exerce son pouvoir. Weber définit la bureaucratie comme suit : « *une forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins* »⁷⁷.

On postule que l'administration n'est pas neutre. « *Effectivement, il est avéré, comme le souligne nombre de politologues, que la position stratégique de l'administration qui est au cœur des processus politiques* »⁷⁸ lui réserve un poids énorme dans la confection « des politiques publiques, ainsi que dans la mise en œuvre »⁷⁹.

⁷⁴ M. Weber, « *Le Savant et le Politique* », Paris, Plon, 1959, p.113.

⁷⁵ J. Chevallier, « *Science administrative* », Paris, PUF, 1986, p. 479.

⁷⁶ R ; Audria, « New public management et transparence : essai de déconstruction d'un mythe actuel » [en ligne] <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:274> Introduction.

⁷⁷ M. Weber, *Ibid.* p. 226.

⁷⁸ J. Chevallier, *ibid.*, page 65.

⁷⁹ P. Urio, « *Décision rationnelle et défense nationale en Suisse* », *Annuaire de science politique*, p. 25

Sous l'angle du systémisme, les théoriciens posent comme postulat de départ qu'une administration est un composant « *du système politique qui génère des inputs pour lui-même ou pour modifier son environnement* »⁸⁰.

Mais nous voulons affiner les outils théoriques pour nous permettre d'approfondir notre étude. Car une analyse systémique unique ne nous donnera pas les outils indispensables « *pour cerner dans sa totalité, la problématique qui nous préoccupe, on se propose d'intégrer également l'analyse stratégique qui permet à partir d'un acteur d'en déterminer son action ou son comportement en l'expliquant par la structure même du système* »⁸¹.

Comme le rappellent Crozier et Friedberg, les participants à une organisation peuvent, d'un côté, être considérés comme « *des acteurs avec chacun leur stratégie propre et dont on ne peut saisir la rationalité que par rapport à leurs priorités et préférences* »⁸². D'un autre côté, ces priorités et préférences sont dépendantes « *des contraintes structurelles et organisationnelles générées par le système en tant que tel* »⁸³.

2. 2. 3. 2. Les revers de la bureaucratie

Aux États-Unis, on va avoir des recherches qui vont étudier les difficultés et limites des organisations bureaucratiques. Alors que Max Weber, comme vu ci-dessus, les décrit « *comme étant des organisations idéales du point de vue de l'efficacité et de la régularité* »⁸⁴, il apparaîtra, à partir de différentes recherches, que la rationalité prônée dans une bureaucratie n'est pas gage de conséquences rationnelles. Ce sera la conclusion des travaux de Robert Merton, Phillippe Selznick et Alvin Gouldner (1920) qui vont se démarquer par rapport aux travaux de Weber sur la bureaucratie⁸⁵.

En effet, eux vont privilégier une analyse critique de la bureaucratie et vont se diriger vers l'analyse des dysfonctionnements de celle-ci, plutôt que de son efficacité. Leurs travaux s'intéressent au fonctionnement interne des organisations et beaucoup moins aux relations que ces organisations entretiennent. Cette méthode va les conduire à s'intéresser, d'une part aux dimensions rationnelles, mais aussi aux dimensions qui sembleraient irrationnelles.

⁸⁰ J-W. Lapierre, « *L'analyse des systèmes politiques* », Paris, PUF, 1973, p.41.

⁸¹ R ; Audria, op.cit.

⁸² M. Crozier, E. Friedberg, « *L'acteur et le système* », Paris, Seuil, p.230.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Weber, Max op.cit p.113

⁸⁵ Catherine Ballé, « *Sociologie des organisations* » [en ligne] <https://www.cairn.info/sociologie-des-organisations--9782130574361.htm> (consulté le 21/06/2018)

Pour les chercheurs, Weber n'aurait pas vraiment tenu compte dans ses recherches « *de la désobéissance des fonctionnaires ou de leur capacité à se coaliser* »⁸⁶.

Pour les sociologues des organisations, le travailleur est vu comme une personne avec des émotions, des sentiments, « des intérêts et des objectifs qui lui sont propres et qui ne vont pas toujours dans le sens de l'organisation qui l'emploie »⁸⁷. C'est-à-dire qu'il ne serait pas cet individu dirigé rationnellement vers les buts fixés par l'organisation. Vu sous cet angle, « la bureaucratie n'est pas un ensemble d'activités qui sont coordonnées dans le but d'atteindre un objectif défini, mais elle devrait plutôt être pensée comme un système social où il y a interaction entre les dimensions formelles et les dimensions informelles »⁸⁸.

Donc avec cette critique de la vision wébérienne de la bureaucratie, des chercheurs vont étudier les mises en œuvre de grandes politiques publiques aux États-Unis et ils vont ainsi mettre en exergue des dysfonctionnements qui se produisent dans le processus, qui poussent à la nécessité d'anticiper les comportements.

Robert King Merton va montrer dans ses travaux qu'une organisation bureaucratique engendre des conséquences secondaires inattendues, qui vont dans le sens opposé des objectifs et des principes fixés par celle-ci.

Par conséquent, ces conditions ne sont pas immuables et peuvent changer et ainsi la personnalité acquise n'est plus en adéquation. Or, comme l'élément principal qui a été acquis est précisément une forte adhésion aux règles, les individus seront assez réticents à l'idée de devoir changer leurs comportements.

⁸⁶ Catherine Ballé, op.cit.

⁸⁷ L. Roulau, « *Théories des organisations : Approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde* », Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, pp.203-263.

⁸⁸ Ibid.

2. 2. 4. La décision publique : une agrégation des choix des acteurs

En sciences politiques, la notion d'institution est plus centrée sur la pratique sociale. Donc, une institution c'est quelque chose de très ancré dans la pratique et c'est un concept abstrait, c'est une conceptualisation qui se fait à un moment donné. Ainsi, l'institution sera postulée à partir du moment où l'on va constater un comportement répétitif.

L'institutionnalisme du choix rationnel est apparu dans le contexte de l'étude des comportements au sein du congrès des États-Unis. « À la question de savoir pourquoi il y a une existence de majorités stables en matière de législation aux États-Unis, les chercheurs ont trouvé la réponse du côté des institutions. Les règles de procédures et les commissions du congrès structurent les choix et les informations dont disposent les membres ». ⁸⁹ En effet, ils diront que s'il y a des majorités stables c'est parce que les règles de procédure et les commissions du Congrès vont structurer les choix et les informations dont vont disposer les membres du Congrès.

En d'autres termes, certaines de ces règles permettent de fixer l'ordre du jour et limitent l'éventail des décisions soumises au vote. Au départ de ce constat, « les théoriciens du choix rationnel ont importé, dans le domaine de la science politique, les outils théoriques utilisés dans la nouvelle économie de l'organisation » ⁹⁰. C'est-à-dire que lorsque nous parlons de choix rationnel, il est question des choix des individus qui vont être postulés comme étant rationnels. Ainsi, à partir du moment où l'on parle de calcul coût-bénéfice, on se rapproche davantage d'une analyse en des termes économiques.

Il y a quatre points communs aux recherches qui apparaissent chez ceux qui se réclament de ce courant : ⁹¹

1) Les théoriciens du choix rationnel partent de présupposés comportementaux. Ils postulent que les acteurs ont un ensemble déterminé de préférences ou goûts et qu'ils se comportent de façon utilitaire pour maximiser la satisfaction de leurs préférences, en déployant des stratégies et en effectuant des calculs ⁹².

⁸⁹ Hall P.A. & Taylor R.C.R. (1997) « *La science politique et les trois néo-institutionnalismes* », *Revue française de sciences politiques*, 47(3), 469-496

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

2) Les théoriciens du choix rationnel considèrent la vie politique comme une série de dilemmes d'action collective. Ces dilemmes sont définis comme « *des situations où des individus, qui agissent de façon à maximiser la satisfaction de leurs propres préférences, risquent de produire un résultat sous-optimal pour la collectivité* »⁹³. En d'autres termes, à un moment donné des individus font des calculs coût-bénéfice, ils développent des choix rationnels pour eux, mais ça ne veut pas dire que pour le reste de la société, la somme de tous ces comportements des individus qui font des choix rationnels, va dans le sens positif pour le reste de la société.

3) Les théoriciens du choix rationnel soulignent le rôle des interactions « stratégiques » dans la détermination des situations politiques. C'est-à-dire qu'ils considèrent que tous les choix politiques vont être au départ des choix stratégiques.

Le comportement d'un acteur est « *déterminé par un calcul stratégique, et ce calcul est influencé par les attentes de l'acteur concernant le comportement probable des autres acteurs* »⁹⁴. Autrement dit, les institutions structurent cette interaction en donnant à un individu, par exemple, des informations sur le comportement probable des autres acteurs tout en permettant à l'individu de tirer « des gains de l'échange ». Ainsi, les institutions influencent l'action individuelle.

4) Quatrième élément qui est commun aux travaux des théoriciens du choix rationnel, ça concerne l'explication de l'origine des institutions. Ils entendent par là que l'existence des institutions est expliquée par référence à la valeur que prennent les fonctions des institutions aux yeux des acteurs⁹⁵.

⁹³ Hall P.A. & Taylor R.C.R. (1997) op. cit.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

Conclusion

Après avoir développé le chapitre sur l'incrémentalisme et montré que finalement il y a beaucoup d'aléas qui se présentent sur le chemin des politiques publiques, ce qui pousse les décideurs à modérer les prises de décisions et l'élaboration de nouvelles politiques. Nous avons cité certains éléments que constituent ces aléas, que nous avons identifié dans notre objet d'étude. Toutefois, la liste est non exhaustive, car les obstacles sont de diverses natures et sont dus à des éléments endogènes et exogènes.

Ainsi, la dépendance au sentier impose la manière dont les décisions politiques doivent se faire et ceci surtout dans des travaux de grande envergure. Une politique qui intègre plusieurs acteurs aux objectifs différents demande un travail de coordination et d'agrégation des intérêts phénoménale qui peut être un frein à la mise en œuvre des projets. La difficulté de coordonner ces acteurs tient au fait que dans une logique rationnelle, chacun vise son intérêt principalement. Enfin, la bureaucratie qui est le modèle rationnel de système d'organisation peut s'avérer être un obstacle lorsqu'elle n'est pas en phase avec les exigences hiérarchiques et sociétales.

Dans le chapitre qui suit, nous allons montrer que le projet RER bruxellois est finalement un projet qui ne s'éloigne pas trop de ce qui est mis en œuvre actuellement en termes de desserte. En effet, pour revenir à ce qu'on a développé plus haut, des aléas qui sont dus à des éléments endogènes et exogènes vont pousser les décideurs dans le projet RER bruxellois à revenir sur des modifications qui sont plus à la marge et reformuler le projet. Avec les entretiens qu'on a eu et les déclarations des acteurs concernés par le projet, on verra qu'au début, il y avait la volonté de réaliser un grand projet avec de grandes idées, mais au fil du temps, par souci de « rationalité », on va rester proche du statu quo.

Chapitre 3 : Le RER bruxellois, un projet sans cesse revu par rapport au projet existant

Après avoir développé les éléments constitutifs du cadre d'analyse, nous appliquons ceux-ci à notre objet. Toujours en gardant à l'esprit l'hypothèse selon laquelle le projet RER a évolué de manière incrémentale pour diverses raisons que nous allons détailler ci-après. Ces éléments se retrouvent dans le contexte de notre objet d'étude. Concrètement, nous sommes en face d'une politique publique où divers acteurs d'horizons différents, aux objectifs différents, travaillent en réseau. Il est évident que tous sont animés par une « rationalité » propre, mais encore faut-il se mettre d'accord sur ce qu'est la rationalité, car elle-même n'est pas le siège d'un consensus comme on le verra. On verra aussi que ces éléments ont contribué au rallongement dans le temps avant le lancement du projet RER et que finalement les phases dans ce projet, jusqu'ici d'ailleurs, ne se font que par à-coup et même à certaines phases on a clairement des arrêts dans les travaux et négociations, etc.

3. 1. Les rivalités entre les trois régions et le fédéral comme source d'inertie dans la prise de décisions du RER

Certains politistes affirment que la diversité culturelle pose potentiellement problème aux démocraties. Les démocraties multiculturelles doivent notamment parvenir à protéger les droits de leurs minorités, alors que la règle majoritaire semble inhérente à la démocratie. Les démocraties multiculturelles doivent également parvenir, dans une certaine mesure, à représenter la diversité, ce qui peut impliquer l'instauration de mécanismes formels et informels visant à corriger les biais de la représentation « classique ». Si au niveau des investissements financiers pour le projet RER on, était arrivé à une solution plus ou moins viable (la clé 60/40), ceci n'était pas gage d'apaisement pour le reste.

À tous les échelons de pouvoir se heurtent de fait, les desseins sur le projet. Il y a effectivement une vision différente du rôle du RER, de la part des Bruxellois, des Flamands et des Wallons. C'est-à-dire que la divergence se situe dans la définition du public du RER. Ainsi, « pour les Bruxellois, le RER doit servir les habitants de la capitale, en complément des autres moyens de transport, et ça implique de s'arrêter fréquemment dans Bruxelles et aussi de desservir des zones éloignées qui sont délaissées par la desserte actuelle »⁹⁶.

⁹⁶ L. Damay, « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques » op.cit.

Pour La Flandre et la Wallonie, l'objectif c'est les navetteurs extérieurs et donc, il y a le souhait que ces navetteurs abandonnent leur auto pour se diriger vers le train. Leurs visions se dirigent vers une complémentarité des trains IC et IR ; elles prêchent alors pour une desserte plus rapide dans le centre et avec des arrêts moins fréquents. Et c'est en soulignant ces antagonismes que Dre Ludivine Damay dit que « *Les oppositions ne sont pas levées, les incertitudes perdurent, précisément parce qu'elles permettent à chacun des acteurs d'espérer voir ses propres visions triompher un jour* »⁹⁷.

Elle conclura en disant que, « *finalement, ce dossier témoigne encore d'un compromis, typiquement belge peut-être, puisque les questions liées aux travaux, à l'infrastructure lourde et au matériel roulant ont été solutionnées, au moins en partie, avant de régler les questions plus sensibles de l'offre concrète de transport ainsi que des politiques annexes qui doivent en réguler l'usage. Comme s'il était donc logique de construire une machine avant de savoir exactement à quoi elle va servir* ».⁹⁸

En analysant le projet dans la période qui se situe entre 1999 et début 2016, on s'aperçoit que c'est un élément qui est très pesant dans le projet. On pouvait lire dans la presse que :

Du côté bruxellois, le ministre-président avait profité de l'occasion de la fin des travaux du RER en Flandre pour critiquer le ministre fédéral de la mobilité (M. Bellot) et donc, comme signe de contestation, le Gouvernement bruxellois avait retardé la signature « pour débloquer le milliard d'euros destinés à finaliser le chantier du RER wallon et bruxellois. Ceci, alors que la Flandre et la Wallonie ont, elles, signé l'accord. À savoir que la signature des trois Régions devait être faite dans le courant de l'année, sans quoi le chantier présenterait de nouveaux retards »⁹⁹.

Le ministre-président bruxellois s'exprimait ainsi : « *Dans le dossier du RER, il convient de ne pas ajouter la caricature à l'absence de considération, cette absence de considération pour Bruxelles se traduit, avant tout, par le manque d'investissements sur l'ensemble du réseau bruxellois et ses petites haltes trop délaissées* »¹⁰⁰.

⁹⁷ Damay, L « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques » 17 février 2014 [en ligne] <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:142798> (consulté le 06/03/2019)

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Le ministre -président bruxellois Rudy Vervoort [en ligne] <https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/bellot-flingue-bruxelles-sur-le-dossier-rer-rudi-vervoort-demande-un-minimum-de-respect-5bfe6246cd70fdc91bae04b8> (consulté le 10/12/2018)

¹⁰⁰ Ibid.

Selon lui, « la Région bruxelloise ne bénéficie que de 19 millions pour définir ses priorités sur un montant global d'un milliard d'euros »¹⁰¹. Et de dire qu'« *on constate que 371 millions sont réservés à la Flandre alors même qu'il est indiqué que le réseau régional est en passe d'y être achevé. Il est à présent expliqué que ces 19 millions d'euros seraient déjà amputés de plus de 6 millions affectés sans concertation aux quais de la Gare du Midi. Cela démontre que ces moyens ne servent pas de nouvelles priorités définies en bonne intelligence avec la Région, mais visent à compenser le désinvestissement structurel et chronique de la SNCB à Bruxelles* ».¹⁰²

Certains allaient encore plus loin dans la communautarisation du RER en disant qu'il y aurait « *une stratégie flamande visant à "étouffer Bruxelles". [...] La Flandre a une stratégie planifiée de ponction de l'économie bruxelloise vers l'hinterland* » en appelant les Bruxellois à « *veiller à la fonction économique de la ville* ».¹⁰³

En faisant fi de la sémantique utilisée par le ministre pour manifester son désaccord, on ne peut que constater une relation tendue avec les autres régions.

Du côté wallon, le ministre de la Mobilité, Carlo Di Antonio, avait sonné l'alarme début 2016 et avait déclenché une réunion d'urgence « du comité exécutif des ministres de la Mobilité, qui rassemblait le fédéral et les Régions. Le but était d'obtenir des éclaircissements sur certains propos tenus par le précédent administrateur délégué de la SNCB, Jo Cornu, qui semblait remettre en cause la mise à quatre voies des lignes 124 (entre Bruxelles et Nivelles) et 161 (entre Bruxelles et Ottignies) »¹⁰⁴.

Il affirmait ainsi que « les économies réalisées sur le rail belge se faisaient systématiquement au détriment des usagers wallons. Il a réclamé à la ministre fédérale de la Mobilité, Jacqueline Galant, de défendre les intérêts du sud du pays dans les choix stratégiques fédéraux liés à la mobilité »¹⁰⁵.

¹⁰¹ Le ministre -président bruxellois Rudy Vervoortop.cit.

¹⁰² *ibid.*

¹⁰³ Interview de Benoît Cerexhe chef du groupe cdH au parlement bruxellois le 22/03/ 2013 [en ligne] <https://www.dhnet.be/actu/belgique/cerexhe-la-flandre-veut-etouffer-bruxelles-51b73d86e4b0de6db9769132> visité le 12/12/2018.

¹⁰⁴ Article « RER : Di Antonio réclame une réunion du comité exécutif des ministres de la Mobilité », 2016,

https://www.lavenir.net/cnt/dmf20160207_00776373/rer-di-antonio-reclame-une-reunion-du-comite-executif-des-ministres-de-la-mobilite

¹⁰⁵ Olivier Maingain [en ligne] <https://www.lesoir.be/art/1110435/article/economie/2016-02-03/pour-galant-rer-en-wallonie-n-est-plus-une-priorite> consulté le 10/12/2018

Et du côté flamand, ils ont eu aussi leur lot de contestations. On pouvait lire que « *Le ministre flamand de la Mobilité, a indiqué espérer que la déclaration de son homologue fédérale sur le report de la discussion sur le RER vers la Flandre avait été mal comprise, ou si ce n'est pas le cas que la ministre libérale changera sa position [...] La Flandre ne doit pas être prise en otage pendant ce temps-là* ». ¹⁰⁶

Toutes ces déclarations révèlent d'un certain malaise au sein des parties prenantes du projet. Ainsi, une telle politique publique où plusieurs acteurs aux intérêts des plus contradictoires sont impliqués, le degré d'avancement est proportionnel au degré de l'entendement entre les parties. C'est ainsi que dans un tel climat, de grosses décisions dans les politiques publiques sont difficilement envisageables, voire impossibles, car cela demande un important travail de négociation et surtout des concessions de la part des parties prenantes. Mais dans la logique de rivalité, les concessions sont vues comme une faiblesse et dans notre contexte institutionnel, la rivalité communautaire est telle qu'on préfère geler les négociations à la concession. Ça revient aussi à ce que nous avons exposé dans le cadre d'analyse, à la partie relative au choix rationnel. Les acteurs agissent dans un esprit de rivalité où ils doivent faire triompher leurs intérêts avant tout. Donc, faute de convergence des intérêts dans ce dossier, ce projet a depuis le début avancé pas à pas pour en arriver au stade où il se trouve aujourd'hui. Ce sont finalement les résultats sous optimaux que produisent les associations d'acteurs aux intérêts divergents. Ce qui se trouve en toile de fond, comme nous l'avons constaté avec les déclarations des responsables politiques et les interviews, c'est bien des stratégies divergentes qu'ont les différents acteurs dans leur adhésion au projet.

Et comme vu dans la théorie des réseaux, les acteurs ici sont isomorphes. On postule qu'in fine ces acteurs sont d'égale « puissance ». Bien que la clé de répartition du budget RER établie était de 60/40, cette clé, à première vue, pourrait mettre les acteurs dans des positions asymétriques. Mais l'expérience montre que non, car dans le projet, ce ne sont pas toujours les mêmes acteurs qui le freinent ou au contraire qui le font avancer et ainsi, la « traduction » des projets se fait par différents acteurs durant la vie du projet. Pour utiliser le terme des théoriciens, « le macro-acteur » est incarné au début du projet par les bureaux d'études. Ces bureaux construiront la colonne vertébrale du projet que les politiques vont suivre.

¹⁰⁶ Le ministre flamand de la Mobilité Ben Weyts [en ligne]
https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2016/01/30/querelle_communautaireautourdudossier-1-2559337/ consulté le 10/12/2018

Après cela, c'est au tour du politique d'imposer leurs agendas par rapport aux budgets, etc. Les opérateurs aussi, on verra qu'ils négocient les agendas relatifs aux travaux d'infrastructures, car ils n'ont pas que le RER comme projet. Dr Damay soutenait même l'idée que le RER n'est pas leur « Core Business »¹⁰⁷ et ils réussirent ainsi à faire passer d'autres priorités.

Autre acteur important, la SNCB, qui a aussi sa logique de fonctionnement, ses priorités, son agenda personnel, etc. Finalement, même dans les stratégies élaborées au niveau de la SNCB on est aussi dans beaucoup de subjectifs et ça a un impact direct sur les dessertes et en ce compris sur le RER.

Il est aussi important de rappeler que La SNCB n'est plus la SNCB d'il y a 30 ans. En effet, elle est désormais scindée en deux : Infrabel, qui gère l'infrastructure et la SNCB, qui s'occupe du matériel et la desserte. Mais même au sein de la SNCB on a plusieurs directions qui travaillent aussi avec des agendas et des procédés différents, voire, de manière conflictuelle.

Je demandais au fonctionnaire supérieur sur les travaux du réseau RER et son organisation, si finalement on n'avait pas à des moments des choix qui étaient faits de manière subjective, voire, avec des partis pris, car il n'est pas un secret que les CEO au sein de la SNCB et Infrabel ont une couleur politique affichée. On sait notamment que Sophie Dutordoir, La CEO actuelle de la SNCB, était collaboratrice du premier ministre Wilfried Martens et qu'elle est évidemment soutenue par le CD&V mais aussi par le MR. Ainsi le poids du CD&V est très important au sein de l'entreprise ferroviaire¹⁰⁸. Mais pas seulement à la tête des directions, en interne aussi, ce qui peut pousser ceux-ci à avoir des partis pris dans les décisions concernant les plans de transports et ça inclut bien sûr le RER.

¹⁰⁷ Damay, L « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques » 17 février 2014 [en ligne] <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:142798> (consulté le 06/03/2019) p.7

¹⁰⁸ Voir à ce propos pour plus de précision l'annexe 5

Le parti politique a aussi un rôle programmatique et il attend de ses membres qu'ils suivent le programme. On constate que suivant la couleur du parti du ministre qui a la Mobilité dans ses attributions, ça a une influence sur le plan de transport qui se négocie avec la SNCB. Le point de vue de la SNCB sur ce point est que :

« Lorsqu'on établit un plan de transport, on se base sur la demande. Ensuite, on regarde le personnel et le matériel à disposition. Enfin, la disponibilité des sillons, le nombre de trains que l'on peut faire circuler entre deux points ; il y a par exemple 96 sillons par heure entre Bruxelles-Nord et Bruxelles-Midi. Le plan de transport actuel a été renforcé à plusieurs reprises, mais il est devenu impossible d'augmenter encore l'offre, surtout vers Bruxelles. » Il poursuit : *« L'idée a été de réduire les relations en cours de journée, quand les trains, comptages à l'appui, sont carrément vides afin de renforcer l'offre aux heures de pointe. Toujours en gardant à l'esprit une priorité : Bruxelles, aux heures de pointe »*¹⁰⁹.

Nous sommes d'accord lorsqu'il dit que les plans de transports se négocient en tenant compte de plusieurs critères, etc., mais dire que « Bruxelles est la priorité » c'est imprécis, en ce sens que pour le RER on n'est pas qu'à Bruxelles, mais dans et vers Bruxelles et toutes les régions sont concernées. Lorsque dans le plan de transport, on est amené à trancher entre concentrer les travaux vers telle ou telle Région, on peut se demander si la logique partisane l'emporte ou la rationalité. Finalement, même cette rationalité n'est-elle pas sujette à interprétation ?

Nous nuancerons, malgré tout, les propos, car il y a quand même tout un mécanisme de contrôle tant au sein de la SNCB qu'au niveau ministériel, qui fait en sorte qu'on reste dans des projets cohérents. Mais encore une fois, comme nous l'avons expliqué dans le cadre théorique, il y a la logique bureaucratique qui est quand même présente et *« le fonctionnaire est vu comme une personne avec des intérêts et des objectifs qui lui sont propres et qui ne vont pas toujours dans le sens de l'organisation qui l'emploie. »*¹¹⁰. Donc, tous les fonctionnaires qui travaillent dans cet univers sont tiraillés par des exigences multiples et contradictoires (les rigidités des règlements, les attentes des usagers qui exigent un traitement spécial, etc.) il est un fait que dans telles situations l'adaptation est d'usage.

¹⁰⁹ Entretien avec Baouche M, fonctionnaire supérieur suburban supply development specialist, le 12/06/2018

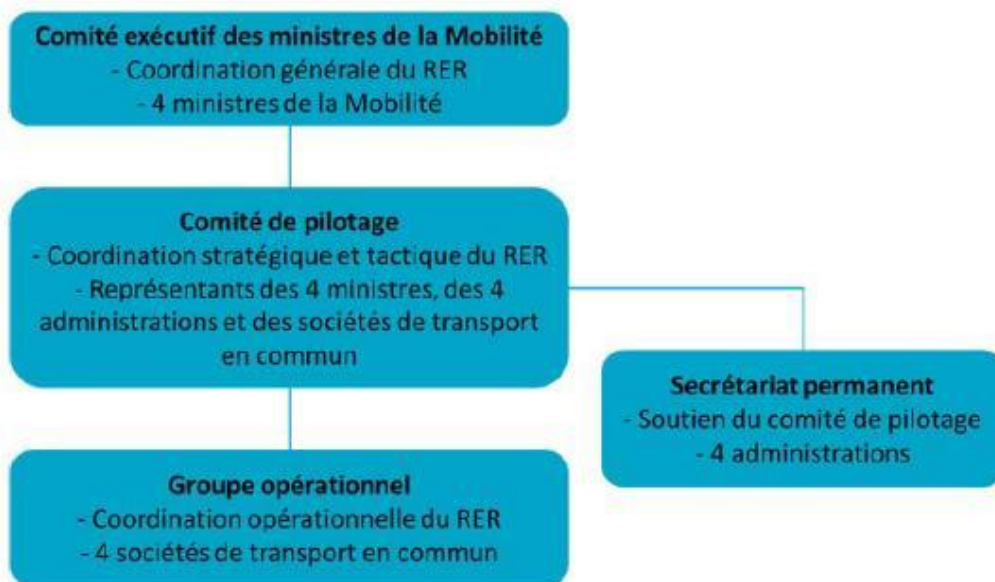
¹¹⁰ Cfr. p.27

3. 2. Une bureaucratie établie par la convention de 2003 pour piloter le projet RER, mais avec un cadre de coopération peu respecté par les acteurs

La convention de 2003 avait émis les grandes lignes du projet, mais de nombreux points restaient à être précisés et en plus de cela, ces points devaient être négociés entre les acteurs. À ce jour, un nombre important d'aspects essentiels n'ont toujours pas été résolus. Ils sont à chaque fois remis en question à cause d'intérêts opposés. Ladite Convention envisageait des organes de pilotage du RER dans le but de garantir une coopération fructueuse entre les différents acteurs impliqués (ci-dessous, on peut voir la structure).

Organe de pilotage du projet RER bruxellois :

Graphique 2 – Dispositif de pilotage prévu par la convention de 2003



Source : convention de 2003

Pourtant, lorsque nous analysons de plus près, nous relevons des problèmes de coordinations dans le projet et c'est ce que nous constatons lors de notre entretien avec la fonctionnaire.

« Tu as d'abord peu d'implication de la part des 4 ministres de la Mobilité (des 4 régions et le ministre fédéral). Il faut savoir que le CEMM (comité exécutif des ministres de la Mobilité) ne s'est rassemblé que 3 fois dans la période qui se situe entre 2006 et 2016. C'est vrai que depuis 2016 le CEMM ainsi que le comité de pilotage se réunissent plus souvent. Le groupe opérationnel ne s'est réuni que six fois entre 2007 et 2012 et depuis lors il n'est plus actif. C'est notre cellule (RER) qui a été mise sur pied en 2014 au sein de la SNCB qui assure la mise en service du RER et qui gère son exploitation »¹¹¹.

Au vu de ces affirmations, nous constatons une coopération très faible entre les régions et les compagnies de transports, et ce, malgré un cadre coopératif préétabli. Ce phénomène se rencontre souvent dans les domaines gérés par des directions différentes. Comme nous avons vu dans le cadre d'analyse au passage consacré à la bureaucratie, l'organisation bureaucratique comme forme rationnelle de gestion n'est pas gage de conséquences rationnelles.

La structure de l'organe de pilotage affichée ci-dessus montre, certes, les acteurs principaux du projet, mais il y manque beaucoup d'éléments qui ont un rôle aussi important dans le projet. L'idée n'est pas de citer tous les éléments annexes à cette structure, mais d'en énumérer quelques-uns qui peuvent illustrer l'idée de dysfonctions bureaucratique.

Nous avons notamment les ateliers qui dépendent de la direction technique au sein de la SNCB et qui ne sont pas liés directement à cet organe de pilotage, au groupe opérationnel plus précisément. Ces ateliers se chargent d'entretenir les rames destinées au RER, mais principalement à l'entretien des trains classiques inter régionaux. Le projet RER accorde une certaine priorité aux trains assurant le RER, mais cette priorité n'est pas forcément la priorité des ateliers respectifs. Autre direction qui est intimement liée au projet, mais qui a aussi son agenda et ses directives qui ne sont pas spécialement en phase avec ce que le projet RER demande, c'est la direction Infrabel. On est bien dans la situation décrite par Crozier et Friedberg vue dans le cadre d'analyse, où les participants à une organisation peuvent d'un côté, être considérés comme des acteurs avec chacun leur stratégie propre et dont on ne peut saisir la rationalité que par rapport à leurs intérêts.

¹¹¹ Entretien avec Lamby, P. fonctionnaire supérieur suburban supply development specialist, le 12/09/2018

Ayant constaté ses manquements au niveau de l'organisation bureaucratique originale, il va être décidé de créer d'autres bureaux pour pallier les manques. Le rôle de ces organes est principalement un rôle de coordination entre les différents bureaux. « La loi du 19 avril 2014 crée également un service RER au sein de la SNCB. Ce service est chargé de l'exécution des décisions du conseil d'administration relatives à l'exploitation du RER et de la préparation des tâches et missions du comité d'orientation RER, dont la proposition de plan quinquennal ». ¹¹²

En bref, l'idée même de créer des bureaux de coordination est un signe de la difficulté que présente le système bureaucratique. Inévitablement, au plus nombreux sont les bureaux qui se partagent la gestion d'un projet, plus importante la difficulté sera, et ce, à cause des résistances administratives, des stratégies administratives, bureaucratiques, etc. Il est intéressant d'ailleurs de citer la constatation faite par la nouvelle directrice de la SNCB Sophie Dutordoir : « [la SNCB] reste très hiérarchique, avec très peu de place pour le feedback. » ¹¹³.

3. 3. Des éléments du contexte belge qui façonnent les agendas du RER

On a plusieurs éléments qui nous sont propres en Belgique et qui constituent des éléments explicatifs des remaniements, voire, de l'absence de prise de décision dans les politiques publiques qui animent notre société. En effet, on peut le constater dans notre objet d'étude, qui est une politique liée à l'infrastructure, aux voies ferrées plus précisément. Lorsque l'infrastructure est bâtie selon une vision et un plan, il est très difficile de revenir en arrière tant les coûts seraient importants, voire insupportables, pour la collectivité. Dans cette partie, nous allons voir deux éléments qui ont freiné la mise en œuvre du projet RER. Un des deux éléments est lié à la vision de la ville héritée des trente glorieuses et l'autre est plus d'ordre technique, mais qui est crucial.

¹¹² Doc. parl., Chambre, 21 mars 2014, DOC 53 3348/003, Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne la constitution du comité d'orientation RER, [en ligne] <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/3348/53K3348003.pdf> (consulté le 05/06/2018)

¹¹³ Dutordoir, S [en ligne] <https://www.7sur7.be/belgique/c-est-un-peu-une-dictature-chez-nous-confient-des-travailleurs-de-la-sncb-a2e86e9b/> (consulté le 06/10/2018)

3. 3. 1. Le tout à la voiture, un référentiel des politiques publiques liées au transport et une pierre d'achoppement dans la mise en œuvre du RER bruxellois

Ici nous sommes dans le global, c'est-à-dire la conception qu'on a de la ville et de la mobilité. Le Dr Michel Hubert explique que L'Expo 58 a donné, à Bruxelles, une impulsion décisive et durable à une politique du « tout à l'auto », à un moment clé, celui du « take-off » automobile¹¹⁴. « *Le moment crucial de l'Expo 58 a réglé le tempo et a largement contribué à faire de Bruxelles, avec moins de deux habitants par véhicule, l'une des capitales européennes les plus motorisées. Le scénario tendanciel pour 2015 [Région de Bruxelles-Capitale, 2006] annonçait une écrasante domination de la voiture sur l'ensemble de la zone dite RER, c'est-à-dire le territoire concerné par l'extension du futur Réseau Express Régional* ». ¹¹⁵ Avec le recul aujourd'hui, on ne peut que confirmer cela. Donc, dans ces années-là, on est bien dans une configuration qui mettait la voiture au centre de tout en termes de mobilité. C'était la vérité du moment, une doctrine pour certains chercheurs.

« Les travaux d'infrastructure routière permettaient en effet de transposer dans la ville l'image de modernité que l'Expo voulait diffuser de la Belgique et de Bruxelles. Cette modernité renvoyait d'abord à une notion de progrès, associée à une individualisation croissante. Le transport individuel doit être favorisé, car il s'inscrit comme un facteur de progrès économique et social incoercible dont l'ignorance ou le mépris dans une conception dirigiste ne pourrait entraîner ». ¹¹⁶

« [...] *les villes sont des êtres vivants, elles grandissent, végètent ou meurent selon qu'elles s'adaptent ou non aux nécessités de la vie moderne. Or, Bruxelles doit vivre et grandir, et c'est à cette grandeur que doivent tendre tous nos efforts. L'achèvement des travaux offrira l'éclatante démonstration de ce que, loin de détruire l'esthétique de la cité, sa modernisation lui aura conféré une allure plus grandiose, répondant en tous points à sa dignité de capitale européenne* » [ministère des Travaux publics et de la reconstruction, 1956]¹¹⁷.

¹¹⁴ M. Hubert, « L'Expo 58 et le « tout à l'automobile » Quel avenir pour les grandes infrastructures routières urbaines à Bruxelles ? » Brussels Studies La revue scientifique électronique. 2008, pp. 4-12 [en ligne] <https://journals.openedition.org/brussels/621> (consulté le 02/01/2019)

¹¹⁵ *ibid.*

¹¹⁶ *ibid.*

¹¹⁷ *ibid.*

Et ainsi, on constate que la doctrine du tout à la voiture a contribué à des changements rapides en termes d'infrastructure et cela se voit par exemple avec la jonction Nord-Midi. « Il a fallu plus de quarante ans pour la réaliser, mais il en a fallu à peine trois pour transformer en profondeur la ville de Bruxelles et en faire l'une des capitales européennes les plus motorisées »¹¹⁸.

Il est évident qu'aujourd'hui la tendance n'est plus la même et c'est ce que nous expliquerons dans la section suivante, avec l'impact qu'a eu le changement de référentiel sur la mobilité¹¹⁹, mais cette tranche d'histoire, avec ce qu'elle a accouché comme tendances et vérités du moment, a tracé un chemin et une « vision du monde » pour laquelle la ville subit jusqu'aujourd'hui de lourdes conséquences. Aujourd'hui, tous les travaux d'infrastructure routière doivent être pensés par rapport à l'infrastructure héritée de cette période. Dans le même sillage, la ville a hérité de la jonction Nord-Midi qui s'est avérée être aussi un héritage ayant constitué un véritable obstacle pour la desserte ferroviaire.

3. 3. 2. La jonction Nord-Midi : une matrice de décision pour les travaux d'infrastructure ferroviaire en général et pour le RER précisément

En étudiant le RER ou plutôt la mobilité ferroviaire en général en Belgique, on ne peut faire abstraction du chapitre concernant la jonction Nord-Midi (JNM) dans la recherche. Dans la continuité de la dépendance au sentier, nous avons aussi des éléments techniques qui nous imposent une manière de voir la rénovation des infrastructures (ici ferroviaire). Et comme nous avons fait allusion à cela plus haut, la jonction Nord-Midi est à l'origine de nombreux problèmes de mobilité.

Pour Bruxelles « plus particulièrement, la jonction nord-midi est le nœud central de notre réseau ferroviaire. Il faut savoir que plus de 1.200 trains traversent la jonction par jours, ça veut dire qu'un tiers des trains qui circulent en Belgique traverse cette jonction ».¹²⁰ Un élément qui fait unanimité chez les responsables au niveau de la SNCB, d'Infrabel et même des politiques c'est que la jonction nord-midi est vue aujourd'hui comme source de problème pour notre réseau ferroviaire et elle constitue une contrainte majeure pour la gestion de la circulation ferroviaire¹²¹. Ci-dessous une image qui illustre bien l'enjeu de cette jonction :

¹¹⁸ Ibidem.

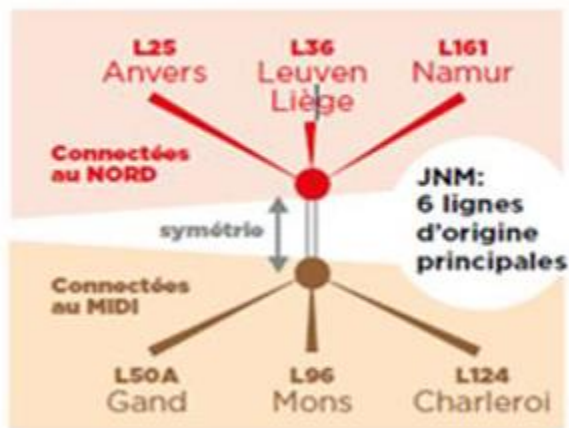
¹¹⁹ C'est-à-dire le passage vers le développement durable comme nouveau référentiel. Cfr. Chapitre relatif à la fenêtre d'opportunité.

¹²⁰ Entretien avec Stéphane Laime, expert en analyses spatiales (le 30/03/2019)

¹²¹ Ibid.

La position stratégique de la jonction Nord-Midi (Source : site internet d'Infrabel)

Figure 29 : Organisation des lignes connectées à la JNM (Infrabel)



La ponctualité du trafic intérieur est mesurée dans la gare terminus. On essaye le moins possible de toucher à l'organisation des sillons dans la jonction Nord-Midi lors des modifications d'horaires. Et donc, modifier la desserte au niveau de ce nœud ferroviaire est un vrai souci et si l'on peut s'en passer, même s'il faut modifier l'organisation des autres correspondances du pays, on le fait volontiers. Et ça, c'est un élément qui va jouer dans le dossier RER.

Cette jonction est la cause de nombreux retards qui sont récurrents dans les lignes. Il faut savoir qu'un train qui se trouve en détresse à la jonction, ou des personnes qui descendent sur les voies dans cette jonction paralysent tout le réseau ferroviaire. L'exploitation actuelle de la jonction nous impose, du point de vue horaire de prévoir des marges importantes de sécurité.¹²²

On voit bien que cette jonction est incontournable dans la mobilité ferroviaire et que toutes les dessertes doivent finalement être réfléchies à l'aune de celle-ci. Il y a clairement une dépendance et ça va d'ailleurs avoir une répercussion sur le projet RER et d'ailleurs même sur les autres trains (IC et IR). Les horaires de train sont ajustés ou modifiés, en gardant comme variable la jonction, car un grand afflux de voyageurs engendre des temps d'arrêt plus fréquents. Et comme solution pour anticiper cela, on a instauré des minutes tampons qui ont été ajoutées aux horaires.

¹²² Ibidem.

Finalement, c'est dans ce climat que le projet RER est venu s'installer et sans surprise les concepteurs vont être confrontés à des obstacles insurmontables. Ainsi, « la convention de 2003 identifie douze relations ferroviaires radiales comme offre ferroviaire RER de référence à atteindre en 2012. Ces relations sont conçues pour assurer la desserte des trois pôles suivants : la jonction nord-midi, le quartier des institutions européennes à l'est de Bruxelles et l'aéroport de Bruxelles-National. La convention détermine, pour ces relations, les amplitudes 27 et fréquences 28 minimales qui doivent être garanties »¹²³.

Mais, « aucune étude ne permet d'assurer la cohérence entre les objectifs en matière d'offre et les moyens en infrastructures prévus pour les atteindre. Ainsi, dès 2000, la SNCB signalait que la capacité de la jonction nord-midi était insuffisante pour absorber, en heure de pointe, l'accroissement prévu de l'offre de transport et qu'il est, dès lors, indispensable d'utiliser des installations ferroviaires alternatives, dont le tunnel Schuman-Josaphat, la ligne 28 comprenant le terminal multimodal Bruxelles-Europe et la ligne 26 et le Diabolo ».¹²⁴

¹²³ Loi du 04/04/2003 http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2003040420&table_name=loi

¹²⁴ SNCB, Mobilité dans et autour de Bruxelles, 8 septembre 2000. Doc CA 2000-239.

Conclusion

En ayant confronté notre objet d'étude à la première partie de notre cadre d'analyse (l'incrémentalisme), on a pu montrer les enjeux de la prise de décision et ce à quoi elle se heurte dans la vie réelle. Une vision purement rationnelle ne permet pas de répondre aux défis rencontrés par les décideurs dans les sociétés complexes. Nous avons, dans cette partie, exposé juste une facette des complexités que peuvent rencontrer les décideurs lorsqu'ils prennent des décisions.

Ainsi, les obstacles évoqués sont d'une part, d'ordre technique. En effet, on a hérité de notre infrastructure ferroviaire et la modifier foncièrement est tout simplement impossible et c'est ainsi que les modifications en termes de desserte ne peuvent se faire qu'à la marge. D'autre part, la complexité résulte aussi de la complexité institutionnelle de notre pays. En effet, comme nous l'avons expliqué, le RER est concerné par les 3 régions, ce qui rend la tâche encore plus difficile à cause des conflits d'intérêts, des rivalités entre les représentants des régions, etc. Enfin, un autre élément que nous avons abordé et qui a son importance, c'est les divergences et les manques de coordinations entre les différents bureaux qui pilotent le projet. Ainsi, toutes ces difficultés additionnées les unes aux autres ont eu pour conséquence que, jusqu'en 2016, le projet a connu des réajustements et reformulations qui ont repoussé à plusieurs reprises les échéances établies par les décideurs.

Dans la partie suivante, il s'agit de nuancer le propos selon lequel, il n'y aurait que de l'incrémentalisme dans les politiques publiques et de montrer que la méthode incrémentale a été aussi critiquée. Des changements significatifs peuvent apparaître, malgré les phases de va-et-vient dans les politiques publiques, et ce, grâce à des éléments qui lorsqu'ils se présentent à un timing précis, une décision est prise et s'opèrent ainsi une rupture avec la phase d'indécision qui peut perdurer dans certaines politiques publiques.

Chapitre 4 : Des fenêtres d'opportunité pour faire avancer de grands projets publics

Kingdon dit que « *ce n'est qu'au moment où ils [les flux] se rencontrent que nous pouvons parler d'une fenêtre d'opportunité* »¹²⁵, qui constitue une période où la mise en œuvre d'une politique est rendue possible et relativement peu coûteuse en termes politiques.

Les politistes nous invitent à tenir compte du fait qu'on est très rarement, en politique publique, dans un schéma "il y a un problème et il y a une solution". Donc, quand on étudie la décision politique, on doit l'étudier en prenant en compte les alternatives possibles. Ainsi, dans la mise à l'agenda on a souvent une compétition entre différentes alternatives, entre différentes manières de résoudre le problème.

Se pose alors la question de savoir quel élément fait qu'à un moment donné le problème est pris en compte et l'on arrive à la décision. Nombreux sont les problèmes qui traînent et dont les débats, autour de ceux-ci, durent des années et l'on n'a jamais de décision ou de décisions partielles qui sont prises. Finalement, qu'est-ce qui fait qu'à un moment tout s'enchaîne et qu'on prend une décision ? Il y a un élément de conjoncture qui fait que la décision est enfin prise.

Cet élément, Kingdon va l'appeler la fenêtre d'opportunité. Kingdon l'envisage comme ceci : le jeu, l'agenda politique et ce qu'il contient comme problèmes sont comme une soupe qui bout. Dans ce bouillonnement, c'est-à-dire cette agitation politique et médiatique, les gens qui parlent ; des négociations, etc., il y a trois flux, trois éléments dynamiques qu'il s'agit d'observer. Il y a le flux des problèmes, le flux politique et le flux des politiques publiques et lorsque les trois se rencontrent et bien la fenêtre d'opportunité s'ouvre.

Cette logique des flux que nous développerons a inspiré nombre de chercheurs par le monde. Kingdon décrit trois dynamiques différentes qui se manifestent par les flux, reflétant les problèmes, les solutions et les politiques et ces flux sont normalement indépendants les uns vis-à-vis des autres.

¹²⁵ J. KINGDON, « *Agendas, Alternatives and Public Policies* », New York, Longman, 2003, p.165.

4. 1. La hiérarchisation des problèmes publics dans la prise de décision

Ici, nous sommes dans l'ordre de la compétition entre les différents acteurs qui veulent imposer leur solution. Soit une compétition en termes de hiérarchie, c'est-à-dire : quel sera le problème le plus urgent ? Soit autour d'un même problème, on aura des solutions concurrentes. C'est le flux des problèmes, c'est-à-dire que vient la discussion de savoir si, notamment il y a beaucoup d'oppositions ? Est ce qu'il y a des consensus possibles, etc.

« Les activités qui sont souvent contrôlées peuvent rendre des comptes sur les dysfonctionnements existants par le biais de leurs indicateurs. Mais, il n'y a pas automaticité de la problématisation des indicateurs puisque celle-ci implique un travail d'interprétation ».¹²⁶ Il y a certainement « des éléments déclencheurs, qui amènent à la prise en compte de certains problèmes globaux dans les périodes agitées, telles que les crises, accidents, etc. Dans ce cas-ci, comme l'explique Kingdon, l'interprétation des événements doit être combinée à une indication que le problème étudié revêt un caractère général et que finalement il n'est pas limité à une situation spéciale »¹²⁷. Ainsi, « ce travail important d'interprétation est guidé par les valeurs auxquelles on adhère. Donc, il peut y avoir une réapparition des problèmes lorsqu'on évalue les politiques déjà en vigueur ».¹²⁸

4. 2. Des acteurs et des rôles pour faire avancer la décision

C'est l'ensemble des contraintes et des expertises. On se demande si l'on a un budget disponible ou si les administrations ont la capacité de prendre en charge les problèmes, est-ce qu'elles sont surchargées ou pas ? Est-ce qu'elles ont des experts qui peuvent faire avancer un dossier ou pas ? Comme le soulignent les politistes, souvent on s'aperçoit que tout le monde est convaincu d'une solution, mais on attend un soutien technique pour avancer dans une décision. Donc se pose la question : est-ce qu'il y a une possibilité matérielle de faire avancer les choses ? Et là, il ne faut pas minimiser le rôle des « entrepreneurs politiques » qui sont les lobbyistes, politiciens, activistes, etc.

¹²⁶ KINGDON, J., op.cit., p. 90

¹²⁷ ibid, p. 98

¹²⁸ Ibid p.165

Dans le courant des solutions, les entrepreneurs politiques, comme le souligne Kingdon, « *ne cherchent pas toujours des solutions à des problèmes préexistants, mais essayent de coller des solutions préconçues à des problèmes qui apparaissent* ». Ils agissent en général en groupes, ce qui se fait par le truchement d'une organisation pour pouvoir bien fonctionner¹²⁹.

Kingdon dit : « *The fragmentation of a policy system affects the stability of the agenda within that system* »¹³⁰. Et c'est par la promotion, la pédagogie et la discussion, menées par ces entrepreneurs politiques que des idées de politiques publiques germent dans la conscience des décideurs. Finalement, si une solution est réalisable techniquement, les décideurs seront plus prompts à s'en saisir.

4. 3. L'environnement politique comme influence sur la prise de décision

Le flux politique renvoie à la compétition entre les différents acteurs. Quelles sont les majorités au sein du gouvernement, à la commune ou à la région ? Est-ce que la majorité au fédéral et au régional s'entendent ? Etc., c'est-à-dire « l'ensemble des dimensions qui créent des rapports de force. Ce courant peut être orienté par de nombreux mécanismes et contextes. Ainsi l'opinion publique est un élément explicatif des plus important, en tout cas comme l'interprètent les décideurs politiques par les retours qu'ils ont des citoyens »¹³¹.

Les transitions qui s'opèrent dans l'administration gouvernementale, suivant les législatures ou par remaniement ministériel, peuvent constituer des possibilités de nouveau départ¹³². Un élément dont il faut souligner l'importance, surtout dans un contexte comme le nôtre en Belgique, c'est le consensus au sein du gouvernement. « Une décision a de très faibles chances d'être prise si elle n'a pas le soutien des pouvoirs politiques en place et si la mise en œuvre d'une politique publique menace de mettre en danger la cohésion du gouvernement. Dans un tel cas, il est très probable que celui-ci ne l'applique pas »¹³³.

¹²⁹ J. KINGDON, op.cit., p.160

¹³⁰ *ibid.*, p.121

¹³¹ *ibid.*, p.153

¹³² *ibid.*

¹³³ *ibid.* p.160

Ainsi, pour qu'un problème aboutisse à l'agenda et pour qu'on aille vers la décision, « il faut qu'il y ait des points d'accroche, des points de rapprochement entre ces trois flux. Il faut que les trois flux se mêlent et que chacun ait une dimension favorable. Il faut que le problème arrive en tête et qu'une solution s'impose »¹³⁴. Il faut que du côté de l'administration les budgets soient disponibles. Il faut qu'il y ait une majorité qui soit d'accord d'accepter l'affaire ou soit forcée de l'accepter parce que les élections arrivent, etc.

Et donc ces trois flux allant de pair peuvent aboutir à une solution et l'on parlera alors de fenêtre d'opportunité, c'est-à-dire au moment où les flux convergent, c'est possible et la fenêtre s'ouvre et la politique peut se déployer. Pour illustrer cela, l'idée de majorité politique et de hiérarchisation des problèmes fait que ça arrive à l'agenda et l'idée du flux des politiques publiques fait qu'une décision technique finançable semble se dessiner et donc si les trois flux se rassemblent et bien à un moment donné on peut arriver à une décision.

Et comme pour l'incrémentalisme, vu plus haut, on avait mis l'accent sur le fait que des éléments viennent encourager ce phénomène et finalement pour la fenêtre d'opportunité on est dans la même logique. Il y a des éléments qui contribuent à ce qu'une fenêtre s'ouvre, mais ces éléments sont multiples et les cerner totalement est difficile. On va développer ci-dessous certains éléments qui contribuent à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité dans les prises de décision. On se contentera ici de développer ceux qui nous serviront dans notre cadre conceptuel pour notre travail. En effet, on estime qu'à un moment précis certains éléments ont été présents et ont favorisé la prise de décision et l'on a ainsi pu passer à d'autres phases dans le projet que nous étudions. Il est évident que ces mêmes éléments dans un autre contexte, notamment dans un autre pays que la Belgique, ne sont pas gage d'ouverture de fenêtre d'opportunité.

¹³⁴ *ibidem*, p.168

4. 4. La symétrie dans les coalitions comme élément favorisant la prise de décision

En Belgique, la notion de partis-frères est importante. Les partis politiques se classent et se rassemblent autour de familles politiques. On a par exemple la famille démocrate-chrétienne, les libéraux, les socialistes, les écolos, etc. Les membres de ces familles politiques partagent des principes idéologiques ainsi que certaines priorités programmatiques. Avec la scission des partis en partis flamands et francophones, deux partis politiques cohabitent au sein de chaque famille politique : ce sont ce que nous appelons dans le jargon « les partis-frères ». Les partis-frères ont un rôle important dans la vie politique belge, par exemple leur rôle dans la formation du gouvernement.

Un autre élément que nous avons en Belgique, c'est que la forme traditionnelle des gouvernements (fédéral et régionaux) est la coalition. Nous avons rarement des majorités absolues à ces niveaux-là et tous les exécutifs sont dès lors constitués de deux partis au moins.

Mais « la caractéristique essentielle du gouvernement fédéral en Belgique est celle de la symétrie dans la sélection des partis politiques qui composent le gouvernement fédéral. Un gouvernement symétrique au niveau fédéral, cela signifie que les partis-frères sont ensemble dans le gouvernement ou ensemble dans l'opposition »¹³⁵.

Selon plusieurs politistes, la symétrie rendrait plus facile la gouvernance entre le niveau régional et le niveau fédéral en harmonisant les coalitions, plutôt qu'en facilitant le dialogue intercommunautaire.

L'idée sous-jacente serait que, s'il y a symétrie au niveau du gouvernement ou de l'opposition politique entre les différents niveaux de pouvoirs et différents partis politiques, et bien l'hypothèse serait la suivante : lorsque c'est symétrique, il y a de fortes chances qu'une fenêtre d'opportunité politique s'ouvre. Au contraire, lorsque ce n'est pas symétrique, que chacun défend des idées différentes, c'est difficile, il y a obstacle et il n'y a pas de décisions qui sont prises.

¹³⁵ Dandoy, R « Simultanéité et asymétrie, un nouveau chapitre de l'histoire politique belge ? » [en ligne] <http://www.revuenouvelle.be/Simultaneite-et-asymetrie-un-nouveau-chapitre-de> consulté le 17/12/2018

Mais il faut néanmoins nuancer cette affirmation, en ce sens qu'il peut y avoir des fenêtres d'opportunité s'il y a une symétrie d'un autre genre. Par exemple, entre PS et Ecolo, qui sont des partis se définissant de « gauche », on a des sujets où ils sont en accords et d'autres au contraire où ils sont en désaccords.

L'expérience montre aussi qu'il peut y avoir des fenêtres d'opportunité avec des coalitions asymétriques. Ceci se comprend facilement par la logique programmatique du parti. En effet, les partis peuvent être de bords politiques opposés, mais ils peuvent avoir des éléments en commun dans leur programme. Ceci revient en partie à la logique rationnelle des acteurs vue plus haut.¹³⁶

4. 5. La médiatisation intense comme tremplin pour une prise de décision

« Face à l'abondance des événements, les journalistes sont contraints de trier ceux qui méritent de faire l'objet d'une couverture médiatique. La logique est la même pour les politiciens, le degré d'attention qu'ils accordent aux différents enjeux va définir l'agenda d'une organisation ou d'une institution »¹³⁷.

Dans l'orientation de l'opinion, les médias sont devenus déterminants : une réalité s'y construit et s'impose à elle, à la fois en termes d'agenda, mais aussi en termes de contenus. La fonction d'agenda des médias décrit la capacité qu'ont les médias de focaliser l'attention sur un sujet. La fonction d'agenda englobe aussi le fait que les médias hiérarchisent les différents sujets¹³⁸.

4. 5. 1. Quand les enjeux des parlementaires et des médias s'entrecroisent, la probabilité d'une prise de décision croît

Des chercheurs se sont penchés sur les relations entre agendas médiatiques et parlementaires. « Les résultats montrent qu'il existe globalement un lien fort entre le degré d'intérêt porté aux enjeux traités dans les médias et ceux soulevés par le monde parlementaire. Il y a des sujets très présents dans les médias »¹³⁹ et pour citer les plus présents : les questions étatiques, les transports ou la politique étrangère. Ils le sont aussi dans les réunions parlementaires.

¹³⁶ Voir p.22

¹³⁷ P. Sciarini, A. Tresch, « Comment l'agenda médiatique influence celui des parlementaires ». 24.04.2018 [en ligne] url : <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2018/04/comment-lagenda-mediatique-influence-celui-des-parlementaires/> (consulté le 28/10/2019)

¹³⁸ Source : cours de média et politique : Mr Moens Frédéric

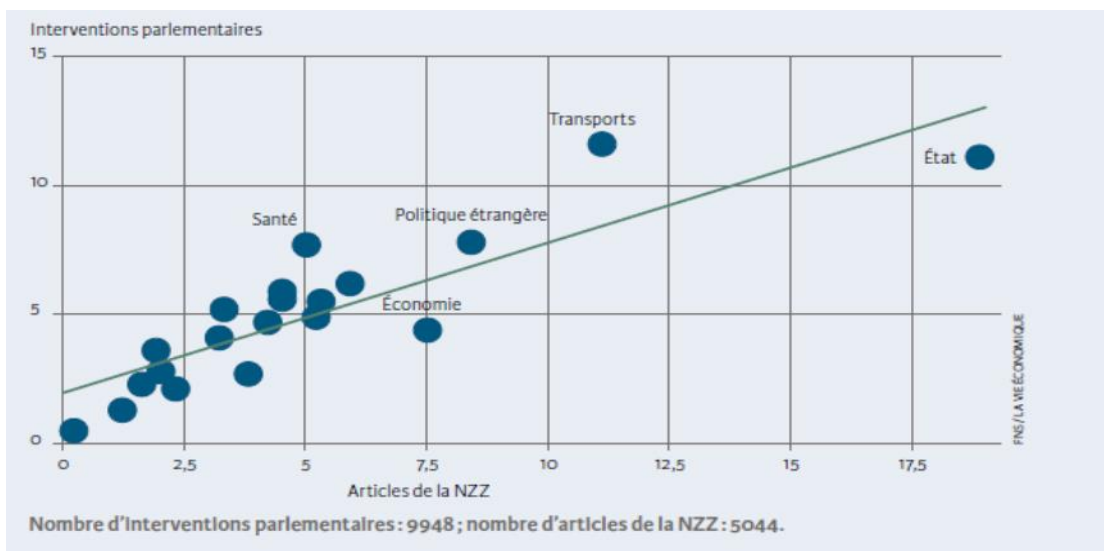
¹³⁹ P. Sciarini, A. Tresch, ibid.

La recherche tente d'expliquer ce lien et de répondre à la question de savoir si les parlementaires s'inspirent « de la couverture médiatique pour définir les enjeux qu'ils abordent dans les questions, interpellations, motions et initiatives parlementaires qu'ils déposent »¹⁴⁰.

« Les résultats obtenus par ces chercheurs ont été résumés en trois points. Premièrement, une analyse comparative montre qu'il y a une influence de l'agenda médiatique sur celui des parlementaires plus importants que l'inverse. Cette étude comparative a été conduite dans sept pays d'Europe de l'ouest. L'étude montre aussi que les parlementaires de l'opposition s'inspirent plus des médias que les partis gouvernementaux. Ces derniers sont en effet contraints par les accords de coalition, ce qui les pousse à faire preuve de retenue. L'opposition peut, en revanche, utiliser librement les informations fournies par les médias pour questionner et défier le gouvernement ».¹⁴¹

La recherche a produit « un graphique sur le degré d'attention accordé aux enjeux en fonction des interventions parlementaires et des articles qui leur sont consacrés dans la NZZ (un hebdomadaire suisse) »¹⁴².

Tableau illustrant le degré d'attention des parlementaires aux enjeux couverts par les médias (source : FNS / La Vie économique¹⁴³)



¹⁴⁰ P. Sciarini, A. Tresch, op.cit

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

4. 6. La représentation d'un problème comme guide dans les politiques publiques

Ici, on s'intéresse aux nouveaux instruments de l'action publique mis en place et comment ils orientent les actions. « *Le référentiel d'une politique a pour effet de structurer le champ d'une politique : il en détermine l'extension géographique ou sociale, et hiérarchise ses objectifs* » (Muller 2009).

Pour Muller (2009), « une politique publique, dans son sens large, est un programme d'action qui est propre à une ou plusieurs autorités publiques »¹⁴⁴ (l'État, la Commune ou la Région, etc.) ou gouvernementales.

Mais, en entendant par politiques publiques, « *la tentative d'agir sur un domaine de la société qui passe par la définition d'objectifs [...] qui vont eux-mêmes être définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre* » (ibid). Muller donne une dimension cognitive aux politiques publiques, car elles agissent sur la manière de penser du citoyen. C'est-à-dire que la politique publique ne sert pas qu'à résoudre un problème, car on peut voir des politiques qui apparaissent, notamment des lois qui sont votées, mais sans qu'il y ait eu de problème, et ceci, car il y a une espèce de référentiel qui va faire qu'une politique n'est plus abordée avec le même esprit.

Le but premier de l'analyse cognitive est d'expliquer le changement. La question serait pourquoi est-ce qu'à un moment donné une politique publique change ? Qu'est-ce qui fait qu'à un moment donné on peut avoir des résistances au changement ? Qu'est-ce qui fait aussi qu'une politique publique ne produit pas le changement attendu ? Et c'est à cela que l'analyse cognitive des politiques publiques va essayer de répondre.

Ces questions sont cruciales pour notre analyse, car on s'aperçoit que finalement, les phases successives du projet RER, qui sont caractérisées tantôt par l'absence de décisions, et tantôt par des prises de décisions « claires » sont aussi liées à un référentiel du moment.

¹⁴⁴ D. Kübler, J. De Maillard « Analyser les politiques publiques », PUG - Collection : Politique en + 2e édition - février 2016 [en ligne] https://books.google.be/books?hl=fr&lr=&id=_fCfCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT7&dq=les+stratag%C3%A8mes+de+Lindblom&ots=yB6VLKODM_&sig=jecOC1wwnt5c_jpv_dOBTAREMc#v=onepage&q=les%20stratag%C3%A8mes%20de%20Lindblom&f=false consulté le 10/12/2018

Pour Muller (2000, 2005), il y a deux explications au changement :

- la première explication, c'est qu'il existe une complexification de la société et une différenciation en sphères spécialisées qui « *Permettent de comprendre pourquoi les sociétés sont en quelque sorte condamnées à trouver des procédures pour faire face à cette complexité et que ces procédures apparaissent, avant tout, comme des mécanismes de gestion du changement à travers la production de sens* » (Muller 2005). C'est-à-dire qu'il y a des changements parce que la société change et si la société change, il faut que les politiques puissent évoluer et suivre cette société. Il y a un moment donné « *la rhétorique de la nécessité* » qui apparaît aux yeux du politique qui est ici une explication du changement qui serait « *la résultante d'un processus de différenciation sociale* » qui agit comme une contrainte et qui exige l'adaptation (par exemple par l'adoption d'une loi) de la société pour qu'elle puisse perdurer comme société.

- la seconde explication du changement repose sur l'idée que ce serait du décalage entre le référentiel global et le référentiel sectoriel que naît la dynamique de changement. Il y a à l'échelle globale et mondiale des références qui se font vérités du moment. Comme avec le développement durable par exemple, c'est un référentiel global qui va produire des effets sur différents secteurs d'activité, notamment dans le domaine de l'énergie. On va avoir un référentiel sectoriel du développement durable qui va se traduire par l'adoption d'une série de politiques (des panneaux photovoltaïques, un investissement de masse dans la mobilité alternative, etc.). Et ce ne sont pas que les grandes institutions qui construisent le référentiel global, c'est aussi la société par ses actions engagées. Donc, c'est d'abord un secteur qui va essayer de faire évoluer les choses et puis ça se répercute sur différents secteurs. Alors le référentiel global produit du changement dans les différents secteurs, mais à un moment donné les différents secteurs réalimentent le référentiel global et peuvent le faire évoluer.

4. 6. 1. Le référentiel se construit à trois niveaux :

4. 6. 1. 1. Le référentiel dominant comme vérité du moment

« *Ce que l'on appelle le référentiel global constitue l'espace de sens qui va permettre de dépasser, jusqu'à un certain point, la situation d'hyperchoix dans la mesure où il délimite des valeurs, des normes et des relations causales qui s'imposent dans un cadre cognitif et normatif pour les acteurs engagés dans la confrontation des intérêts* » (Muller 2005). La situation d'hyperchoix fait que dans une société donnée il y a toujours un référentiel qui va "s'imposer" au détriment d'un autre qui aurait très bien pu s'imposer à son tour. On a des acteurs qui vont réussir à se faire entendre et qui vont faire en sorte qu'on se dirige vers un type de référentiel et pas un autre.

On peut aussi avoir des référentiels situés localement, c'est-à-dire que tout comme il y a des référentiels à l'échelle du monde, on a aussi des référentiels qui ne touchent qu'une partie du monde. Et donc on a une situation d'hyperchoix et les sociétés vont se diriger vers un référentiel et pas un autre. « *Le global, comme cadre de référence, constitue donc un lieu de décodage du réel d'où va émerger une vision dominante* » (Muller 2005). Donc, il est bien question de vision dominante que d'autres vont essayer d'affaiblir bien sûr.

« *Comme la planète invisible qui, bien que n'étant pas encore découverte, influençait l'orbite des autres planètes, le global existe surtout par les effets de contraintes qu'il exerce sur les différentes politiques publiques* » (Muller 2005). Ici, l'accent est mis sur le fait que si à un moment donné, le référentiel n'exerce pas de contraintes, c'est-à-dire qu'il ne conduit pas à l'adoption d'une politique publique et bien le référentiel disparaît tout simplement. Pour reprendre l'exemple du référentiel de développement durable, celui-ci existe parce que dans différents secteurs d'activités on va adopter les politiques publiques en rapport avec ce référentiel. Si demain on arrêta de prendre en compte la question du développement durable dans différents secteurs d'activités et bien, ce référentiel n'existerait plus.

Un référentiel n'existe que parce qu'il permet l'adoption de politiques publiques et parce qu'il permet d'orienter les comportements des individus, individus qui par leurs pratiques vont le renforcer.

« *Le référentiel global regroupe donc un ensemble de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images qui définissent un cadre général d'interprétation du monde (et des règles de l'action publique) dépassant les limites d'un secteur, d'un domaine ou d'une politique* » (Muller 2005).

Dès lors, comment expliquer le changement ? « *Si l'on veut comprendre les mécanismes de transformation du cadre de légitimation d'une politique, on est bien obligé, à un moment ou à un autre, de mettre en évidence le passage d'une structure de sens à une autre : c'est ici qu'intervient la relation référentiel sectoriel/référentiel global* » (Muller 2005). Ainsi, lorsqu'à un moment donné des actions concrètes sont prises (les éoliennes, des panneaux photovoltaïques, etc.) et bien c'est le passage de la retranscription du global au secteur.

4. 6. 1. 2. La retranscription de la vision du monde sur les sphères de la politique publique

Pour Muller, le secteur c'est :

« *Pour analyser [...] la relation complexe entre nécessité de changement et liberté des acteurs, la relation entre le niveau global et le niveau sectoriel (pas nécessairement un secteur bien institutionnalisé) est indispensable* » (Muller 2005). Muller entend par le « secteur » le fait qu'on peut parler de secteur de l'enseignement, de l'énergie, de la mobilité, etc. C'est-à-dire qu'on pourrait associer cela à des domaines d'activité particuliers. Comme nous avons vu plus haut, il y a une transcription du global dans les différents secteurs d'activité. « *S'il y a détermination ou, si l'on préfère, contrainte vers un changement inéluctable, c'est parce qu'à un moment donné, le décalage devient trop grand entre le mode de régulation d'un secteur et les transformations perçues du global* » (Muller 2005).

4. 6. 1. 3. Dépassement de l'approche par le référentiel ou le rôle des forums

Il existe des réseaux de mise en cohérence des politiques publiques. Les réseaux des politiques publiques constituent des forums qui sont des lieux de production de sens nécessaires à la définition d'une politique publique.

Certains auteurs vont critiquer la théorie du référentiel et se poser la question suivante : ces référentiels, où sont-ils construits ? Un auteur comme Jobert va donner une réponse et va dire que les référentiels se construisent dans ce qu'il va conceptualiser de « forums ».

Avec les forums, on peut évoquer une série de choses, du temps des Romains c'étaient des constructions architecturales qui permettaient à un moment donné de « dicter » la bonne parole, etc. Il est clair qu'aujourd'hui ça a pris d'autres formes.

Dans les grands rassemblements (les COP, parlements, etc.), on verra que dans une série de pays on va adopter une série de mesures pour essayer de rencontrer les objectifs qui auront été fixés dans ces rassemblements. Donc, ces forums participent à la production d'un référentiel, sachant qu'un forum à lui seul ne participe pas à la production d'un référentiel, c'est le travail de plusieurs forums consécutifs qui vont contribuer à l'adoption d'une politique publique.

Avec Muller, Jobert accorde une grande importance à l'identification des acteurs et des canaux de diffusion des cadres cognitifs, des référentiels et des paradigmes de l'action publique (Jobert & Muller 1987). Et donc, ils vont essayer de travailler sur les forums qui participent à la naissance de la politique publique dans des secteurs différents. Les politiques publiques constituent « *des espaces (des forums) au sein desquels les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un « rapport au monde » qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être* » (Muller 2000).

Conclusion

Dans cette deuxième partie du cadre d'analyse, nous avons cité des éléments qui contribueraient à l'ouverture d'une opportunité de décision politique. En effet, comme nous l'avons vu avec Kingdon, au milieu d'un chaos, si des éléments se mettent en phase, comme par magie, une fenêtre s'ouvre et la décision peut être prise.

Nous avons cité comme éléments contribuant à la fenêtre d'opportunité, une symétrie qui s'opérerait au niveau politique, dans les coalitions plus précisément. Cette symétrie peut revêtir différentes formes. Elle peut être d'ordre idéologique ou programmatique ou autre. Et c'est ce qu'on tentera de développer dans notre analyse, dans la partie suivante.

Aussi, le changement de référentiel dans la société a un impact certain dans la possibilité de prise de décision. En effet, une nouvelle conception qu'on se fait d'un secteur peut faire l'effet d'un tremplin à la prise décision.

Enfin, un autre élément qui peut être aussi un élément déclencheur et non des moindres, c'est l'intérêt que peuvent porter les médias à une problématique. Cet intérêt peut s'avérer être décisif dans la prise de décision et surtout dans des situations de crises.

Tous ces éléments additionnés les uns aux autres sont prompts à ouvrir une opportunité de prise de décision et c'est ce que nous allons illustrer dans la partie relative à l'application de cette partie du cadre d'analyse.

Chapitre 5 : Des éléments de conjoncture favorables à la prise de décision dans le projet RER bruxellois

5. 1. La mobilité vue sous le nouveau prisme du développement durable en Belgique comme élément ayant favorisé les prises de décisions pour le RER bruxellois

Il est évident que dans les pays occidentaux l'automobile est encore très présente dans la mobilité. Avec la révolution industrielle, on assiste à l'élargissement de la classe moyenne et la voiture est le moyen de transport privilégié, car accessible à tous financièrement. « Les chercheurs s'accordent sur le fait que les trente glorieuses sont caractérisées, dans tous les pays industrialisés, par le développement rapide de l'industrie automobile ». ¹⁴⁵

En Belgique, comme un peu partout dans les pays européens, le concept de « mobilité durable » est quasi omniprésent dans le vocabulaire politique, technique, scientifique et citoyen, et ceci depuis plus de deux décennies et l'on peut dire que ça marque un tournant. Le concept n'est pas que théorique, mais il va bien bouleverser des secteurs où l'on va repenser les façons de faire.

Ainsi le concept aura des incidences politiques et pratiques. Dès lors, on ne conçoit plus le déplacement dans les villes ainsi que la gestion de l'espace comme il y a une quinzaine d'années. Concrètement, cette idée de « mobilité durable », en lien direct avec le concept plus général de développement durable, n'invite pas seulement à améliorer l'efficacité des technologies et des moyens de transport existants, la mobilité durable ici pousse aussi vers de nouveaux questionnements affectant ce paradigme, afin de limiter les externalités sociales et économiques associées aux modes de déplacements classiques.

« Le concept de mobilité durable participe donc à la remise en cause des approches techniques qui lui sont liées et des approches plus conventionnelles que nous avons connues et acceptées jusqu'alors pour identifier, analyser et évaluer les enjeux liés à la planification des transports ». ¹⁴⁶ On peut voir ainsi que le développement durable est imprégné dans les textes de loi en lien avec le RER.

¹⁴⁵ Voir le passage « tout à la voiture » p.43

¹⁴⁶ Bourdages, J, Champagn, E. Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport. [en ligne] <https://journals.openedition.org/vertigo/11713> consulté le 18/12/2018

Un des éléments qui a donné un coup de pouce au projet RER est l'urgence environnementale et climatique, qui appelle à changer les comportements en matière de mobilité : les véhicules automobiles sont les premiers émetteurs de CO₂. Ainsi, leur impact négatif sur la qualité de l'air que l'on respire n'est plus remis en cause. Les états se sont engagés activement pour atteindre des objectifs clairs en termes de diminution des émissions de carbone. Aussi, la trajectoire suivie dans ce domaine se traduit par la décarbonation maximale des transports.

Dans la loi du 4 avril 2003 dite de convention visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles, on y voit le développement durable comme élément de référence au développement du RER. On peut y lire au préambule :

« Considérant qu'elles (les parties à la présente convention, c'est-à-dire les 3 régions) sont déterminées à mettre en place une offre de transport en commun qui soit attractive par rapport à la voiture, qui intègre les transports non motorisés et des mesures incitatives au transfert modal de la voiture vers les transports en commun ».

« Considérant que la contribution du secteur des transports aux émissions atmosphériques est importante »

« Considérant qu'en ce qu'il poursuit un objectif de transfert modal des déplacements individuels de la voiture vers les transports en commun, le projet RER s'inscrit dans l'objectif de diminution des gaz à effet de serre que la Belgique s'est fixé en ratifiant l'accord de Kyoto en 1997 de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 7,5 % en 2008-2012 par rapport à 1990) et qu'il en va de même de la déclaration de Rio du 14 juin 1992, sur l'environnement et le développement ».

« Considérant le plan fédéral de développement durable 2001-2004, approuvé par arrêté royal du 19 septembre 2000 en application de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, en ce que ce plan considère le transfert modal comme essentiel à un développement durable ».¹⁴⁷

¹⁴⁷Convention du 4/04/2003 [en ligne] consulté le 02/12/2018
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2003040420

Ainsi, ce souhait des autorités publiques de mener des actions concrètes vis-à-vis des gaz à effet de serre, va inscrire le projet RER dans le lot d'actions à entreprendre. Donc, un nouveau référentiel vient désormais s'inviter dans la conception de la mobilité dans le pays.

5. 2. La médiatisation intense dans la décennie avant 2016 place le RER bruxellois dans l'agenda des priorités et ouvre une porte vers une décision politique

Pour celui qui s'est intéressé au RER bruxellois et surtout comment la presse a couvert le sujet, il peut constater aisément qu'à partir de 2005, on a une augmentation du nombre d'articles, du nombre d'émissions, de reportage avec pour thème le RER. L'apogée de cette couverture se situe à la fin 2015 et début 2016. Durant cette période, c'était Mme J. Galant qui avait les reines de la mobilité au Fédéral. C'était un sujet qui était constamment abordé dans les débats, au point qu'elle en fasse une des priorités de l'accord du gouvernement alors.

Ainsi, il y a des moments où les médias, qui sont des acteurs politiques comme les autres, se saisissent d'un sujet et se livrent à une focalisation intense et l'on enregistre ainsi des moments de pics d'attention, comme on le nomme dans la littérature. En effet, la presse se focalise sur le sujet pour montrer qu'il y a un problème et que très peu de mesures sont prises. Finalement, ce sont les règles du jeu de la politique et des politiques publiques.

Les médias dans une démocratie jouent le rôle de contre-pouvoir et leur rôle est bien de mettre le doigt sur ce qui ne va pas dans la société.

Il est assez fréquent, lorsque les médias se saisissent d'une problématique et intensifient la couverture de celle-ci, que des décisions soient prises. À l'inverse, si un problème n'est pas couvert du tout, il y a de très faibles chances que le politique s'en saisisse. Avec notre objet d'étude, on enregistre effectivement des moments où l'intérêt des médias est plus intense. On peut constater un grand pic de couverture du sujet (RER) qui coïncide avec la décision de la ministre de la Mobilité de lancer les premières rames RER. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur une statistique (voir annexe 1) qui a mesuré la présence du sujet RER dans les médias, dans cette période-là. Encore une fois, le pic se situe entre fin décembre 2015 et janvier 2016.

5. 3. Des symétries politiques à la Mobilité régionale et fédérale qui sont propices à la prise de décision dans le projet RER (cfr. Tableau à la page suivante¹⁴⁸)

Nous avons vu dans le cadre d'analyse que les familles politiques partagent des principes idéologiques ainsi que certaines priorités programmatiques, car une des fonctions du parti politique est une fonction programmatique. L'accord de gouvernement entre partis définit un plan d'action gouvernemental, qui détaille par le menu tout un programme d'actions gouvernementales de manière très précise. Et tous les dossiers importants y sont abordés.¹⁴⁹

Lorsque nous analysons les projets des différents partis concernant la mobilité, nous pouvons constater notamment que les partis Ecolo et PS insistent sur le thème de mobilité durable et ils appellent à refinancer massivement les deux opérateurs (SNCB et Infrabel).¹⁵⁰

Lorsque nous analysons les décisions prises dans le projet RER, on constate aussi qu'à la législature entre 1999 et 2003, un geste important a été fait de la part de Mme Durant Isabelle (Ecolo) alors ministre fédérale de la mobilité. Cependant entre la période 2003-2014 où le projet RER a connu sa période d'hésitation, le parti Ecolo ne se trouvait pas dans la coalition au niveau fédéral. Pourtant le parti PS était quant à lui présent dans lesdites coalitions.

Finalement, on peut brasser les législatures entre 1999 jusqu'à aujourd'hui pour voir les liens qui unissent les partis et voir si cette coalition a un impact positif sur le projet RER (cfr. tableau).

On constate que les moments forts où l'on enregistre des prises de décisions significatives sont la période 1999-2003 et 2014-2019. On peut ainsi dire qu'entre 1999 et 2014 il y a ce duo de parti de gauche (Ecolo-PS) au niveau des ministres de la Mobilité et Ecolo qui occupait la mobilité au niveau fédéral. La variable idéologique est ainsi avancée comme clé de lecture vu que les deux partis partagent la même vision quant au financement de la SNCB et donc il y a un soutien direct au projet RER. C'est ce qui pourrait expliquer en partie, le geste important de Mme Durant, de débloquer les fonds.





















¹⁴⁸ p.64 et 65



























¹⁴⁹ T. Balzacq, P. Baudewyns, J. Jamin, V. Legrand, O. Paye et N. Schifano, « *Fondements de science politique* », Bruxelles, De Boeck, 2014, p.317

¹⁵⁰ [en ligne] <https://ecolo.be/ecolo-demande-des-mesures-fortes-pour-le-climat-avant-les-elections/> (consulté le 10/05/2019)

Quant à la période 2014-2019 où l'on a eu le lancement partiel du RER, on ne peut pas parler de symétrie au niveau des partis, en tout cas sur le plan idéologique. Ce qui est évident c'est que nous devons à la ministre Galand, J (MR) cette prise de décision de lancer le RER partiel qui est quand même une phase importante par rapport aux périodes passées. La seule symétrie qui paraît possible dans cette coalition assez atypique (NV.A-MR) serait une symétrie programmatique.

Tableau des coalitions politiques durant les législatures de 1999 jusqu'en 2019

Gouvernement	À la Mobilité	Actions politiques
<p>1999 – 2003</p> <p>Fédéral : Verhofstadt. Coalition :  Bxl :  (fr)  (fl) Flandre :  Wallonie : </p>	<p>- Isabelle Durant </p> <p>- Delathouwer, R </p> <p>- Stevaert, S et Bossuyt, G </p> <p>- Daras José </p> <p>- Schouppe, E (CEO SNCB) </p>	<p>La ministre Durant, I débloque 65 milliards + propose un projet de convention RER.</p>
<p>2003 – 2007</p> <p>Fédéral : Verhofstadt 2. Coalition :  SPIRIT</p> <p>Bxl :  (fr)  (nl)</p> <p>Flandre :  Wallonie : </p>	<p>- Bert Anciaux (SPIRIT) et Landuyt Renaat </p> <p>- Pascal Smet </p> <p>- Van Brempt, K </p> <p>- André Antoine </p> <p>- Descheemaeker, M (CEO SNCB) </p>	<p>Le RER enregistre des moments de décision et de reformulation, jusqu'en 2014.</p>

<p>2011 – 2014</p> <p>Fédéral : Di Rupo. Coaliton : </p> <p>Bxl :  (fr)  (nl)</p> <p>Flandre :  </p> <p>Wallonie :  </p>	<p>- Wathelet, M </p> <p>- De Lille Bruno </p> <p>- Crevits Hilde </p> <p>- Philippe Henry </p> <p>- Descheemaecker, M (CEO SNCB) </p>	<p>Le RER enregistre des moments de décision et de reformulation, jusqu'en 2014.</p>
<p>2014 -2019</p> <p>Fédéral : Michel. Coaliton : </p> <p>Bxl :  </p> <p>Flandre :  </p> <p>Wallonie :  puis  </p>	<p>- Jaqueline Galant  puis Bellot François </p> <p>- Pascal Smet </p> <p>- Ben Weyts </p> <p>- Di Antonio </p> <p>- Jo Cornu (CEO SNCB) </p>	<p>Des négociations intenses entre les acteurs + lancement du projet avec inauguration du premier train RER</p>

5. 4. Des décisions publiques pour des changements de forme dans le projet RER

Avec ce que nous avons exposé plus au-dessus, on a pris connaissance de certains obstacles qui se sont présentés au projet, mais malgré cela, une fenêtre d'opportunité s'est présentée et l'on a pu lancer le projet pour avoir un RER partiel.

Dans ce qui suit, nous montrerons comment les décideurs ont procédé pour lancer le projet. Lindblom nous explique dans son texte que dans une situation inextricable, les décideurs sont obligés d'user de stratagèmes pour s'en « sortir ». Les éléments suivants illustrent en partie les stratagèmes utilisés par les décideurs.

5. 4. 1. Le lancement du RER partiel en 2015, une vision à court terme des autorités, centrée sur les problèmes urgents de mobilité

Les décideurs portent leur attention aux maux à remédier plutôt qu'à des buts positifs : « les choix s'opèrent pour éviter scandales et mécontentements, plutôt que pour des objectifs favorables. Les acteurs articulent mieux ce dont ils ne veulent pas, que ce qu'ils visent ».¹⁵¹

Ce point est lié, notamment à la vision à court terme des politiques publiques. La pensée à court terme est un phénomène psychologique qui tend à concentrer ses actions sur le présent. Un tel état d'esprit n'est pas sans conséquence, car de fait une vision à court terme empêche de se projeter dans l'avenir. En politique publique, les décideurs sont très souvent dans cette tendance. Car les gouvernements ne jouissent plus de toute la durée de leur mandat, il est ainsi difficile pour eux de planifier des politiques qui s'inscrivent dans le long terme. En plus, le gouvernement en exercice est contraint par la conjoncture économique et a besoin, de ce fait, que l'économie reste en constante croissance avec à chaque stade et à court terme, un horizon.

Les politiques publiques qui sont menées pour obturer les brèches sont de plus en plus complexes et stratifiées. L'action politique, qui devrait être conduite avec une vision à long terme, est constamment soumise à la pression du court terme, pression qui est en partie entretenue par les médias. Ces contradictions appellent de multiples propositions pour les surmonter. Certaines de ces propositions sont utopiques et d'autres plus pragmatiques.

¹⁵¹ Külber. D, De Maillard. J « *Analyser les politiques publiques* », PUG - Collection : Politique en + 2e édition - février 2016 [en ligne] https://books.google.be/books?hl=fr&lr=&id=_fCfCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT7&dq=les+stratag%C3%A8mes+de+Lindblom&ots=yB6VLKODM_&sig=jeCOc1wwnt5c_jpv_dOBTAReMc#v=onepage&q=les%20stratag%C3%A8mes%20de%20Lindblom&f=false

Face aux sujets complexes, les responsables politiques sont souvent déstabilisés. Les sujets qui aiment être le plus traités sont les sujets à décision à court terme. La mobilité est par essence un domaine où les solutions doivent être planifiées sur le long terme. Le souci pour un élu est de dire qu'il va résoudre un problème dans vingt ans. Une telle déclaration limiterait beaucoup ses chances d'être élu. Avec la mobilité, on est face un problème où l'on doit prendre des décisions aujourd'hui pour des résultats escomptés à long terme. Toutes les questions de mobilité, infrastructure et environnement sont des questions sur le long terme comme l'affirment les spécialistes.

Le nœud du problème dans les politiques à long terme, c'est essentiellement la problématique d'investissement publique de long terme. C'est un problème dont les décideurs sont confrontés, notamment dans les politiques de transitions énergétiques, d'infrastructure, de transport ferroviaire, etc., et ça pose deux problèmes :

1) lorsqu'on investit dans ces secteurs, on demande aux générations actuelles de faire des sacrifices pour les générations futures. Et cet élément a été beaucoup mis en avant par les critiques, car à chaque législature des échéances nouvelles étaient données. Jusqu'aujourd'hui, on repousse souvent de quelques années la date d'échéance.

2) En général, les investissements créent des risques supplémentaires et la prise en compte de ce risque doit se faire au travers de l'imposition d'une prime de risque dans les projets qui sont les plus contributeurs d'un risque collectif. C'est dans ce sens-là que l'avis du fonctionnaire supérieur allait lorsqu'il disait que

« Dans les industries, les décisions les plus importantes à prendre, ce sont les décisions d'investissement. Dans le domaine ferroviaire, l'horizon est forcément sur du long terme, on est obligé d'avoir cet horizon-là en permanence, surtout quand il s'agit de travaux d'envergure comme le RER. On ne peut pas prendre de décisions sans penser au fait que ça va prendre longtemps et surtout dans des industries avec des coûts fixes très importants. De tels projets une fois démarrés, on ne peut plus faire marche arrière. D'où l'importance de la vision à long terme. On est obligé d'avoir les yeux fixés sur le moyen et long terme, sinon on ne fait rien. Autre chose importante c'est qu'il ne faut pas être que dans le long terme non plus. Il faut savoir que le long terme c'est une succession de courts termes. »¹⁵²

¹⁵² Entretien Baouche, M. fonctionnaire supérieur suburban supply development specialist. Le 12/06/2018

Le RER est un chantier pharaonique qui a déjà surmonté de nombreux écueils. Depuis la signature de l'accord de coopération entre l'État et les régions, en 2003, pour la création de ce réseau ferroviaire autour de Bruxelles, la date d'achèvement du chantier n'a cessé d'être repoussée, alors que la mise en service des premières lignes était planifiée pour 2012.

Ce qui ressort du dialogue avec la fonctionnaire supérieure, c'est que pour Infrabel l'urgence était d'avancer concrètement dans les travaux de voies et surtout de surmonter les soucis de permis. « *Quant à nous c'était d'offrir une desserte en redéfinissant l'offre et faire avec ce que nous avons déjà comme infrastructure. L'urgence c'est d'offrir un maximum de train, c'est-à-dire toutes les 15 minutes pour permettre aux villes aux alentours de Bruxelles d'y accéder* ».

« *C'est aussi le report modal des navetteurs de la voiture vers le train et un moyen de déplacement supplémentaire à l'intérieur de la Région. C'était pour nous la décision la plus rationnelle au lieu de rester en roue libre.* »¹⁵³.

Ainsi, furent lancées les premières liaisons RER fin 2015. En fait, La SNCB qui, depuis la scission avec Infrabel, n'est pas toujours en phase avec le gestionnaire d'infrastructure (Infrabel). Avec la pression, la SNCB a voulu à tout prix montrer qu'on pouvait déjà lancer le réseau RER même si les grands travaux d'extensions des capacités n'étaient pas finis. D'autant plus que la poursuite des travaux d'infrastructure n'était pas clairement définie en termes d'échéance.

Donc, comme dit plus haut, c'est sous la contrainte de l'urgence et la pression que des décisions se prennent. « Finalement, la question qui se pose ici est de savoir si réagir sous la pression de l'opinion publique et des médias sans se donner le temps de la réflexion est une manière rationnelle de gouverner car la rationalité est très présente dans le vocabulaire des décideurs. Les mandataires politiques sont censés avoir un point de vue global et une analyse synthétique de la société. Agir dans l'urgence de l'actualité d'un fait divers, devenu fait de société sous la pression médiatique, c'est répondre à des besoins gouvernés par l'urgence et non par la raison. C'est aussi vouloir séduire une opinion publique, au détriment d'une réflexion rationnelle sur les enjeux et les conséquences de telles décisions ».¹⁵⁴

¹⁵³ Entretien avec Lamby, P. fonctionnaire supérieur suburban supply development specialist, le 12/09/2018

¹⁵⁴ Alain-Gérard Slama <https://www.ledevoir.com/opinion/blogues/mots-et-maux-de-la-politique/306558/le-court-termisme-ou-la-tyrannie-du-court-terme> [en ligne] (consulté le 05/03/2019)

5. 4. 2. Une redéfinition du RER bruxellois pour rester proche du statu quo

Un autre stratagème consiste à retenir les alternatives qui sont finalement proches du statu quo, proches de la situation existante, car on la gère, on a des experts, des données, etc. Donc, en prenant une alternative qui est un peu dans la continuité de ce qu'on fait déjà, on prend moins de risques, on adapte en fait.

C'est ce que Lindblom appelle "incrémentalisme disjoint"¹⁵⁵ dans la décision politique. Le principe consiste à prendre des décisions qui s'inscrivent dans le prolongement des décisions précédentes, qui se situent vraiment à la marge de l'existant. Il y a la crainte des décideurs de tout bouleverser. Finalement, on se méfie et l'on ne veut pas faire la révolution tous les jours. Ainsi, on provoque moins d'hostilités, moins d'incertitudes qui pourraient miner la réalisation des projets.

Il y a plusieurs modèles qui s'inspirent de la méthode incrémentale des décisions. Ces modèles sont très répandus dans la littérature. « Même si ces modèles ont leur spécificité, ils intègrent systématiquement la prise en compte du caractère limité des alternatives possibles, lesquelles visent à modifier le statu quo d'une manière uniquement graduelle »¹⁵⁶.

Ce qui montre qu'on est resté proche du statu quo dans le projet RER, c'est le fait qu'au début, les décideurs avaient une vision du RER. On voyait le modèle français comme un modèle à calquer, mais au fil du temps on se rend compte que finalement le modèle n'est pas applicable chez nous pour plusieurs raisons que nous avons évoqué plus haut.¹⁵⁷

En préambule au lancement de l'offre partielle de fin 2015, on va avoir un véritable travail de redéfinition de ce que sera le RER, un changement de paradigme, pour reprendre les termes du fonctionnaire supérieur. La ministre Jacqueline Galant avec l'administrateur délégué de la SNCB va opérer en deux temps. Dans un premier temps, en expliquant que la vision selon laquelle notre RER serait une copie du modèle français n'est que confusion. Et dans un deuxième temps, ils vont redéfinir le RER qu'ils vont offrir pour l'avenir, en expliquant que « nous sommes plutôt dans une offre suburbaine intégrée ». Et petit à petit, tous les acteurs politiques traitant le dossier enchaîneront sur cette redéfinition.

¹⁵⁵ Philippe Zittoun, A. (2014), The Political Process of Policymaking, A Pragmatic Approach to Public Policy. p.47

¹⁵⁶ S. Lindblom, C & E.J. Woodhouse (1993), The policy-making process, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

¹⁵⁷ Voir page 4 « le RER français un idéal type... »

On pouvait lire à la presse dans une interview qu'accordait Philippe Matthis (CDH), président du TEC Brabant wallon. Après constat que le RER belge ne sera pas le RER français, la question serait à quoi ressemblerait le nôtre ?

« Non, en fait ce sera, pour le navetteur qui le prendra, la possibilité d'avoir un train tous les quarts d'heure, en heures de pointe, à l'aller et au retour, mais surtout avec la certitude qu'il n'y a aucun retard. Et donc, c'est pour ça qu'il y a des voies supplémentaires qui seront construites. Et donc, ajoutons à cela une 'billettique' unique, parce que souvent on doit prendre d'autres transports en commun avant ou après, et vous avez une offre RER qui tient la route »¹⁵⁸.

Du côté de la SNCB on est clairement dans cette optique et assez tôt déjà (en 2000). Etienne Schoupe, ancien patron de la Société nationale des chemins de fer belges affirmait : *« Nous nous sommes renseignés auprès de nos collègues d'autres pays. Nous avons ajouté leurs observations à notre propre expérience »¹⁵⁹*. En effet, on a fait la recherche d'un modèle dans les pays voisins qui serait plus en phase avec notre contexte et c'est dans ce sens que le fonctionnaire supérieur nous l'explique :

« Ce qu'on a fait par rapport au projet d'origine c'est qu'on a changé plutôt de modèle, on s'est dit on ne suit plus le modèle français, mais on se calque au modèle allemand qui est le même que le suisse, italien, espagnol, danois et norvégien. Donc, le modèle français est isolé, il est juste bon pour la France et Paris. On suit le modèle allemand. On construit en changeant de référentiel, en clarifiant le référentiel »¹⁶⁰.

C'est ainsi qu'on assiste de la part des décideurs à une opération de redéfinition du RER. C'est ce que la ministre Jacqueline Galant (MR) dira au lancement, fin 2015 : *"Ce n'est pas un big bang ferroviaire", mais "une construction par étapes". « il faut arrêter de faire cette confusion. Le RER en Belgique ce ne sera pas le RER parisien ce qu'on veut offrir c'est un maximum de train, toutes les 15 minutes. Finalement, c'est plus un développement suburbain [...] »¹⁶¹*. Une des étapes est d'ordre visuel. Les trains RER, les gares du réseau suburbain ont été dotés d'un logo S. les trois acteurs sont d'accord pour dire qu'il y a un manque de visibilité de l'offre. Ils expliquent qu'il y a des gares et points d'arrêt qui sont très peu visibles.

¹⁵⁸ Philippe Matthis https://www.rtb.be/info/dossier/la-premiere-soir-premiere/detail_le-rer-operationnel-en-2031-ce-qu-en-pense-le-patron-du-tec-brabant-wallon?id=9879385 [en ligne] consulté le 15/07/2018

¹⁵⁹ <https://www.dhnet.be/actu/societe/le-rer-grandeur-nature-mais-en-maquette-a-la-gare-du-midi-51b7d9a6e4b0de6db991a612>

¹⁶⁰ Entretien avec Baouche M. le 12/06/2018

¹⁶¹ Entretien avec Mme Galant [en ligne] <https://www.youtube.com/watch?v=AJ4EX7LBwZ0> consulté le 15/07/2018

Un changement significatif pour Bruxelles, c'est que les arrêts « Gerموir » et « Tour et Taxis » ont été réhabilités. Et l'arrêt Schuman sera normalement opérationnel à l'avenir.

Au vu de ces ajouts, on constate que cette offre de desserte est, avant tout, une amélioration qualitative. On a un renforcement de certaines liaisons et d'autres liaisons qui sont plus brèves. Du point de vue quantitatif, on n'enregistre pas une amélioration aussi significative. Mais comme le souligne le fonctionnaire supérieur « *faute de budget, notamment il faut voir cela dans le cadre du contrat de gestion [...]* », le réseau d'après lui ne serait pas assez exploité, des trains ne sont pas assez remplis, ce qui coûte cher finalement. »¹⁶²

On note aussi dans ce projet la coopération étroite entre les sociétés de transport en commun (STIB, Lijn etc.). Ce qui, encore une fois, n'est pas un changement radical, vu que cette collaboration était déjà existante sous le concept d'intermodalité. Finalement, ce réseau RER est une combinaison entre les services de la SNCB et des autres moyens de transport publics.

Donc, ici nous assistons vraiment à un travail de redéfinition et de redéploiement, certes de l'offre, mais tout en restant sur le fond dans une desserte qui ressemble à ce qu'il y avait déjà. Il est vrai que les arrêts de Gerموir et de Tour et Taxis ont revu le jour, mais finalement on assiste plus à un changement sur la forme. Mais quant à assurer que c'est la concrétisation de l'offre RER, il est difficile de confirmer cela avec le manque de recul.

Néanmoins, on enregistre quand même certaines modifications visibles. Une nouvelle offre est identifiée, en tout cas une offre de manière claire avec des trains S. Mais, au-delà de la réouverture à Bruxelles de deux points d'arrêt, on reste globalement dans une offre qui existe déjà et exploitée avec du matériel qui est déjà en service.

En conclusion, on peut dire que cette partie est liée aussi à la partie précédente relative à la vision à court terme des décideurs politiques. En effet, la volonté des décideurs à ne pas trop s'écarter du statu quo a fait que le projet a connu des moments de va-et-vient. Il est évident qu'un projet d'une telle envergure ne se clôture pas dans un temps équivalant à une législature. Étant donné les aléas des élections, le décideur qui se trouve investi du dossier RER évite un engagement trop important dont les retours seraient plus coûteux en terme politique. Mais, il y a eu quand même des actions entreprises pour ne pas enterrer définitivement le projet, car les investissements jusque-là ont été énormes.

¹⁶² Entretien avec Baouche M. le 12/06/2018

Finalement, il y a eu des stratagèmes utilisés pour rester proche du statu quo, car les décideurs l'ont explicité qu'ils ne voulaient pas tout chambouler, « *ce n'est pas un big bang* » disaient-ils. Ainsi, on a vu que pour user de ce stratagème, les décideurs ont redéfini ce que sera le RER.

Conclusion

Avec la confrontation de notre objet d'étude avec la deuxième partie du cadre d'analyse, on a pu montrer que l'absence de prise de décisions politiques n'est pas une fatalité. En effet, il y a des éléments, comme le montre la théorie de Kingdon, lorsqu'ils sont synchronisés à un moment précis, la décision est possible. Ce qui confirme notre deuxième hypothèse selon laquelle le RER n'est pas un projet où il n'y a eu que de l'incrémentalisme, mais plutôt que des décisions ont pu être prise et aboutir des changements.

Les éléments en question sont d'une part, un changement qui s'opère au niveau du référentiel. Nous l'avons montré avec le passage de la vision du « tout à la voiture » comme vision de la mobilité antérieure, vers une nouvelle vérité du moment qu'est le développement durable, qui a eu un impact considérable sur les politiques publiques (mobilité durable, etc.).

D'autre part le rôle des médias a été déterminant dans la prise de décision du lancement du RER, grâce à une couverture intense du thème et surtout à la fin de l'année 2015. Par ailleurs, la symétrie entre partis Ecolo et PS d'un côté, entre 1999 et 2003, a pu dégager des décisions, et ceci est dû au fait que les deux partis partagent relativement la même vision de la mobilité en général et ils partagent aussi certains projets communs pour la SNCB.

Et, last but not least, la coalition MR-NV.A entre 2014-2019 a aussi permis de prendre d'importantes décisions, au niveau du projet puisqu'on annonçait le lancement officiel du RER. Mais dans ce cas-là, ce qui apparaît, c'est la symétrie programmatique qui a contribué à la prise de décision.

Ainsi, ce qui a donné le final push c'est la décision de la ministre de la Mobilité de lancer le RER partiel, mais en redéfinissant les contours du RER. Un élément important qui aura contribué à cela, c'est la vision à court terme des décideurs et leurs souhaits de traverser, à tout prix, une étape dans le projet RER.

Conclusion générale

L'objectif de ce mémoire était de saisir les mécanismes de la décision publique et plus précisément comment se prend une décision dans une politique publique qui touche à un secteur très complexe qu'est l'infrastructure. Et donc, ce que nous avons voulu montrer c'est le processus politique qui a amené à redéfinir le projet RER, qui était un projet a priori fixé, pour finalement aboutir à une hybridation du projet.

Nous avons structuré notre recherche en partant de deux hypothèses qui se complètent. Ces hypothèses affirment, d'une part que les décisions publiques dans le projet RER bruxellois se sont caractérisés tout au long d'une période, par beaucoup d'incrémentalisme, où l'on a fait beaucoup de reformulation du projet. Elles affirment, d'autre part, que le projet a connu des moments de décisions fortes qui vont faire passer le projet vers de nouvelles étapes.

Nous avons montré que la période qui se situe entre 1990 et 2014, qui constitue le début des discussions qui vont mettre à l'agenda politique l'idée de construction d'un RER bruxellois, est une période où il y a beaucoup de discussions sur le projet. La structuration du projet pendant cette période est caractérisée par des mouvements de va-et-vient où des éléments endogènes et exogènes au contexte belge vont constituer des obstacles au projet et ainsi amener reformuler ledit projet.

En effet, les rivalités entre les différentes entités fédérées et fédérales expliquent les reports des négociations concernant le projet, voire même le gel des négociations. Bien qu'une structure administrative ait été établie pour piloter le projet, celle-ci a mis du temps pour qu'elle soit opérationnelle. Le référentiel qui a inspiré les politiques de mobilité pendant les quinze années à partir du début du projet ne va pas donner d'impulsion au projet puisque c'était la voiture qui était mise en avant.

Des éléments techniques vont aussi être un obstacle de taille au projet, puisque le projet de création d'un RER est une politique publique qui touche à l'infrastructure ferroviaire et que toute modification de l'infrastructure ne peut se faire qu'à la marge.

On a aussi émis l'hypothèse que malgré tous ces obstacles et ces décisions qui ont avancé pas à pas, il y a quand même eu des moments de décisions importantes où l'on a enregistré des changements dans le projet pour aboutir à un scénario intermédiaire du RER. En effet, en décembre 2015 les premières rames RER ont été lancées assurant désormais une desserte avec un train toutes les demi-heures dans un rayon de 30 km autour de Bruxelles.

Cette décision de lancer les premiers trains RER a été possible grâce à des éléments qui se sont réunis à un moment propice à la prise de décision. Ces éléments sont multiples comme nous l'avons démontré. L'intérêt médiatique attaché au projet et son intensification à des moments précis ont favorisé la prise de décision. Bien que les ministres régionaux et fédéraux ayant la Mobilité dans leurs attributions n'étaient pas toujours du même bord politique, il y avait quand même certaines symétries entre eux qui vont aider à se mettre d'accord et ainsi pouvoir prendre des décisions importantes.

Bien que les coûts politiques soient de taille dans ce projet pour les décideurs, ce qui a eu pour effet que souvent ceux-ci n'ont pas pris le risque de s'avancer dans des décisions qui auraient des retours négatifs. Néanmoins, la recherche du trophée de la part des décideurs a joué rôle non négligeable dans les prises de décision et surtout lorsque ce sont leurs fiefs électoraux qui sont concernés.

Finalement, on a abouti après un travail de reformulation et de redéfinition du projet RER au lancement du projet partiel, car c'est ainsi qu'il a été nommé. C'est ce qu'appelait Lindblom le bricolage dans les politiques publiques.

Bibliographie

J-C. VANTROYEN, « *Le chemin de fer pour éviter l'asphyxie de la capitale* », *Le Soir*, 29 mai 1989.

G. DEPAS, « *Star 21 : répondre au 21ème siècle (détails du projet de la SNCB)* », *Le Soir*, 13 novembre 1989, p. 4.

P. MULLER, « *Les politiques publiques* », Presses Universitaires de France, Que sais-je ? Paris, 1990,

C. Lindblom, « *Still muddling, not yet through* », *Public Administration Review*, Vol. 39, No.6, 1959.

H. Simon, « *Administrative Behavior: A study of Decision-making Processes in Administrative Organization* ». 4th ed. in 1997, the free Press., 1947.

A. Gröbler, « *A content and process view on bounded rationality in system dynamics, Systems Research and Behavioral Science* ». , 2004.

H. Simon, « *Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science* », *the American Economic Review*, 253–283., 1959.

H. Simon, « *Administration Behavior : A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization* », New York (Free Press)., 1945.

P. Pierson, « *Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics* », Cambridge University Press, *American Political Science Review*, 94(2), 251-267., 2000.

A. Lecours « *L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ?* », *Politique et Sociétés*, vol. 21(3), 3-19., 2002.

P. A. Hall & R. C. R. Taylor, « *La science politique et les trois néo-institutionnalismes* », *Revue française de sciences politiques*, 47(3), 469-496)., 1997.

M. Callon « *Sociologie de l'acteur réseau* », in Akrich M., Callon M. & Latour B. *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris : les Presses Mines Paris, 11-32., 2006a.

M. Hubert, « *L'Expo 58 et le « tout à l'automobile » Quel avenir pour les grandes infrastructures routières urbaines à Bruxelles ?* » *Brussels Studies* La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles. 2008 Collection générale

M. Weber, « *Le Savant et le Politique* », traduit par J. Freund, Plon, Paris, 1959.

J. Chevallier, « *Science administrative* », Paris, PUF, Thémis Droit, 1986.

M. Weber, « *Economie et société* », (traduction par un collectif dirigé par J. Chavy et E. de Dampierre), Plon, Paris, 1971.

J-W. Lapierre, « *L'analyse des systèmes politiques* », Paris, PUF, 1973.

M. Crozier, E. Friedberg, « *L'acteur et le système* », Paris, Seuil. 1977.

R-A. Dahl & C-E. Lindblom, « *Politics, Economics, and Welfare* », *The Journal of Politics*, Vol. 16, No. 2, pp. 386-389, 1953.

J. Kingdon, « *Agendas, Alternatives and Public Policies* », New York, Longman, 2003

R. Audria, « *New public management et transparence : essai de déconstruction d'un mythe actuel* » [en ligne] <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:274>

Doc. Par., Parlement bruxellois 1^{er} avril 2004, DOC A-549/1, Projet d'ordonnance portant assentiment à la convention du 4 Avril 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, visant à mettre en œuvre le programme du RER de, vers, dans et autour de Bruxelles, Exposé des motifs.

A. Sterck, « *La politique des déplacements en région bruxelloise* », *Crisp*, *Courrier hebdomadaire*, 1993/23-24 (n° 1408-1409), pp. 1-60 [en ligne] <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1993-23-page-1.htm?contenu=resume> (consulté 20/03/2019)

Document Conseil de la RBC, *Rapport fait au nom de la commission de l'infrastructure, chargée des travaux publics et des communications. Réseau Express Régional*, Bruxelles, 8 mai 1996, document A85/1~95-96, annexe 1 (Synthèse du projet de RER), p. 34

Conseil des ministres du 6 juin 1991 ; doc. parl., Parlement bruxellois, 8 mai 1996, DOC A85/1~95-96, Rapport fait au nom de la commission de l'Infrastructure, chargée des Travaux publics et des Communications, Réseau express régional (RER), Bruxelles.

« *Le RER à toute vitesse* », Actes de la table ronde du 5 juin 1992, Bruxelles

Chambre des représentants de Belgique, *Annales*, séance plénière du 14/07/1999, p. 48

Convention du 4 avril 2003 visant à mettre en oeuvre le programme du Réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles. Cette convention a fait l'objet d'une loi, adoptée le 17 juin 2005 et publiée au Moniteur belge, le 1er mars 2006.

SPF Mobilité et Transports, Étude des problèmes éventuels de capacité sur le réseau ferroviaire qui sera utilisé par le RER desservant Bruxelles et sa périphérie – Modèle dynamique d'une partie du réseau SNCB, rapport final décembre 2004.

Consortium Significance, Stratec, Tractebel & Tritel, Évolution et optimisation du RER de Bruxelles et de ses environs. Développement 2015 et vision aux horizons 2020 et 2030, rapport pour le SPF Mobilité et Transports, 22 juin 2009.

SNCB, Mobilité dans et autour de Bruxelles, 8 septembre 2000. Doc CA 2000-239. (sous forme de power point présenté par Patricia Lamby, fonctionnaire supérieur, suburban supply developement specialist) le 12/09/2018.

Webographie

Entretien avec Mme J. Galant [en ligne] <https://www.youtube.com/watch?v=AJ4EX7LBwZ0>
consulté le 15/07/2018

S-Bahn. [en ligne] <http://www.s-bahn-berlin.de/fahrplanundnetz/liniennetz.htm> (consulté le 15/08/2018)

SPF mobilité url : https://mobilit.belgium.be/fr/traficferroviaire/repartition_des_competences
[en ligne] consulté le 10/07/2018

J. Véron, « *Enjeux économiques, sociaux et environnementaux de l'urbanisation du monde* », Mondes en développement 2008/2 (n° 142), [en ligne] <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-2-page-39.htm> (consulté le 16/05/2019) pp. 39 à 52

Compte rendu de la CICI du 30 mars 1999 consulté en ligne le 20/07/2018
<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewSTBlok&COLL=H&DATUM=03/02/2000&DOSID=33555159&MINID=-1&LEG=2&NR=32&VTYPE=vouid&LANG=fr>

Article « *Le 29 mars 2004 restera dans les annales ferroviaires* » [en ligne]
<http://www.lesoir.be/archive/d-20040330-W2GA5N?referer> consulté le 20/07/2018

R. Van Apeldoorn, Article « *RER : la fin des travaux en 2030 ?* » [en ligne]
<http://trends.levif.be/economie/entreprises/rer-la-fin-des-travaux-en-2030/article-normal-611245.html> consulté le 20/07/2018

Article « *Renforcement de l'offre S à Bruxelles: inauguration des gares Tour et Taxis et Gerموir* » le 14/12/2015 [en ligne] <https://www.lalibre.be/dernieres-depeches/belga/renforcement-de-l-offre-s-a-bruxelles-inauguration-des-gares-tour-et-taxis-et-gerموir-566ec2113570b38a5797488c> Consulté le 17/05/2019

C. Van Wynsberghe, « *La métropole bruxelloise, des développements entre Lille et Berlin?* », Bruxelles, 2007, [en ligne] <https://journals.openedition.org/brussels/489> (consulté le 05/12/2018)

Article « *L'offre ferroviaire suburbaine dans la zone de Bruxelles, c'est pour décembre 2015* »
le 23/03/2015 [en ligne] <https://www.lalibre.be/regions/bruxelles/l-offre-ferroviaire-suburbaine-dans-la-zone-de-bruxelles-c-est-pour-decembre-2015-55100cec3570e8b952c775fc>

N. Rouillot, « *Les problèmes publics et mise sur agenda* », Le Politiste, 2012, [en ligne], www.le-politiste.com/2012/01/problèmes-publics-et-mise-sur-agenda.html consulté le 10 mai 2018.

Article : « RER : « *Comme s'il était logique de construire une machine avant de savoir exactement à quoi elle va servir* » 17/02/2014 https://www.lavenir.net/cnt/dmf20140217_008 consulté le 12/06/2019

Déclaration du ministre -président bruxellois Rudy Vervoort [en ligne]
<https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/bellot-flingue-bruxelles-sur-le-dossier-rer-rudi-vervoort-demande-un-minimum-de-respect-5bfe6246cd70fdc91bae04b8> consulté le 06/06/2019

Interview de Benoît Cerexhe chef du groupe cdH au parlement bruxellois le 22/03/ 2013 [en ligne] <https://www.dhnet.be/actu/belgique/cerexhe-la-flandre-veut-etouffer-bruxelles-51b73d86e4b0de6db9769132> visité le 12/12/2018.

Olivier Maingain [en ligne] <https://www.lesoir.be/art/1110435/article/economie/2016-02-03/pour-galant-rer-en-wallonie-n-est-plus-une-priorite> consulté le 10/12/2018

Le ministre flamand de la Mobilité Ben Weyts [en ligne]
https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2016/01/30/querelle_communautaireautourdudossierrer-1-2559337/ consulté le 10/12/2018

L. Damay, « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques » 17 février 2014 [en ligne] <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:142798> (consulté le 06/03/2019).

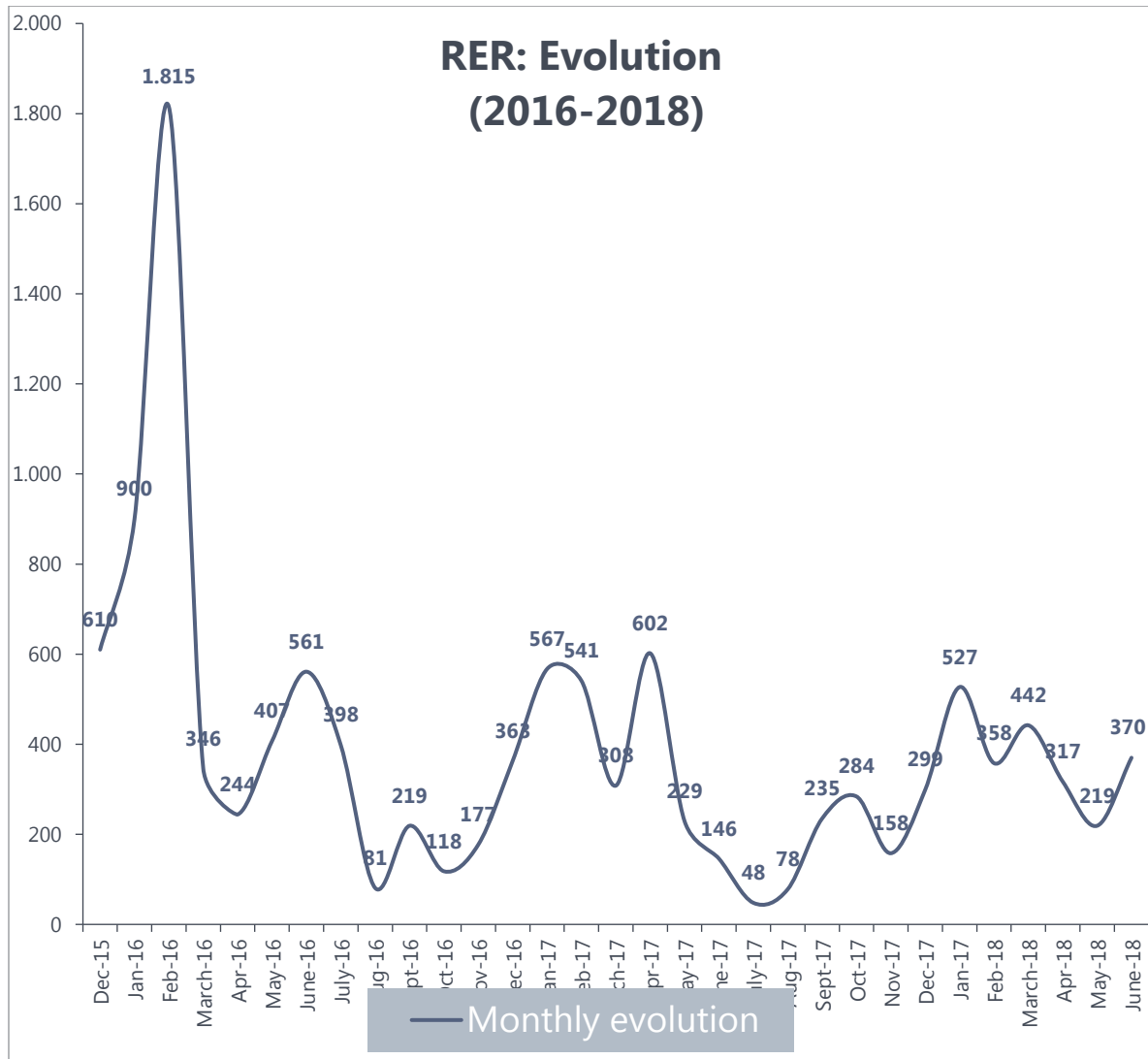
D. Kübler, J. De Maillard « *Analyser les politiques publiques* », PUG - Collection : Politique en + 2e édition - février 2016 [en ligne] consulté le 10/12/2018

https://books.google.be/books?hl=fr&lr=&id=_fCfCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT7&dq=les+stratag%C3%A8mes+de+Lindblom&ots=yB6VLKODM_&sig=jeCOc1wwnt5c_jpv_dOBTAReMc#v=onepage&q=les%20stratag%C3%A8mes%20de%20Lindblom&f=false

Symposium international sur la théorie et la pratique dans l'économie des transports, thème 4 : Ed. CEMT (publication par l'OCDE), 1996 Paris. P.479. [en ligne] url :

<https://books.google.be/books?id=1zvjAwAAQBAJ&pg=PA518&lpg=PA518&dq=Par+zone+s+de+transport,+nous+entendons+des+entit%C3%A9s+d%C3%A9termin%C3%A9es+dans+lesquelles+la+demande+de+transport,+tant+de+voyageurs+que+de+marchandises,+pr%C3%A9sente+des+caract%C3%A9ristiques+identiques.+Les+zones+de+transport+constituent+un+e+entit%C3%A9+sur+le+plan+des+caract%C3%A9ristiques+de+transport.&source=bl&ots=7TMKHAtxJx&sig=gGAZbHNVulSHrycKpwiUfYL8QA&hl=fr&sa=X&ved=2ahUKEwi49PDTwNnfAhUI66QKHZIYAIsQ6AEwAHoECAoQAQ>

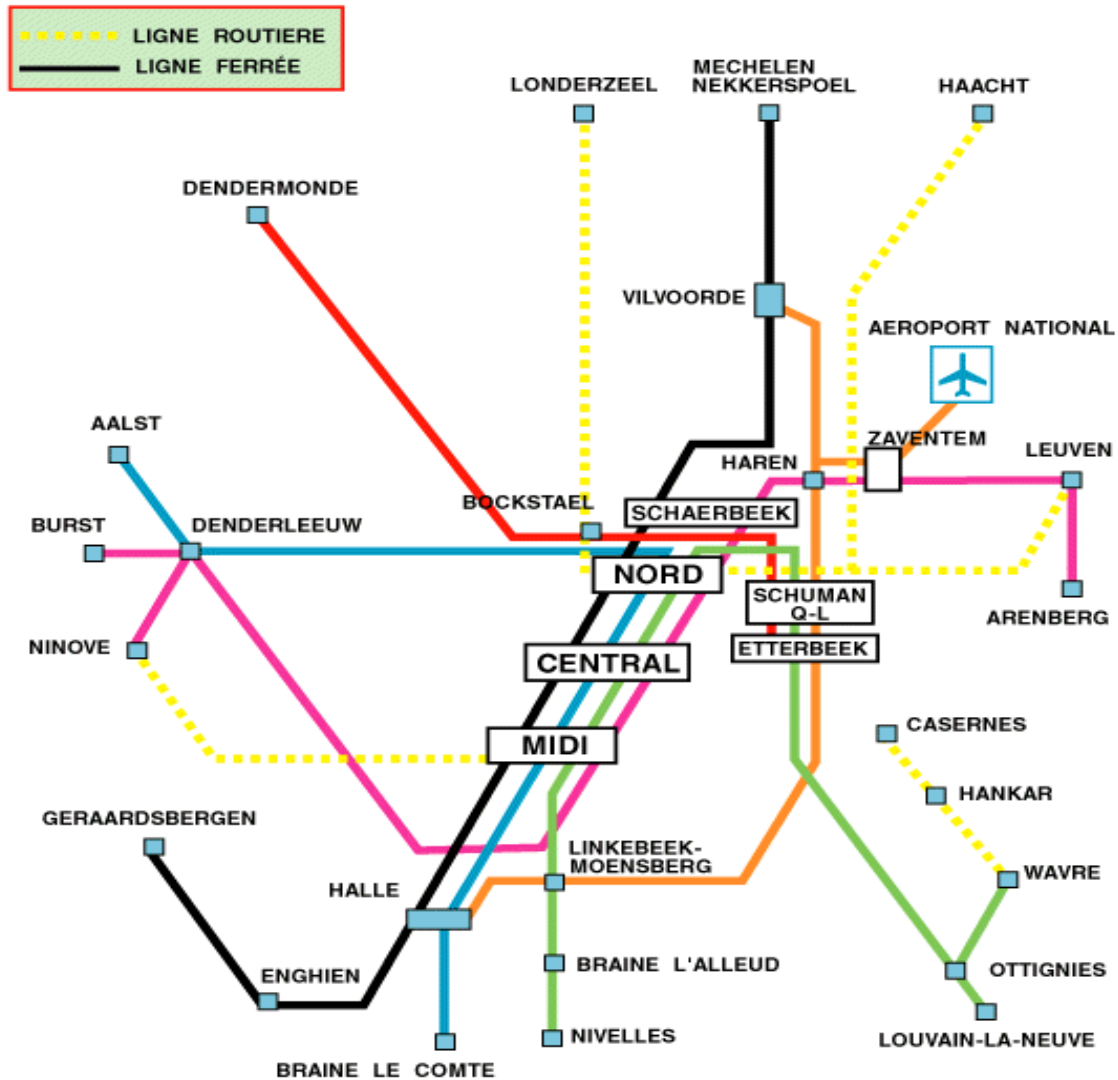
Annexe 1 : Statistiques concernant l'intensité de la couverture du sujet RER dans les journaux belges



Source: mediaTopiQ, Auxipress, Grégory Piet, Ph.D, 2018 ©

- Le plus fort pic lié au RER se situe au début de l'année 2016.
- La tendance médiatique est actuellement descendante.
- L'intérêt des media en 2018 est le plus faible si l'on compare 2016, 2017 et 2018.

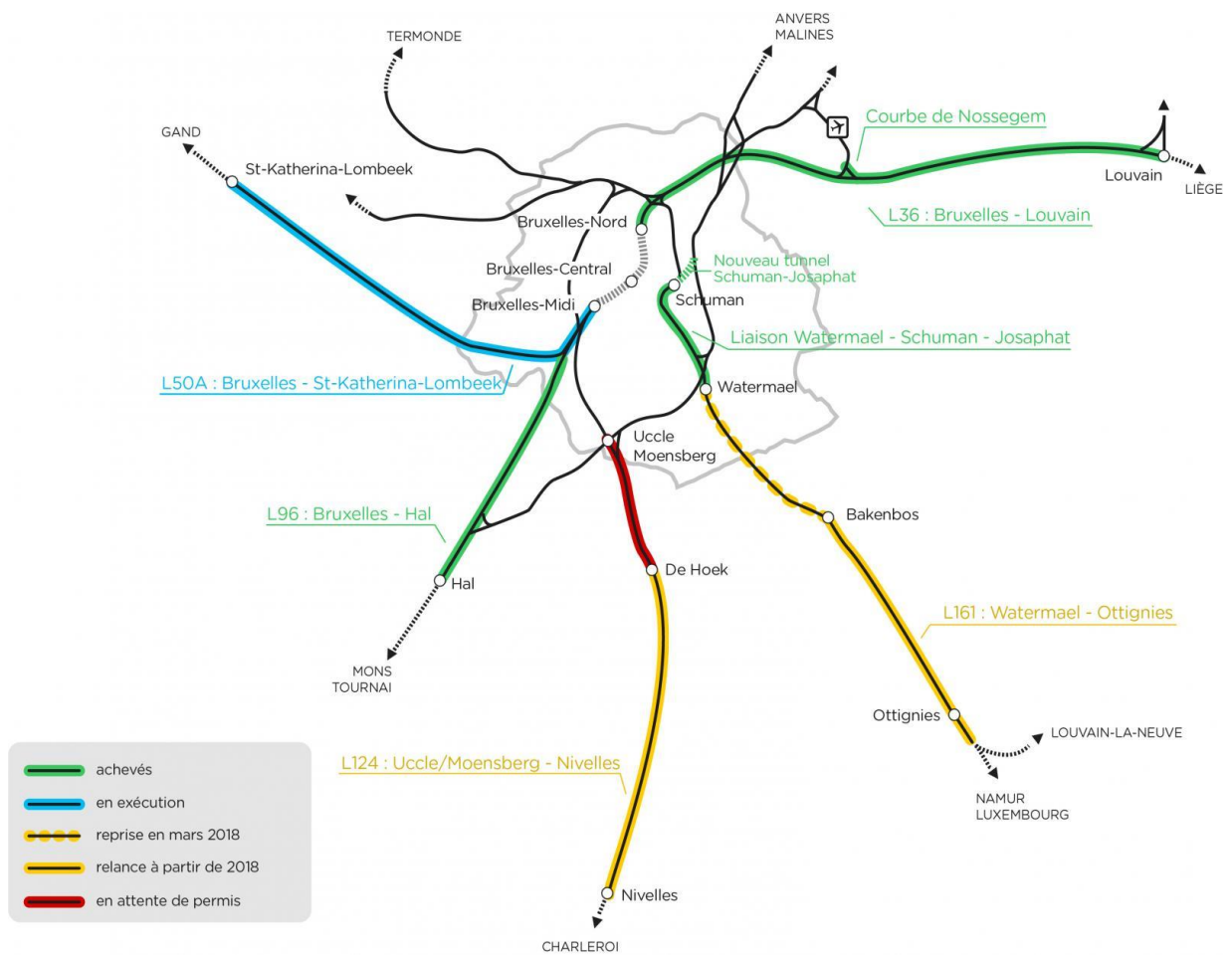
Annexe 2 : Carte présentée jusqu'en 2001 sur le site internet de la SNCB, synthétise le projet initial de RER, tel qu'imaginé par la SNCB en fonction de l'étude Systra/Sofretu et du plan IC/IR 98.



Source : site internet SNCB¹⁶³

¹⁶³ Carte du projet RER bruxellois initiale [en ligne] <https://www.belrail.be/F/rer/cartes.html> (consulté le 17/02/2018)

Annexe 3 : Carte des relations RER (projet actuel)



Source : site internet SNCB¹⁶⁴

¹⁶⁴ Op. cit.

Table des matières

Résumé.....	1
Introduction	5
Méthodologie	8
Chapitre 1 : La décision publique et la non-décision en matière de politique de transport : le cas du réseau express régional bruxellois	9
1. 1. Introduction	9
1. 1. 1. Une redéfinition de la ville.....	9
1. 2. Différentes conceptions du RER	11
1. 2. 1. Le RER français : un idéal type, mais incompatible avec le contexte belge.....	13
1. 2. 2. le RER allemand : Le cas de Munich, un concept d’intermodalité plus en phase avec Bruxelles (U-Bahn et S-Bahn)	15
1. 2. 2. 1. Les structures organisationnelles et la gestion de l’exploitation.....	15
1. 2. 3. Le RER bruxellois, entre l’embarras du choix et les contraintes contextuelles.....	16
Tableau reprenant les douze lignes RER, au lancement le 15 décembre 2015 :.....	18
1. 2. 3. 1. Les opérateurs	19
1. 2. 3. 2. Les compétences en matière de mobilité en Belgique, une multitude d’acteurs et de niveaux	19
1. 3. Les étapes du projet RER bruxellois (cfr. Tableau récapitulatif plus bas) :.....	20
1. 3. 1. De 1990 à 1999 : la maturation du projet et sa mise à l’agenda	20
1. 3. 2. De 1999 à 2003 : une nouvelle ministre et une prise de décision	22
1. 3. 3. De 2003 à 2007 : le début de la mise en œuvre et le début des ajustements du projet RER bruxellois	22
1. 3. 4. De 2007 à 2014 : une période de réflexion pour une vision plus claire et plus réaliste de l’offre intermédiaire.....	24
1. 3. 5. De 2014 à 2018 : la décision du lancement officiel d’un RER partiel.....	25
Tableau récapitulatif des étapes du projet RER de 1999 à 2018.....	26
Question de recherche	28
Conclusion.....	28
Chapitre 2 : La décision, prisonnière du contexte et des décisions antérieures	29
2. 1. Les postulats de la prise de décision	29
2. 1. 1. Les politiques publiques vues sous le prisme de la rationalité et les contraintes de la réalité.....	29
2. 2. Des éléments constitutifs des sociétés qui contribuent à l’incrémentalisme en politique publique.....	31

2. 2. 1. Des éléments structurels qui orientent les décisions en politique publique	31
2. 2. 2. Les politiques publiques menées par des acteurs divers et aux liens paradoxaux	33
2. 2. 3. La bureaucratie, entre efficacité et obstacle dans les politiques publiques	36
2. 2. 3. 1. La bureaucratie comme idéal type.....	36
2. 2. 3. 2. Les revers de la bureaucratie	37
2. 2. 4. La décision publique : une agrégation des choix des acteurs.....	39
Conclusion.....	41
Chapitre 3 : Le RER bruxellois, un projet sans cesse revu par rapport au projet existant	42
3. 1. Les rivalités entre les trois régions et le fédéral comme source d’inertie dans la prise de décisions du RER	42
3. 2. Une bureaucratie établie par la convention de 2003 pour piloter le projet RER, mais avec un cadre de coopération peu respecté par les acteurs	48
Organe de pilotage du projet RER bruxellois :	48
3. 3. Des éléments du contexte belge qui façonnent les agendas du RER	50
3. 3. 1. Le tout à la voiture, un référentiel des politiques publiques liées au transport et une pierre d’achoppement dans la mise en œuvre du RER bruxellois.....	51
3. 3. 2. La jonction Nord-Midi : une matrice de décision pour les travaux d’infrastructure ferroviaire en général et pour le RER précisément	52
Conclusion.....	55
Chapitre 4 : Des fenêtres d’opportunité pour faire avancer de grands projets publics	56
4. 1. La hiérarchisation des problèmes publics dans la prise de décision	57
4. 2. Des acteurs et des rôles pour faire avancer la décision	57
4. 3. L’environnement politique comme influence sur la prise de décision.....	58
4. 4. La symétrie dans les coalitions comme élément favorisant la prise de décision	60
4. 5. La médiatisation intense comme tremplin pour une prise de décision	61
4. 5. 1. Quand les enjeux des parlementaires et des médias s’entrecroisent, la probabilité d’une prise de décision croît.....	61
Tableau illustrant le degré d’attention des parlementaires aux enjeux couverts par les médias	62
4. 6. La représentation d’un problème comme guide dans les politiques publiques.....	63
4. 6. 1. Le référentiel se construit à trois niveaux :	65
4. 6. 1. 1. Le référentiel dominant comme vérité du moment	65
4. 6. 1. 2. La retranscription de la vision du monde sur les sphères de la politique publique..	66
4. 6. 1. 3. Dépassement de l’approche par le référentiel ou le rôle des forums.....	66
Conclusion.....	67

Chapitre 5 : Des éléments de conjoncture favorables à la prise de décision dans le projet RER bruxellois	69
5. 1. La mobilité vue sous le nouveau prisme du développement durable en Belgique comme élément ayant favorisé les prises de décisions pour le RER bruxellois	69
5. 2. La médiatisation intense dans la décennie avant 2016 place le RER bruxellois dans l’agenda des priorités et ouvre une porte vers une décision politique	71
5. 3. Des symétries politiques à la Mobilité régionale et fédérale qui sont propices à la prise de décision dans le projet RER (cfr. Tableau à la page suivante).....	72
Tableau des coalitions politiques durant les législatures de 1999 jusqu’en 2019	73
5. 4. Des décisions publiques pour des changements de forme dans le projet RER	75
5. 4. 1. Le lancement du RER partiel en 2015, une vision à court terme des autorités, centrée sur les problèmes urgents de mobilité	75
5. 4. 2. Une redéfinition du RER bruxellois pour rester proche du statu quo	78
Conclusion.....	81
Conclusion générale	82
Bibliographie	84
Webographie	87
Annexe 1 : Statistiques concernant l’intensité de la couverture du sujet RER dans les journaux belges.....	90
Annexe 2 : Carte présentée jusqu'en 2001 sur le site internet de la SNCB, synthétise le projet initial de RER, tel qu’imaginé par la SNCB en fonction de l’étude Systra/Sofretu et du plan IC/IR 98.....	91
Annexe 3 : Carte des relations RER (projet actuel)	92
Table des matières	93

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)
Place Montesquieu, 1 bte L2.08.05, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | www.uclouvain.be/psad