

## 4

### **La réforme progressive du transport collectif à Mexico**

*Le début d'une reprise en main des enjeux urbains  
par les autorités locales*

Catherine PAQUETTE

Le transport constitue un point noir majeur dans la zone métropolitaine de Mexico, l'une des plus peuplées et étendues de la planète. Si la circulation des automobiles particulières participe bien évidemment largement du problème, le transport collectif qui représente les deux tiers des déplacements quotidiens au sein de la mégapole (selon la dernière enquête origine-destination de 2007), n'est pas en reste. Comme dans les autres très grandes villes d'Amérique latine, ce secteur se caractérise par la place importante, qui n'a cessé de croître à partir de la fin des années 1980, du transport public dit semi-informel et « concédé » : une flotte pléthorique de véhicules de petite et moyenne capacité (petits autobus, minibus et petites fourgonnettes) qui appartiennent pour la plupart à de petits propriétaires privés possédant très peu d'unités et qui circulent dans le cadre de concessions octroyées par les pouvoirs publics.

La zone métropolitaine de Mexico possède certes un système de transport public formel de moyenne et grande capacité bien développé,

mais ce réseau composé principalement de douze lignes de métro et de plus d'une centaine de lignes de grands autobus et de trolley bus se limite essentiellement au territoire du District fédéral (DF). Or, aujourd'hui, plus de la moitié de la superficie urbanisée de la mégapole se situe au-delà des limites du DF, dans l'État de Mexico, voisin immédiat, et même encore plus loin, dans un troisième état, Hidalgo<sup>1</sup> (voir carte). En 2010, un peu moins de neuf millions d'habitants résidaient dans le District fédéral et la population située hors DF, majoritaire, atteignait 11 millions.

La mégapole de Mexico fonctionne donc avant tout grâce au transport public « concédé ». Ce parc de véhicules était estimé à la fin des années 2000 à quelque 1 200 autobus et 28 000 minibus, auxquels s'ajoutent les taxis (17% des déplacements motorisés en 2007) : ces derniers seraient plus de 150 000 à circuler dans la ville<sup>2</sup>.

En raison de son apparence artisanale et improvisée, cette offre de transport très présente dans toute l'Amérique latine urbaine, est souvent qualifiée d'« informelle », mais ce qualificatif est erroné car ce système est encadré et régulé par les autorités qui octroient la concession des lignes et fixent les tarifs (Figueroa, 2005).

Au sein de la République fédérale que constitue le Mexique, c'est aux États de la fédération qu'incombe la responsabilité de la gestion du transport urbain collectif. Dans le cas de la capitale du pays, le gouvernement du District fédéral gère le transport public sur son territoire, le DF, tandis que pour le reste de la zone métropolitaine, cette tâche revient aux autorités de l'État de Mexico.

Les conséquences de la prédominance d'une offre de transport pléthorique et très atomisée sont bien connues : congestion intenable de la circulation engendrée par la présence d'un très grand nombre de véhicules de petite et moyenne capacité et par leurs arrêts intempestifs pour prendre ou déposer des passagers ; pollution qui en découle ; durée interminable

---

1. La zone métropolitaine, par-delà le DF, comprend 59 communes qui appartiennent à l'État de Mexico, voisin du DF. Une municipalité située dans un autre État, celui d'Hidalgo, au nord-est de la métropole, en fait également partie (Garza, 2000). Selon la nouvelle délimitation de la zone métropolitaine adoptée en 2008 par la Commission exécutive de coordination métropolitaine, la métropole inclut désormais 29 communes de l'État d'Hidalgo (et non plus une seule). Cette délimitation n'a toutefois pas encore été reconnue officiellement par le Gouvernement fédéral. Cette délimitation fait l'objet d'un certain nombre de critiques car les municipalités récemment incorporées sont rurales et ont finalement peu à voir avec la zone métropolitaine, elle n'est en général pas prise en compte pour l'instant dans les études et travaux qui portent sur Mexico.

2. Données de la Direction du Transport et de la Voirie du DF (Setravi).

des déplacements et « pénibilité » extrême des trajets pour les usagers ; insécurité routière liée aux pratiques des chauffeurs qui font la course au passager car leur rémunération dépend directement du nombre d'usagers transportés (Negrete, 2006).

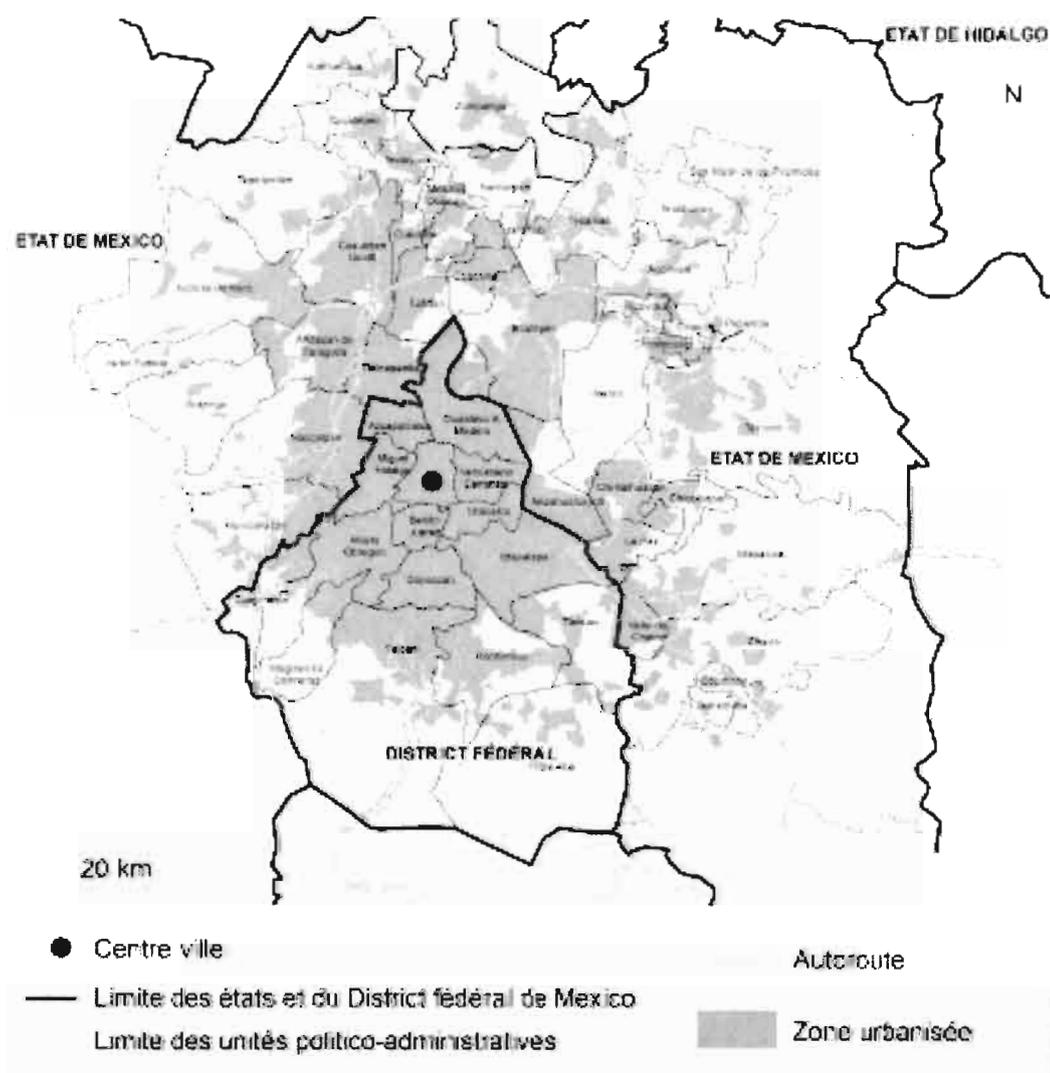


Fig. 1. – Division administrative et zone urbanisée actuelle de l'agglomération de Mexico

Dans ce panorama peu encourageant, un important changement est intervenu au milieu des années 2000 : l'introduction sur l'une des plus grandes artères du District fédéral d'une première ligne de bus à haut niveau de service (le terme « BRT », pour *Bus Rapid Transit*, étant celui qui est utilisé en Amérique latine pour désigner ce type de transport) circulant sur une voie confinée, le *Metrobús*. Au-delà d'une amélioration notable (bien que limitée) de l'offre de transport collectif, la mise en place du *Metrobús* a signifié une recomposition du mode d'action publique qui n'est pas anodine : le secteur public a repris la main dans un domaine complexe, jusqu'alors très dérégulé, et réorganisé les acteurs formels et semi-formels pour permettre la fourniture d'un service modernisé. Ce changement constitue un virage discret mais bien réel, puisqu'à partir de cette expérience, les autorités locales ont poursuivi la reprise en main progressive du secteur, mais aussi initié un processus plus large de reconquête de la ville. Malgré ces avancées, cette réforme du transport comporte des limites qui sont importantes à souligner, car elles interrogent notamment les possibilités de la prolonger en consolidant le nouveau mode d'organisation mis en place<sup>3</sup>.

### **Une nouvelle offre de transport qui signifie une véritable avancée**

#### *Le Metrobús : les débuts d'un changement de paradigme en matière de transport collectif*

Motivé en grande partie par la réussite devenue rapidement emblématique du *Transmilenio*, le système d'autobus de grande capacité en site propre est mis en place à Bogota fin 2000 ; le gouvernement du District fédéral a entrepris en 2004 d'installer à Mexico une ligne de transport de ce type sur l'un des principaux axes de la ville, l'avenue *Insurgentes*.

---

3. Les conclusions présentées dans ce travail sont issues d'une étude de la gouvernance des services urbains essentiels (transport, eau, énergie, déchets) réalisée dans le cadre d'une étude de cas sur Mexico destinée à alimenter le chapitre « Métropoles » du rapport GOLD III de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Maria Eugenia Negrete, chercheuse au Centre d'études démographiques, urbaines et de l'environnement de El Colegio de México, a participé à la recherche concernant le volet Transport collectif, qui a été réalisé au second semestre 2012. De nombreux entretiens ont été effectués avec les principaux acteurs de ce secteur à Mexico. Les conclusions proviennent de ce travail, ainsi que de recherches antérieures sur la ville de Mexico.

La ligne n° 1 du *Metrobús* a été inaugurée en juin 2005, au terme d'une phase de négociation assez brève mais complexe avec les très nombreux petits opérateurs privés de transport public concédé qui circulaient jusqu'alors sur l'avenue concernée. Comme à Bogota, l'opération a consisté à convaincre ces derniers d'abandonner leur mode d'opération « artisanal » traditionnel et en particulier le principe dit « d'un homme-un bus » : chaque concessionnaire-propriétaire de bus gère son ou ses unités comme il l'entend. Lorsqu'il ne la conduit pas lui-même, il la confie à un chauffeur qui lui verse alors un loyer forfaitaire journalier et dégage son salaire de la différence entre cette somme et le montant total des recettes réalisées grâce à la vente de billets<sup>4</sup>.

Le principe de la réforme de réorganisation du transport a consisté à inciter les concessionnaires, sous l'impulsion du gouvernement local, à former une ou plusieurs sociétés de transport auxquelles la concession exclusive du service sur l'avenue allait être ensuite octroyée. Les entreprises nouvellement constituées devaient suivre un cahier des charges assez strict, en particulier en matière de pratiques des conducteurs : respect des arrêts, des règles de conduite, port d'un uniforme, etc.

Compte tenu de la complexité de la tâche, le système de collecte et de redistribution des recettes allait quant à lui, être confié à une autre société spécialisée, via la modalité d'association public-privé de « projet de prestation de service » (Paquette, 2012).

Malgré des difficultés importantes liées à une résistance initiale forte de la part des opérateurs, la mise en place de la première ligne de *Metrobús* a été conclue en quelques mois, ouvrant la voie à la réalisation d'autres projets du même type sur de grands axes stratégiques. Le District fédéral compte aujourd'hui cinq lignes, qui constituent certes une offre réduite, en particulier au regard de la demande considérable qui existe en matière de transport collectif. Ces dernières dessinent néanmoins déjà un réseau au sein duquel les usagers bénéficient de conditions nettement améliorées : un système de paiement simplifié à l'entrée des stations et non plus à l'intérieur des véhicules, des chauffeurs ayant reçu une formation, des arrêts fixes, une fréquence de passage élevée et respectée, une signalisation et des informations claires, une vitesse d'exploitation plus élevée grâce aux voies confinées, etc.

---

4. A Mexico, les concessionnaires sont en général à leur tour rassemblés en associations civiles qui constituent des « Routes » (qui peuvent compter de quelques dizaines à plusieurs milliers de concessionnaires), organisées en une dizaine de regroupements de plus grande taille qui entretiennent des relations étroites et complexes avec les autorités et les partis politiques, en particulier en période électorale.

*Quand le transport collectif  
devient un enjeu politique au sein de l'agglomération...*

A partir de la mise en place réussie du *Metrobús*, le secteur du transport public, qui suscitait jusqu'alors peu d'intérêt et d'investissement de la part des autorités locales, est devenu rapidement un enjeu d'action publique important. Il s'est également transformé en terrain d'expression d'une compétition au sein de la zone métropolitaine, entre les autorités du District fédéral et celles de l'État de Mexico. Comme expliqué précédemment, la mégapole est traversée par une frontière interne importante : celle qui sépare les deux entités territoriales qui la composent. Bien qu'invisible, cette dernière n'en est pas moins très marquée. Outre le fait qu'il existe de chaque côté de cette démarcation des politiques publiques parfois très différenciées (voir *supra*, en matière de tarification du transport collectif), le DF et l'État de Mexico sont surtout, depuis maintenant presque une vingtaine d'années, gouvernées par des partis politiques rivaux. Depuis l'année 1997, date de la première élection du chef de gouvernement du DF, ce territoire est tenu par le Parti de la Révolution Démocratique (PRD), tandis que l'État de Mexico, l'État le plus peuplé de la fédération, demeure le bastion par excellence du Parti de la Révolution Institutionnelle (PRI). Ce contexte de rivalité politique au sein de la zone métropolitaine n'a fait que complexifier un peu plus les possibilités de mettre en œuvre une coordination à l'échelle métropolitaine, presque inexistante et pourtant de plus en plus nécessaire pour faire face aux problématiques de l'étalement urbain, de la gestion des services urbains ou bien encore de la qualité de l'air<sup>5</sup>.

Le contexte de rivalité politique a contribué à créer une forte émulation entre les deux gouvernements locaux, laquelle s'est notamment exprimée dans le secteur du transport collectif. Après les innovations réalisées dans le DF avec le *Metrobús*, l'État de Mexico ne pouvait demeurer en reste, en particulier compte tenu des ambitions présidentielles de son gouverneur de l'époque (partagées d'ailleurs, à ce moment-là, avec le

---

5. En l'absence de mécanismes de coordination en matière d'aménagement ou de services urbains à l'échelle de la mégapole, les dysfonctionnements se multiplient et le contrôle de l'étalement urbain, en particulier, est totalement impossible. Cette situation est à l'origine de dysfonctionnements importants et, par exemple, de dynamiques de peuplement de type centrifuge : les populations les plus modestes ont tendance à être drainées vers la lointaine périphérie, où s'offrent à elles d'importantes possibilités d'accéder à la propriété, tandis que le District fédéral, selon les secteurs, se dépeuple ou se gentrifie (Paquette et Delaunay, 2009).

maire de Mexico, qui était alors candidat aux primaires de son parti)<sup>6</sup>. Quelques années après la première ligne de *Metrobús*, un BRT a donc été mis en place dans la portion nord de la zone métropolitaine située dans l'État de Mexico : le *Mexibús*, équivalent du *Metrobús*, y a été inauguré en septembre 2011. Sous l'égide de la direction des transports de l'État de Mexico, treize entreprises de transport privé<sup>7</sup> desservant la zone, se sont regroupées en un consortium, *Transmasivo*, auquel les autorités ont octroyé la concession de la nouvelle ligne et des 24 stations qui la composent. Les infrastructures (voie confinée, stations) ont été construites et financées par le gouvernement local, la perception et redistribution des recettes d'opération étant par ailleurs concédées à une autre entreprise, indépendante du consortium. Comme dans le District fédéral, la mise en place de ce système a permis de réduire de manière tout-à-fait spectaculaire le nombre d'unités en circulation, puisque l'on est passé d'un total de près de 4.000 véhicules de petite et moyenne capacité qui circulaient sur l'axe de l'actuel *Mexibús* (une offre plus qu'excédentaire) à seulement un peu plus de quarante autobus articulés. La structure d'opération s'est vu considérablement allégée : en lieu et place des plusieurs milliers de chauffeurs, aujourd'hui, le BRT de l'État de Mexico compte en moyenne 2,1 conducteurs par unité, soit moins de 90 personnes au total, auxquelles s'ajoutent une dizaine de mécaniciens, 6 superviseurs du service et seulement 5 administratifs. La mise en service du *Mexibús*, à l'instar de celle du *Metrobús* dans le DF, a permis de réduire de manière considérable les temps de déplacements des usagers : alors qu'il fallait auparavant 1h40 pour parcourir de bout en bout la ligne actuelle, aujourd'hui, le service express effectue le trajet en seulement 27 minutes, tandis que le service ordinaire, nécessite 40 minutes puisqu'il s'arrête à chaque station.

### **Une modernisation du transport qui marque un changement important en matière de gouvernance**

Progrès indéniable pour l'offre de transport public, le *Metrobús* de Mexico DF et son équivalent dans l'État de Mexico constituent également une avancée très significative sur un autre plan : celui de la place et du rôle

---

6. Enrique Peña Nieto, gouverneur de l'État de Mexico de 2005 à 2011, et maître d'ouvrage du *Mexibús*, a été élu sans surprise nouveau président du Mexique le 1er juillet 2012.

7. À la différence du DF, les opérateurs étaient déjà des entreprises et non pas des concessionnaires « personne physique »)

des autorités dans la gestion du transport public, voire, plus généralement, en matière d'aménagement urbain.

*Les autorités locales reprennent la main  
dans un secteur largement dérégulé*

Bien que le nombre de lignes d'autobus de grande capacité circulant sur des voies confinées reste limité à Mexico, le *Metrobús* a marqué un tournant majeur puisqu'il a signifié le début d'une reprise en main (certes, complexe et très partielle) par les autorités locales du secteur du transport public concédé, en grande partie « abandonné » à des acteurs privés semi-formels depuis plusieurs décennies : un processus qui n'est pas spécifique de Mexico mais a concerné de manière générale l'ensemble des grandes villes d'Amérique latine (Montezuma, 2003). Avec la réforme engagée à Mexico, si les acteurs impliqués dans la question du transport collectif sont restés globalement les mêmes, leur place au sein du système a connu une évolution significative.

Dans le cas du District fédéral, le transport public concédé a commencé à se développer à partir de la fin des années 1980, en lien avec le déclin (puis la disparition définitive) de l'entreprise publique de transport *Ruta 100*, laquelle a eu pour conséquence la mise en concession des lignes à une multitude de petits opérateurs privés. Le transport de petite et moyenne capacité s'est alors développé principalement sur la base du principe « un homme-un bus », qui caractériserait 90% de l'offre (voir *supra*). Au fil du temps, un nombre croissant de concessions a été distribué par les autorités, bien au-delà de la demande existante, et l'offre de transport, devenue excédentaire, a causé une baisse de rentabilité importante pour l'activité qui a introduit une compétition grandissante entre les opérateurs. L'existence de ce secteur du transport largement fondé sur le clientélisme et la corruption a rendu très difficile la mise en œuvre de projets de réorganisation sans l'accord des concessionnaires, ces derniers constituant une force de résistance au changement majeure (Negrete, 2006).

La situation était sans doute encore plus complexe dans l'État de Mexico. Le transport collectif concédé y fonctionne également depuis les années 1950 sur la base de l'octroi de concessions, dans un contexte encore plus prononcé d'absence totale de transparence. Par ailleurs, à la différence du DF, où le tarif est traditionnellement maintenu à un niveau très bas par le gouvernement local, quitte à se heurter à la grogne – contrôlable – des concessionnaires, dans l'État de Mexico, le

coût du transport est bien plus élevé et il est surtout en augmentation constante du fait des pressions exercées sur les autorités par un secteur qu'on qualifie volontiers de véritable « mafia ». Cette situation est d'ailleurs source de graves difficultés pour les habitants modestes de ces périphéries urbaines (Paquette et Negrete, 2013). La mise en place d'un BRT dans ce contexte s'avérait d'autant plus relever de la gageure. Elle a néanmoins été possible, marquant ainsi un tournant important.

*La réorganisation progressive du transport collectif  
s'étend au-delà du Metrobús*

Il est intéressant de constater que dans le DF, le gouvernement local ne s'est pas arrêté au Metrobús, loin s'en faut. Dans la foulée de ce changement majeur qu'a constitué l'introduction du BRT, celui-ci s'est ensuite attelé à rénover et réorganiser plusieurs corridors de transport en commun, que ce soit de transport public (trolley bus, autobus) ou de transport semi-formel concédé. Le modèle d'organisation a été, dans ce cas, le même que celui du Metrobús, c'est-à-dire que les opérateurs existants ont été regroupés en entreprises, mais on n'a pas eu recours à l'installation d'infrastructures nouvelles de confinement et de stations situées dans la partie centrale de la voirie.

Incontestablement, un savoir-faire a été acquis, qui permet désormais aux autorités de progresser beaucoup plus rapidement dans les négociations qui sont engagées avec les petits opérateurs privés afin de procéder à leur organisation en sociétés de transport. Les pratiques de ces derniers ont d'ailleurs évolué, contribuant à faciliter la poursuite de la « réforme » entreprise et de la « reconquête » progressive de la ville par la récupération d'axes de transport successifs. Dans le DF, ce sont désormais les acteurs privés semi formels du transport concédé qui, eux-mêmes, se rapprochent de l'organisme Metrobús pour donner naissance à de nouveaux axes de BRT. On est bien loin des difficultés initiales, quand le gouvernement du DF se heurtait à une forte résistance de la part de ces acteurs. Dans l'État de Mexico, les concessionnaires membre du consortium qui exploite le Mexibús ont quant à eux décidé d'appliquer spontanément le nouveau schéma d'organisation du service, en particulier l'abandon du principe « un homme-un bus », aux lignes de transport semi formel concédé qui alimentent le BRT et sur lesquelles ils continuent à travailler. Interrogés à ce sujet, ils font référence à « la diffusion de la culture d'entreprise » qui s'est produite dans le secteur avec l'expérience du consortium.

A partir du début des années 2010, dans le DF, le volontarisme du gouvernement local en matière de réforme de la mobilité s'est étendu en outre à des actions en faveur d'un développement des modes doux, comme l'aménagement de pistes cyclables et la création d'un système de bicyclettes en libre service dans certains quartiers de la ville. En l'espace de quelques années, la conjonction de ces projets a permis non seulement de faire évoluer de manière sensible les pratiques de mobilité, mais aussi de mettre l'accent sur cette question fondamentale pour le devenir de la métropole. Le 30 avril 2014, l'Assemblée législative du District fédéral promulguait d'ailleurs une loi de mobilité innovante, inédite au Mexique, dans laquelle la question des déplacements non motorisés occupe une place prédominante.

Ces changements, très positifs, ne doivent toutefois pas laisser croire que la situation en matière de transport est pas en train de s'inverser : dans la zone métropolitaine de Mexico, on a aussi, depuis le milieu des années 2000, fortement investi dans de nouvelles voiries rapides à péage destinées aux automobiles particulières (Paquette, 2014). Mais malgré l'existence de ce paradoxe, ou plutôt de cette « schizophrénie » (qui caractérise d'ailleurs aujourd'hui l'ensemble de l'Amérique latine urbaine, qui investit parallèlement dans le transport public et la facilitation des transports motorisés individuels), à Mexico, un changement de paradigme s'est bien produit. Après avoir découvert les enjeux du transport collectif mais aussi ceux des mobilités douces, le gouvernement du DF a commencé à investir la question, plus urbaine, des espaces publics : celle-ci constitue aujourd'hui l'axe recteur de ses réflexions, de ses interventions et une nouvelle direction, l'« Autorité de l'espace public », a été même été créée au sein du gouvernement local. Plus symbolique que réellement effective, car elle s'ajoute au dispositif préexistant mais sans qu'une réelle redistribution des compétences n'ait été opérée ; ce nouveau service au sein du gouvernement local témoigne cependant de l'importance que l'on veut accorder à la question. Même si beaucoup reste encore à faire, notamment dans le rapport de force avec le puissant secteur immobilier, les autorités reprennent progressivement (et modestement) la main dans la scène pluri-acteurs de l'aménagement urbain et c'est sans nul doute en grande partie l'introduction du BRT, avec le changement de gouvernance qu'il a impliqué, qui a été le déclencheur principal de cette évolution.

## **Une réforme encourageante, mais qui présente des limites importantes**

Basée sur un rôle recteur renforcé du secteur public, tout en conservant le principe d'opérateurs privés et en incorporant les acteurs semi-formels préalablement impliqués dans le secteur, la réforme du transport introduite avec le projet *Metrobús* constitue indéniablement une avancée. L'expérience présente toutefois des limites qu'il convient de souligner.

### *Une nouvelle offre de transport qui comporte des insuffisances*

Même si elle marque un changement notable, la nouvelle offre de transport collectif mise en place dans l'agglomération de Mexico à partir du milieu des années 2000 n'est évidemment pas exempte de faiblesses. On peut déplorer en particulier l'absence d'inter-modalité et d'intégration tant physique que tarifaire avec le réseau de transport public formel existant et surtout le métro (Paquette, 2008).

La plupart des lignes d'autobus de grande capacité en site propre mises en place dans le monde sont en général pensées, dès leur origine, avec un système de lignes alimentatrices et un transbordement pour les usagers. Ce n'est pas le cas à Mexico et cette question délicate reste aujourd'hui encore en suspend, presque dix ans après la mise en place de la première ligne de *Metrobús*. Dans le DF, les difficultés à mettre en interrelation la gestion du nouveau système, régulé par une entité publique s'appuyant pour la prestation du service sur des entreprises privées concessionnaires<sup>8</sup>, et celle du métro, géré par une entreprise publique décentralisée complètement autonome, véritable administration dans l'administration, expliquent en partie cette déficience.

Toutefois, ce défaut de conception du *Métrobus* de Mexico est également directement imputable à la nature des motivations initiales du projet: au milieu des années 2000, la naissance du *Metrobús* a avant tout répondu à la volonté des pouvoirs publics locaux de mettre en œuvre une stratégie

---

8. *Metrobús* est un organisme public placé sous la tutelle de la direction des transports et de la voirie du DF, qui contrôle et supervise le service de transport sur les quatre lignes existantes, dont l'opération est concédée à neuf opérateurs au total, qui sont propriétaires des véhicules. Aujourd'hui, quatre entreprises perçoivent et redistribuent les recettes entre les différents opérateurs.

visible de lutte contre le changement climatique (Salazar, 2005 ; Olavarria, 2013). Les arguments qui justifiaient à l'époque la mise en place de nouveau transport, ont montré clairement que la création de la première ligne n'a pas été pensée comme une réponse à un problème de mobilité des populations, comme à Bogota, mais visait en priorité à améliorer la qualité de l'air et à réduire les émissions de gaz à effet de serre. C'est d'ailleurs en grande partie pour cette raison que la direction de l'environnement du District fédéral, et non pas celle du transport et de la voirie, a été chargée de la mise en œuvre du projet. Le choix de l'avenue sur laquelle a été mise en place la première ligne (c'est également vrai pour les suivantes) a procédé d'une même logique : la demande de mobilité existante, ses caractéristiques spécifiques, son origine, sa destination, ont finalement très peu compté. La faisabilité de la négociation avec les concessionnaires présents sur les axes concernés a primé avant tout. Aujourd'hui encore, le *Metrobús* est, sur le plan international, le fleuron du DF en matière de lutte contre le changement climatique, et la vente de « crédits carbone » qu'il permet, constitue l'un des bénéfices fortement médiatisés. Ce nouveau transport a été historiquement le 6<sup>ème</sup> réseau au monde à avoir été validé comme mécanisme de développement propre. A Mexico, c'est avant tout ce succès qui est encore mis en avant par le gouvernement local pour souligner l'importance de ce système de transport et pour légitimer, par ailleurs, la plupart des actions entreprises en matière de mobilité. On comprend mieux, dans ce contexte, les carences parfois étonnantes du *Metrobús* de Mexico, en tant qu'infrastructure dédiée à la mobilité intra-urbaine. Là n'était pas l'essentiel et la réussite se mesure sur un autre plan.

*Une réorganisation du transport au coup par coup :  
la prédominance d'une logique de projet*

La « réforme » du transport collectif qui a été entreprise à Mexico, se fait véritablement au coup par coup, en fonction des possibilités qui se présentent et non pas dans le cadre d'une stratégie préalable clairement définie. Les fonctionnaires du *Metrobús* insistent sur ce sujet : chaque ligne est une expérience différente et unique, « sur mesure » et totalement indépendante des précédentes, même s'il existe bien sûr un effet d'apprentissage indéniable. La « reconquête » du transport collectif concédé ne se fait donc en aucun cas dans le cadre d'une réforme globale, comme à Santiago du Chili, où a été mis en place le système *Transantiago*, un plan qui a ambitionné de transformer d'un coup tout le système de transport de

la ville (Mardones, 2008 ; Flores et Galicia, 2010). À Mexico, on avance à vue, on détermine quel sera le prochain axe où l'installation d'un *Métrobus* sera faisable (avant tout en fonction des dispositions des concessionnaires présents), on négocie et on trouve dans chaque cas une solution et un montage différents. Les schémas de financement des lignes existantes sont par exemple très distincts : investissement public pour la ligne 1 ; recours au fonds d'investissement dans les voies de communication pour la ligne 2 ; investissement privé à travers un projet de prestation de service pour la ligne 3 ; ressources compensatoires liées à la construction de la *Supervia Poniente*, nouvelle autoroute urbaine à péage récemment mise en service dans le DF pour la ligne 4 ; Fonds National d'Infrastructures pour la ligne 5, etc. La réforme progressive du transport concédé suit indéniablement une logique de projet.

Ce pragmatisme s'avère être très efficace, puisqu'en moins d'une décennie, le *Metrobús*, avec ses atouts et ses imperfections, s'est imposé comme une option très satisfaisante. Les difficultés rencontrées à Santiago du Chili dans la mise en place du *Transantiago* donnent sans doute raison, d'une certaine manière, à la méthode expérimentée à Mexico : pour reconquérir le transport public concédé dans la ville, un secteur très sensible, faisons-le par étapes ponctuelles et en capitalisant les avancées successives. La méthode soulève toutefois un certain nombre d'interrogations majeures, en particulier en raison de son incompatibilité totale avec la notion de planification urbaine, pourtant indispensable dans une métropole de cette taille. Est-ce un hasard si le DF n'a pas reformulé son plan d'aménagement urbain depuis plus de dix ans, malgré des changements majeurs survenus dans la ville et qui rendent ce dernier largement obsolète ? La procédure de révision a été lancée en 2006, au début du mandat du prédécesseur du maire actuel, avec l'idée d'élaborer le premier plan participatif de Mexico. Mais dans un contexte dominé par un urbanisme de projets (avant tout issu du puissant secteur immobilier), le dossier, déjà passablement enlisé, est vite passé au second plan. A nouveau repris par le maire élu en 2012, il connaît d'importantes difficultés à avancer et le District fédéral ne dispose toujours pas, fin 2014, d'un plan d'urbanisme actualisé qui intègre notamment toutes les infrastructures développées depuis le milieu des années 2000 en matière de mobilité motorisée, collective ou individuelle. De nouvelles lignes de transport et en particulier de *Metrobús* sont prévues dans un futur proche, mais on ne peut encore dire où elles seront construites, leur réalisation dépendant d'éléments extérieurs et non pas d'une vision que l'on pourrait avoir de la ville à moyen terme, selon une logique de planification urbaine.

*Une réforme rendue possible grâce à un fort subventionnement de la part des autorités locales*

Une autre réserve à émettre concernant l'expérience de réorganisation du transport occasionnée par le projet *Metrobús* tient au fort subventionnement public que cette « réforme » du transport collectif concédé a impliqué. Dans un contexte caractérisé plutôt par une raréfaction croissante des ressources, celui-ci est-il tenable ? Le projet est-il dans ce contexte « durable » ? Pourrait-on imaginer poursuivre cette « réforme » de manière soutenue ? Concernant cette question, comme on l'a expliqué précédemment, dans le domaine du transport public, le maintien d'un coût peu élevé est un principe auquel le gouvernement du District fédéral tient tout particulièrement (Paquette, 2010). Les tarifs pratiqués dans le transport semi formel concédé qui assure les déplacements de la majorité des citoyens, sont fixés par les autorités à un niveau bas qui n'est que très peu souvent revu à la hausse, malgré des demandes récurrentes des opérateurs. En ce qui concerne le métro, géré par l'entreprise publique décentralisée du District fédéral *Sistema de Transporte Colectivo Metro*, ce dernier bénéficie d'une très importante subvention de la part du gouvernement local, dont il dépend entièrement, ce qui en ferait l'un des moins chers au monde pour les usagers. Un trajet coûte en 2014 5 pesos (28 centimes d'euros) alors que son coût réel est de 10,5 pesos. Le métro absorbe de fait 10% du budget global du District fédéral et 77% de ses dépenses en transport public. La subvention dont il a bénéficié en 2013, en forte augmentation par rapport aux années précédentes, a représenté pas moins de 8 milliards de pesos, soit 466 millions d'euros<sup>9</sup>.

Le *Metrobús*, derrière ses apparences de transport indépendant du gouvernement local car géré par des opérateurs privés, bénéficie également de subventions très importantes, même si elles sont indirectes. D'une part, l'entreprise publique déconcentrée qui régule le service est totalement financée par le District fédéral (personnel, locaux, fonctionnement), de même que le nettoyage, la maintenance, la surveillance policière des cinq lignes existantes et le personnel de supervision qui vérifie la fréquence des rotations d'autobus et le bon fonctionnement du système en général (30 à 40 superviseurs pour le volet financier ; 60 à 80 pour l'opération en tant que telle). Le prix du billet, initialement fixé à 3,5 pesos, est aujourd'hui de 6 pesos (34 centimes d'euros) ; cette hausse, nécessaire en raison de

---

9. Source : Rapport 2013 de la Commission de mobilité, transport et voirie, Assemblée législative du DF, VI<sup>e</sup> législature. <http://www.metro.df.gob.mx/organismo/informes.html>

l'augmentation du prix du carburant, a toutefois été contenue durant 42 mois sans être répercutée sur les usagers. Ce tarif est très faible et permet tout juste de payer les opérateurs, même si d'autres ressources s'ajoutent à celles qui résultent de la vente des billets, comme la publicité ou encore la vente de « crédits carbone ». L'équilibre financier du système est en réalité très précaire. L'entreprise *Metrobús* reconnaît que si l'on appliquait le principe de la gratuité non pas à partir de 70 ans, mais pour les plus de 60 ans, comme c'est le cas dans le métro, le *Metrobús* ne serait pas viable. Ses responsables soulignent qu'heureusement, « *de toutes façons, quand l'argent manque, le gouvernement du DF met la main à la poche* ».

La situation n'est guère différente pour le *Mexibús* qui circule dans l'État de Mexico, où les tarifs du transport collectif concédé sont pourtant beaucoup moins contrôlés et contenus que dans le District fédéral. Selon le consortium opérateur de la ligne, le prix du billet ne pouvait être initialement inférieur à 7 pesos, sous peine de menacer l'équilibre financier du nouveau transport. Mais au moment de la mise en service du *Mexibús*, le gouverneur de l'État de Mexico a fait clairement savoir que le tarif ne pouvait en aucun cas excéder celui du *Metrobús* du DF, soit 5 pesos. La décision a alors été prise de subventionner chaque voyage à hauteur de 2 pesos, ce qui représentait une somme importante pour le gouvernement local, puisque le *Mexibús* transportait déjà, à ses débuts, 130 000 usagers par jour. Aujourd'hui, ce dernier s'est aligné sur le *Metrobús* (6 pesos). Et de fait, si les membres du consortium s'en sortent financièrement, ce n'est pas grâce aux recettes liées aux passagers actuels de la ligne de BRT, mais parce que les entreprises continuent à assurer le service, selon le mode des concessions traditionnelles, sur les innombrables lignes qui alimentent le *Mexibús* et qui transportent à des tarifs beaucoup plus élevés un très grand nombre de passagers ; quelque 2 millions d'habitants vivent dans la zone d'influence du BRT de l'État de Mexico.

### *Une réforme issue de négociations politiques totalement opaques*

Finalement, une dernière réserve, et non des moindres, concernant la réforme du transport qu'a constitué la mise en service de lignes de BRT dans la zone métropolitaine de Mexico concerne l'opacité des négociations qui ont permis sa mise en œuvre. Que ce soit dans le District fédéral ou dans l'État de Mexico, rien n'a percé concernant les pourparlers qui ont permis la réalisation des deux projets de BRT, une entreprise très complexe

compte-tenu de la force politique et de la capacité de résistance des opérateurs contrôlant le secteur. Les arrondissements qui composent le DF et qui constituent l'échelon administratif et politique inférieur n'ont pas été impliqués dans la réforme<sup>10</sup>. Dans l'État de Mexico, le constat est le même pour ce qui concerne les municipalités. Les usagers, qui sont pourtant aujourd'hui formellement représentés dans le conseil d'administration des deux systèmes de transport, n'ont pas non plus été informés, pas plus que les habitants en général. Les accords ont été conclus dans les deux cas entre le gouvernement local qui a engagé la réforme et la nébuleuse très politisée des opérateurs du transport public concédé, sans qu'on en connaisse les tenants ni les aboutissants.

Manière de faire habituelle dans la capitale mexicaine pour la gestion urbaine, la négociation au plus haut niveau, sans que la société civile n'en connaisse la teneur, est largement privilégiée pour ce qui a trait à la réorganisation des services urbains en général (voir à ce sujet le chapitre consacré dans cet ouvrage à la gestion des déchets à Mexico : la fermeture de la grande décharge à ciel ouvert que constituait le *Bordo Poniente* s'est réalisée dans un contexte similaire d'opacité totale des négociations entre acteurs impliqués). Cette particularité pose question, en particulier pour la pérennité des accords passés et donc celle de la réorganisation des services opérée. La participation citoyenne, affichée pourtant comme une priorité depuis quinze ans par les gouvernements successifs du District fédéral, ne s'applique en réalité que pour certains programmes spécifiques, comme c'est le cas de l'amélioration de quartier grâce à des budgets participatifs. La société civile reste la grande absente de la scène multi-acteurs qu'implique la gestion des services urbains de base, dont le transport, y compris dans le contexte d'une modernisation de celui-ci. Les services urbains semblent relever d'un univers à part, très technique et opaque pour les administrés, qui sont bien peu au fait et ne se préoccupent guère de leur fonctionnement, et encore moins des choix qu'il serait possible de faire en la matière, collectivement<sup>11</sup>.

---

10. Le District fédéral est divisé en seize délégations politiques et administratives, sorte d'arrondissements qui sont dirigés depuis l'année 2000 par des « délégués » élus par la population. Une réforme pour transformer ces arrondissements en municipalités est actuellement en cours d'élaboration.

11. Cette caractéristique distingue fortement Mexico d'autres métropoles de la région latino-américaine, comme Bogota, Sao Paulo, ou bien encore Santiago du Chili : dans ces villes, il n'est pas rare d'assister à des manifestations d'usagers du transport pour protester contre le coût trop élevé du transport ou bien encore la qualité insuffisante du service.

## Conclusion

Bien qu'elle constitue une réforme du transport loin d'être exemplaire, la mise en place du *Metrobús* a eu un impact très important dans la ville de Mexico, sans doute plus qu'il n'y paraît. Elle a signifié le début d'une reprise en main par les autorités d'un service urbain essentiel tout à fait stratégique. Cette transformation ne s'est par ailleurs pas limitée au seul District fédéral mais s'est étendue à l'État de Mexico voisin, réputé pourtant particulièrement sensible en matière de transport collectif.

Conséquence indirecte (et non planifiée) de cette réforme progressive et partielle engagée dans le champ du transport public concédé, la question de la mobilité en général, voire celle de l'aménagement urbain, sont devenues une préoccupation croissante pour les gouvernements locaux, à la faveur du changement de rapport de force au profit du public. Bien qu'initialement et toujours très peu urbain dans ses objectifs comme dans ses caractéristiques, le *Metrobús* a donc eu, paradoxalement, un impact considérable. Au-delà de l'amélioration de l'offre de transport, ce sont surtout ces bénéfices énormes qu'il convient de souligner.

Il est intéressant de constater que dans l'ensemble de l'Amérique latine tout comme à Mexico, les projets de BRT, qui se sont littéralement démultipliés au cours des dix dernières années, ont joué un rôle très important dans les villes. En démontrant aux collectivités locales qu'elles pouvaient (re)prendre la main, elles ont servi de véritable catalyseur pour que le secteur public commence à investir le domaine de la mobilité et par suite à prendre conscience de l'importance de l'aménagement urbain. Dans la région, la réforme du transport concédé a donc marqué le début d'une reconquête urbaine qui passe par une transformation de la gouvernance d'un secteur urbain stratégique, avec un renforcement du rôle des gouvernements locaux. Dans une Amérique latine urbaine très néo-libérale, où les grandes villes sont largement façonnées par les intérêts privés, qu'ils relèvent du secteur immobilier ou d'acteurs plus informels impliqués dans la gestion des services de base, le changement mérite d'être remarqué.

## Bibliographie

FIGUEROA O., « Transporte urbano y globalización: Políticas y efectos en América Latina », *EURE* (Chili), vol. 31, n. 94, 2005, pp. 41-53.

FLORES RAMIREZ M.L. et GALICIA VILLANUEVA S., « El sistema de transporte nuevo *Metrobús* de México como estrategia en el cuidado del medio ambiente », *Revue CENIC* (Mexique), vol. 41, 2010, pp. 1-7

GARZA G., « Ámbitos de expansión territorial », in G. GARZA (éd.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. Mexico DF, El Colegio de México, 2005, pp. 237-246.

MARDONES R., « Chile: Transantiago recargado », *Revista de ciencia política* (Chili), vol.8, n°1, 2008, pp. 103-119.

MONTEZUMA R., « Ciudad y transporte. La movilidad urbana », in Balbo M. et al., *La ciudad inclusiva*, Santiago du Chili, Cahiers de la CEPAL, n°88, 2003, pp. 175-191.

NEGRETE M.E., « Prioridades en el transporte metropolitano », in Roberto Eibenschutz e Ligia González (coord.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Mexico DF, Chambre des Députés, Universidad Autonome Métropolitaine et Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2009.

— (dir.), « Grandes temas sobre transporte, vialidad y movilidad », in *Metrópoli /2025, Una visión sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, Vol II, Habitabilidad, 2006.

OLAVARRIA GAMBÍ M., « De la formulación a la implementación del *Transantiago*. Análisis del proceso político de una política pública », *Gestión y política pública* (Chili), vol. 22, n°2, 2013, pp. 355-400.

PAQUETTE C. et NEGRETE M.E., « Transport collectif, développement urbain et inclusion sociale à Mexico. Le rôle et les limites du transport public concédé », *GeoTransports*, n°1-2, 2013, pp. 115-128.

PAQUETTE C., « Les politiques d'investissement urbain », pp. 185-202, in *Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques socio-économiques et politiques publiques*. Paris, AFD, n°4, 2014.

—, « La gouvernance des services urbains essentiels dans la zone métropolitaine de Mexico. Etude réalisée pour Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et le gouvernement du District fédéral de Mexico », contribution au chapitre « Métropoles » du rapport mondial GOLD III de CGLU, 2012, 26 p.

—, « Mobilité quotidienne et accès à la ville des ménages périurbains dans l'agglomération de Mexico. Une lecture des liens entre pauvreté et mobilité », *Tiers-Monde*, n° 201, 2010, pp. 157-175.

—, « El Metrobús en el contexto de la redensificación urbana: Implicaciones y oportunidades », in José Luis LEZAMA et Clara SALAZAR, *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México*, Mexico DF, El Colegio de México, 2008, pp. 195-240.

PAQUETTE C. et DELAUNAY D., « Movilidad residencial y política de redensificación: el área central de la Ciudad de México », *Eure* (Chili), vol. 35, n° 105, 2009, pp. 95-112.

SALAZAR C. et al., *Estudio urbano socioeconómico de los corredores de transporte en la Ciudad de México*, Mexico DF, El Colegio de México. Etude pour le gouvernement du District fédéral, trois tomes, 2005, 458 p.

Paquette Catherine (2017)

La réforme progressive du transport collectif à Mexico :  
le début d'une reprise en main des enjeux urbains par  
les autorités locales

In : Iraki A. (ed.), Miras Claude de (ed.). *Interroger les  
gouvernances urbaines : entre fragmentation et contrat  
territorial*

Paris : Karthala, p. 111-129. (Hommes et Sociétés)

ISBN 978-2-8111-1809-9

ISSN 0993-4294