

Les problèmes du transport urbain à Monterrey (Mexique)

Gilles Fourt*

Monterrey, capitale du nord-est mexicain, accueille au début de 1986 environ 2,48 millions d'habitants¹ et se place au troisième rang des agglomérations du pays derrière Mexico (18 millions d'habitants) et Guadalajara (3,5-4 millions d'habitants).

Le transport urbain a été, dès l'entrée en fonctions en août 1985 de Jorge Treviño Martínez, l'une des priorités affirmées de l'état, mais le nouveau gouverneur s'est rapidement rendu compte que le projet de métro lourd lancé par son prédécesseur Alfonso Martínez Domínguez était difficilement compatible avec la politique de réduction des dépenses publiques imposée par l'administration du président Miguel de la Madrid (dont le mandat, commencé en décembre 1982, s'achèvera en novembre 1988). L'état de Nuevo Leon doit donc trouver des solutions alternatives pour résoudre le problème du transport urbain, dont l'organisation est régulièrement critiquée par les usagers. Nous essayons ici de mettre en valeur les problèmes de Monterrey en matière de transport et de montrer comment deux idéologies du transport radicalement différentes se sont développées entre 1982 et 1986 à la faveur de la crise économique.

Le système du transport public à Monterrey

Le système existant

A Monterrey, tout le transport public s'effectue par bus (*camiones*) ou par taxis collectifs (*peseras*) ces derniers étant en réalité des camionnettes de seconde main, le plus souvent achetées aux Etats-Unis et qui peuvent accueillir jusqu'à 20 passagers, dans de très mauvaises conditions de confort.

Jusqu'en 1972, chacun des cinq municipes de l'agglomération (Monterrey au centre, Garza García au sud-ouest, San Nicolás de los Garza au nord, Apodaca au nord-est et Guadalupe à l'est) possédait son propre *Departamento de Tránsito (DT)*. Chaque propriétaire voulant installer une ligne de bus s'adressait au *DT* du municipe. Si la ligne traversait plusieurs territoires municipaux, il fallait s'adresser à plusieurs administrations différentes, chacune d'entre elles se contentant de donner une autorisation mais n'ayant aucun rôle de planification.

Le *permisionario* (le plus souvent il s'agit d'une centrale syndicale affiliée au PRI) ou le *concesionario* (propriétaire privé) définissait le tracé de la ligne (*ruta*) qu'il voulait créer. On imagine le fonctionnement anarchique d'un tel système, dans lequel les *permisionarios* cherchant le maximum de profit étaient directement concurrents sur les axes les plus fréquentés, desservaient les points nodaux de l'agglomération et délaissaient les zones marginales.

En 1972, dans une conjoncture politique agitée, (le gouverneur Eduardo Elizondo vient de démissionner et est remplacé jusqu'à la fin théorique de son mandat —1973— par le gouverneur par intérim, Luis M. Farias) est créée une Direction du Transport, dépendant du ministère des Travaux Publics (*SOP*) de l'état et chargée de planifier, réguler, surveiller l'organisation du transport public dans toute l'agglomération de Monterrey. C'est cette direction qui, en particulier, fixe les tarifs et autorise le fonctionnement des lignes.

Au début de 1987, existent à Monterrey 108 *rutas* attribuées pour 65% à des *permisionarios*² et pour 35% à des entrepreneurs privés. Au total, 2400 bus sont en

*Chercheur au CREDAL.

service à Monterrey début 1987 (contre 1030 en mars 1979 et 1650 en mars 1982), auxquels il faut ajouter 930 camionnettes qui desservent en particulier les quartiers éloignés, souvent difficiles d'accès (voirie de mauvaise qualité, fortes pentes). La longueur moyenne d'une ligne s'établit à 30 km. (trajet parcouru environ dix fois par jour par un même autobus) mais certaines lignes sont d'une plus grande amplitude (jusqu'à 56 km.), afin de ne pas pénaliser les populations de bas revenu. Celles-ci sont souvent les plus éloignées du centre-ville, et il s'agit de leur éviter des changements qui reviendraient à multiplier par 2 ou 3 le coût de transport.

Pour ce qui est des entreprises privées, il faut noter que certaines familles contrôlent plusieurs lignes et ont de fait un monopole sur certains secteurs de la ville: ainsi, la famille Martinez Echeverria qui possède 11 lignes³ et qui dispose de près de 600 bus contrôle la desserte de tout le nord-ouest de l'agglomération. Ou encore, la famille de Felix Lazcano qui, grâce à 4 lignes⁴, a une position dominante pour la desserte du nord de la ville et en particulier l'université. L'ouest de l'agglomération vers Santa Catarina est desservi exclusivement par des *permisionarios* de la CTM (Confédération des Travailleurs Mexicains), le sud par des *permisionarios* de la CTM et de la CROC (Confédération Révolutionnaire des Ouvriers et Paysans), et l'est, vers la zone la plus peuplée (Guadalupe) par des *permisionarios* et des *concesionarios* privés.

Un responsable du service des transports estime que, d'une manière générale, le matériel des entreprises privées est nettement mieux entretenu que celui des *permisionarios*, jugement partagé par l'usager qu'est l'auteur de ces lignes. Les concessionnaires privés disposent en effet de laboratoires, d'ateliers bien équipés où les moteurs sont démontés régulièrement après un certain nombre d'heures de fonctionnement et on n'attend pas la panne pour remettre en état un bus.

On ne peut donc comprendre la problématique du transport urbain à Monterrey sans faire référence à ces deux types de concessionnaires. Le fait que les *permisionarios* soient des centrales syndicales étroitement liées au parti dominant (Parti Révolutionnaire Institutionnel) oblige à prendre en compte la dimension politique dans toute étude visant à améliorer, voire à réformer, l'organisation du transport public. Dans une ville qui traditionnellement a été un bastion de l'initiative privée au Mexique⁵, la CTM et la CROC constituent deux bases essentielles de l'influence du PRI.

Le rôle de la Direction du Transport

La Direction du Transport (DT) cherche à mettre de l'ordre dans l'anarchie qui caractérise le système du transport urbain de Monterrey. S'appuyant sur sa propre connaissance du secteur, ou sur des études d'institutions extérieures, elle cherche à favoriser la redistribution des lignes et surtout la création de lignes de grande amplitude (*ruta larga*) afin de ne pas défavoriser les populations à bas revenu. Ainsi, en 1984 est créée la *Ruta larga No. 3* sur un itinéraire qui avait été délaissé pendant des années par les entrepreneurs privés. Ceux-ci préféraient en effet faire passer leurs lignes par le centre (plus de 70% des lignes passent par le même axe central, l'*avenida Juarez*) plutôt que de proposer des lignes joignant directement deux zones périphériques. La DT cherche donc à optimiser l'organisation existante en essayant d'obtenir des concessionnaires un consensus minimum. Le seul moyen de pression direct de la DT réside dans le fait que cette administration fixe le montant du tarif, identique pour l'ensemble des lignes. En raison du taux élevé d'inflation depuis 1980, le gouvernement fédéral décrète régulièrement des augmentations de salaire, dites augmentations "de secours" (+20,5% en octobre 1986, +23% en janvier 1987 par exemple) et réajuste périodiquement le prix de l'essence, ce qui se répercute directement sur les coûts des transporteurs. Il y a donc une négociation permanente entre les transporteurs et les autorités de l'état pour déterminer le montant de l'augmentation des tarifs. Cette négociation possède une dimension politique qu'il ne faut pas négliger quand on connaît les rapports tendus entre le secteur privé et le pouvoir politique à Monterrey.

Deux tarifs existent, valables pour l'ensemble des lignes: le tarif "général" à 100 pesos (soit 65 centimes en janvier 1987) et le tarif "préférentiel" à 80 pesos destiné à certaines catégories spécifiques de la population, en particulier les étudiants et les employés du gouvernement de l'état⁶. Le tarif préférentiel est largement politique. Il est destiné à "acheter" la tranquillité des étudiants toujours prompts à se mobiliser pour dénoncer les augmentations excessives des tarifs ou le service déficient. Un tarif préférentiel vaut mieux que des détournements de véhicules qui se terminent parfois par des incendies "expiatoires" d'autobus.

Notons toujours, pour ce qui est des tarifs, que le taux élevé d'inflation entraîne des réajustements périodiques des prix de transport, avec des augmentations sans commune mesure avec celles que l'on connaît en Europe. Les autorités assurent prendre en compte 90 pa-

ramètres pour déterminer l'augmentation du prix du billet. Le tarif général qui s'élevait à 20 pesos en août 1985 est à 80 pesos un an plus tard et à 100 pesos en janvier 1987 (+ 400%). Lorsque les autorités donnent l'accord pour cette dernière augmentation, elles assurent aux transporteurs qu'une nouvelle discussion sur les tarifs doit avoir lieu deux mois plus tard. Remarquons enfin qu'il n'existe aucun système d'abonnement ou de carnets. L'usager paye directement la somme due au moment de la montée dans le bus.

Une rapide analyse comparative des tarifs de bus à Monterrey et Mexico permet de mieux mesurer le décalage entre la capitale et la deuxième ville de province. Le coût du transport qui s'élève, on l'a vu, à 100 pesos à Monterrey est seulement de 20 pesos à Mexico: cela représente dans le premier cas 3,5% du salaire minimum journalier (2800 pesos) et dans le second cas 0,8% du salaire minimum (2430 pesos). Le prix du transport à Mexico est largement subventionné, ce que ne manquent pas de rappeler les responsables des transports de Monterrey, chaque fois qu'ils sont interrogés sur ce thème "sensible"⁷. L'inégalité entre les deux villes paraît plus flagrante encore quand on connaît les conditions de transport dans les deux villes. Les bus de Mexico (municipalisés depuis 1981, c'est-à-dire dépendant d'une seule administration publique, la *Ruta 100*) sont mieux entretenus et dotés en partie d'équipements non polluants. Ceux de Monterrey sont bruyants, polluants et dans un état souvent déficient (vitres brisées, sièges défectueux etc.)

La raison de cette inégalité est, on s'en doute, fondamentalement d'ordre politique. La capitale est le lieu politiquement sensible par excellence, le lieu d'où partent les mouvements sociaux qui ont tôt fait de se transformer en mouvements insurrectionnels.

C'est essentiellement à Mexico que se fonde la paix sociale de l'ensemble de la Nation, et ceci d'autant plus que le poids de la capitale est important dans l'ensemble national: avec ses 18 millions d'habitants, l'agglomération de Mexico accueille plus d'un Mexicain sur cinq (20 à 23%). L'agglomération de Monterrey n'accueille que 3% de la population du pays. La subvention accordée au système de transport de la capitale constitue l'un des prix à payer pour garantir la paix sociale au niveau national⁸.

Des problèmes sans solution?

En 1967, une étude réalisée par la Direction du Transport Urbain de Monterrey et ne s'attachant qu'au

municipale de Monterrey proposait, en conclusion, trois types de solutions:

- Amélioration de la voirie empruntée par les principales lignes de bus. Ces artères devraient être prioritaires dans le cadre du programme de réhabilitation de la voirie.

- Fusion des entreprises. L'étude rappelle que la multiplication des entreprises alourdit de fait les frais d'administration et entraîne une concurrence déloyale pour ramasser plus de voyageurs, ce qui provoque une situation d'anarchie (le mot est plusieurs fois cité) dans l'organisation des lignes:

"la très mauvaise qualité du service permet de conclure que l'existence de 37 lignes qui représentent presque autant d'entreprises n'est pas acceptable. Le service du transport public doit être considéré, comme d'autres services municipaux, comme l'énergie électrique, l'eau etc. où ne seraient pas admises vingt ou trente entreprises concurrentes. La seule forme qui, dans le cadre d'une administration moderne des affaires, permet de prévoir une amélioration de la prestation du service public de passagers, est la fusion de toutes les entreprises en un organisme ayant une direction disposant de l'expérience et la capacité pour l'achat et l'entretien des équipements; la sélection et le contrôle de personnel; le contrôle du service et le contrôle administratif. C'est la raison pour laquelle nous proposons la constitution d'une seule entreprise, sans intervention de la municipalité (...) et où les actuels concessionnaires pourraient avoir une participation"⁹.

- L'étude propose enfin une restructuration du réseau pour éviter la superposition des lignes dans certains secteurs du centre ville et, inversement, la déficience du service dans les zones de basse densité. Le prix du billet ne devrait, par ailleurs, pas dépasser 0,5 peso, avec possibilité d'acheter un billet de 0,75 peso pour les trajets nécessitant une correspondance, et enfin la suppression du tarif préférentiel pour les étudiants, "si c'est possible".

Vingt ans après, en 1987, les conclusions d'un rapport sur le transport public à Monterrey pourraient être largement identiques. Les tronçons centraux de l'agglomération empruntés par la majorité des bus sont saturés et en mauvais état; la compétition entre les compagnies existe de fait dans le centre-ville (avec les bas indices d'occupation correspondants) et la fusion entre les entreprises n'est guère prête à se concrétiser. La Direction Générale des Transports créée en 1972 n'a qu'un pouvoir restreint qui lui permet seulement de limiter les effets les plus négatifs de la situation d'anarchie dénoncée en 1967. Le seul instrument dont elle dispose est, on l'a vu, la fixation des tarifs et d'une manière générale

cette planification des transports à Monterrey est largement indicative. Doit-on penser alors que le problème est sans solution, étant donné les résistances économiques et politiques des groupes de pression (*concesionarios, permisionarios*, mais aussi étudiants, du côté des usagers)?

L'appel à un mode de transport radicalement différent (métro, train léger ou tramway), ayant la particularité de se penser "en réseau" constitue sans doute le seul moyen de faire évoluer les mentalités et d'avancer dans le sens d'une amélioration du transport public à Monterrey. Il faudrait qu'en l'an 2007, une nouvelle étude de transport ne débouche pas sur le même constat négatif et permette de mesurer à quel point la réflexion sur les réseaux de transport a évolué.

Une alternative: le métro?

Un métro à Monterrey

En 1981, dans son second rapport de gouvernement, Alfonso Martinez Dominguez affirme que "le métro, transport collectif, est indispensable dans toute ville de plus de 1,5 million d'habitants"¹⁰. Deux ans après le second choc pétrolier, le Mexique, nouveau pays exportateur de pétrole, a vu ses ressources s'accroître considérablement; le niveau de vie moyen du pays s'est sensiblement élevé et les principales villes de province sont prêtes à "s'offrir" un système de transport sophistiqué, comme ceux dont se sont dotées les principales métropoles mondiales.

Pour ce qui est de Monterrey, des études de faisabilité sont confiées à des firmes française, belge, japonaise, allemande (RFA) et canadienne. Il s'agit en particulier de définir le tracé des lignes, les options d'équipements, les coûts et tarifs envisagés, les possibilités nationales de construction, les conditions de financement et les besoins d'importation. L'investissement total du projet de métro, incluant la construction de deux lignes, est estimé à 12 milliards de pesos (de l'ordre de 500 millions de dollars).

La SOFRETU, qui a participé au développement du métro de Mexico depuis le milieu des années soixante, et l'entreprise canadienne BTM International (Bombardier) sont les deux firmes qui ont le plus de chances de remporter l'appel d'offres pour la construction du métro. L'étude de la SOFRETU, financée à 50% par la France, vise comme les autres études à déterminer l'origine et la destination des flux de passagers au sein de

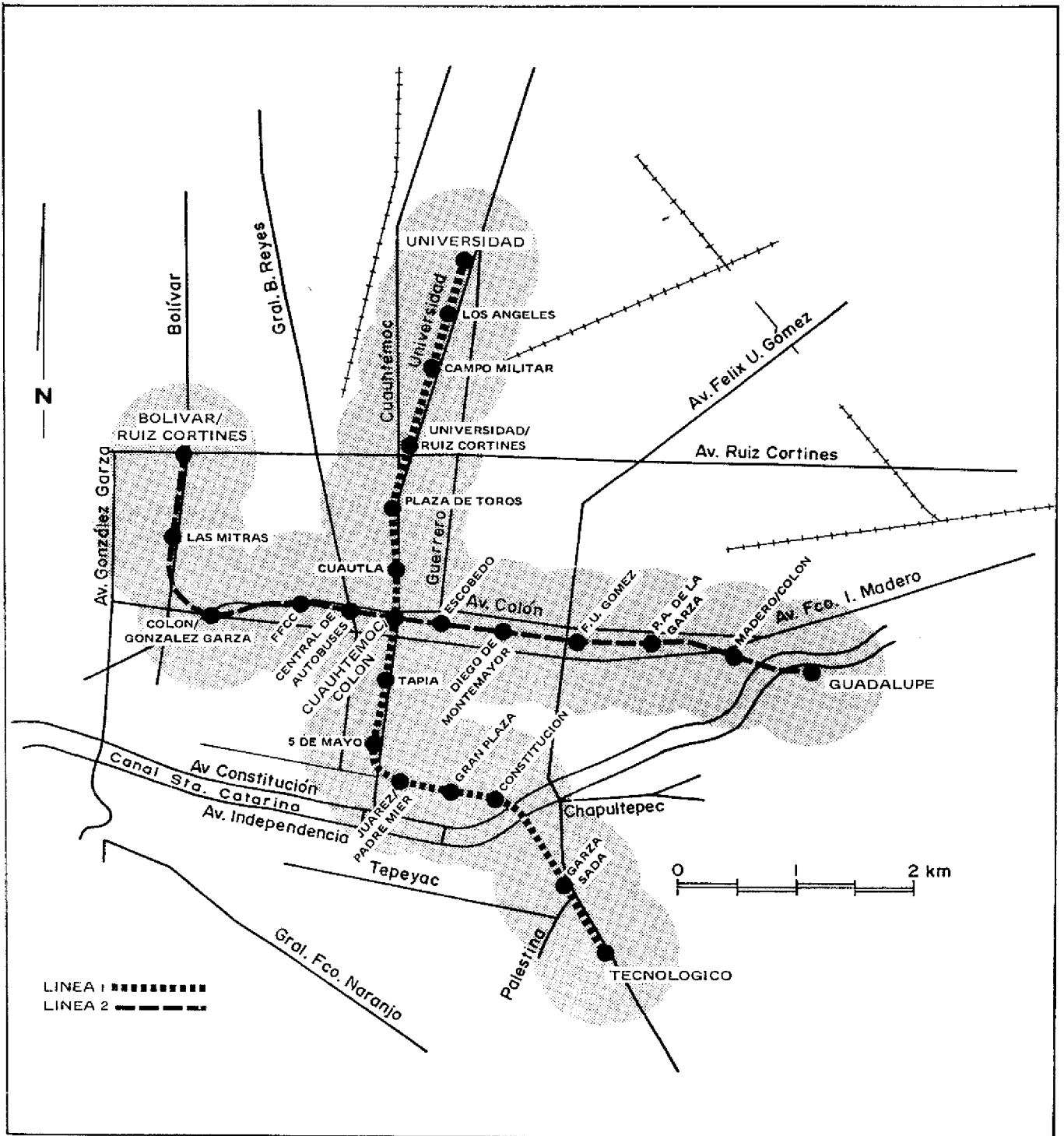
l'aire métropolitaine de Monterrey. Cette étude de transport devrait permettre de mieux comprendre la logique du fonctionnement urbain, au moment où le gouvernement de l'état est engagé dans une ambitieuse opération d'urbanisme (la fameuse *Gran Plaza* de Monterrey qui oblige à restructurer tout le centre-ville). Il apparaît que, dans un premier temps, deux lignes sont nécessaires: la première, d'orientation nord/sud-est (de l'université au *Tecnologico* de Monterrey), et la ligne N° 2 d'ouest en est (du *Cerro de las Mitras* à la ville-dortoir de Guadalupe).

Dès 1982, les difficultés financières du pays obligent à retarder le démarrage de la construction du métro. La dévaluation de février 1982, l'annonce de la suspension du paiement de la dette durant l'été, entraînent de fait un gel du projet. En mars 1984, Pierre Desmarais, président de la communauté urbaine de Montréal, rend l'étude canadienne (faite par BTM International), à l'occasion d'une visite officielle à Monterrey; mais le même mois, Alfonso Martinez Dominguez, dans son avant-dernier rapport de gouvernement, doit reconnaître que "la crise paraît éloigner la possibilité de construire le métro et nous ne pouvons faire de miracle"¹¹; et l'année suivante, peu avant de quitter le pouvoir, le gouverneur qui ne peut se déjuger déclare: "le métro est une nécessité pour Monterrey. Les études nécessaires à la construction sont prêtes. La crise financière a retardé le démarrage; espérons que ce ne soit pas pour longtemps"¹².

Au Mexique, où le principe de non-réélection est inscrit dans la Constitution, les projets d'investissements sont toujours étroitement liés à ceux qui les promeuvent et ils doivent nécessairement s'inscrire dans un délai de six ans (durée du mandat du gouverneur comme du président de la République). Alfonso Martinez Dominguez avait mis tout le prestige de son gouvernement dans l'approvisionnement en eau de Monterrey. Le transport n'était qu'une seconde priorité qui aurait pu peut-être se concrétiser si l'extraordinaire phase d'expansion, démarrée en 1978, s'était poursuivie jusqu'à la fin de son mandat. L'entrée d'un nouveau gouvernement en juillet 1985 oblige à reconsidérer l'ensemble du dossier "transport" et la nouvelle équipe s'installe avec une idéologie sensiblement différente en la matière.

Une nouvelle politique du transport public

Ce que l'administration de Alfonso Martinez n'a pu réaliser, celle de son successeur, Jorge Treviño Marti-



Monterrey, organisation du réseau de métro proposé par la SOFRETU (France) en 1983 avec les aires d'influence des stations.

nez, va en faire une priorité. Mais elle devra le faire dans un contexte économique radicalement différent car marqué par la crise, une inflation galopante et une réduction des dépenses publiques imposée par le gouvernement central.

Le gouvernement de Jorge Treviño va devoir développer une nouvelle idéologie du transport public plus adaptée à la politique d'austérité générale.

“La situation économique rend impossible actuellement la construction d'un métro lourd. C'est la raison pour laquelle, à court terme, nous devons penser à améliorer notre système actuel, avec les moyens qui sont à notre disposition. Nous mettrons en marche un système intégral de transport métropolitain par la combinaison de diverses actions:

- amélioration et renforcement de la voirie,
- des véhicules plus nombreux et de meilleure qualité: bus, taxis collectifs et trolleybus;
- l'étude de faisabilité du métro léger nous sera présentée par les experts dans un délai de 60 jours. Le gouvernement mènera à bien ce programme en étroite coordination avec les autorités municipales et avec leur participation”

déclare Jorge Treviño dans son premier rapport de gouvernement en mars 1986.

Le nouveau gouvernement modifie clairement sa philosophie par rapport au métro. Dans un premier temps il tend à renoncer à tout type de transport nécessitant l'installation d'une infrastructure ferroviaire.

Un projet envisagé, qui bénéficierait du financement de la Banque Mexicaine des Collectivités Locales (*BANOBRAS*) et de la Banque Mondiale, consisterait à aménager un seul axe central est-ouest de sept kilomètres où circulerait un flux continu de 400 autobus en site propre (viaduc, tranchée ou au niveau du sol avec des carrefours aménagés). Ce projet qui serait nettement moins cher que l'infrastructure d'un métro lourd¹³ est rapidement abandonné car les responsables du transport à Monterrey se rendent compte qu'une telle solution serait transitoire, et bien que cette infrastructure puisse être utilisée à terme par le métro, sans modification majeure (sinon l'installation d'une voie), elle supposerait l'interruption du trafic pendant au moins un an, sans aucune solution de remplacement.

Dans un second temps, les mêmes responsables prennent à nouveau en compte une solution ferroviaire mais ils distinguent nettement le “métro lourd” qu'ils identifient aux projets présentés par les firmes internationales au gouvernement précédent, et le “métro léger”, qu'ils cherchent à promouvoir, appelé parfois “train léger” (*tren ligero*) ou “pré-métro”. Ce dernier concept

est sans doute le mieux adapté lorsqu'on les écoute: ceux-ci insistent en effet fortement sur deux caractéristiques majeures du nouveau mode de transport:

- Celui-ci doit être “le plus austère possible” tant pour ce qui est de l'infrastructure (aménagement des stations) que pour le matériel. Les lignes doivent être installées en surface et leur tracé doit dépendre étroitement de l'infrastructure urbaine (Monterrey bénéficie de très larges avenues). Le système doit être très peu sophistiqué, de manière à réduire les coûts d'investissement, et surtout, afin que les ingénieurs, techniciens locaux et le personnel de conduite puissent maîtriser la technologie mise en oeuvre dans ce type d'équipement.

- Par ailleurs, le nouveau mode de transport doit être “évolutif” c'est-à-dire qu'il doit pouvoir accepter à l'avenir des véhicules plus sophistiqués, faisant intervenir des systèmes automatisés et offrant une plus grande productivité (fréquence accrue, plus grande capacité des rames etc.). Les infrastructures doivent pouvoir être modifiées dans le sens d'une extension, sans bouleversements majeurs.

En bref, il s'agit de mettre en place les bases d'une infrastructure de métro lourd, sans réaliser les investissements correspondants et en se donnant la possibilité de modifier le système à l'avenir. L'infrastructure du pré-métro en 1988 doit être la même que celle du métro lourd que nécessitera l'agglomération de Monterrey au delà de l'an 2000.

Les responsables du transport de Monterrey veulent compter sur leurs propres forces pour mettre en oeuvre ce pré-métro. S'appuyant sur les études de transport rendues par les firmes internationales les années précédentes (qui, de ce point de vue, n'ont pas été perdues!), ils peuvent mettre en oeuvre la solution qu'ils préconisent, à partir d'une importante base de connaissance élaborée dans un autre cadre économique et politique.

Pour ce qui est du matériel, ils font appel à la *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF)*. Cette firme publique installée à Ciudad Sahagun (Hidalgo) dispose en effet d'une expérience de plusieurs années dans la construction de matériel de métro pour la ville de Mexico mais il paraît important de noter qu'elle est dirigée par Pedro Zorrilla Martinez, ancien gouverneur du Nuevo Leon (1973-1979).

L'expérience de la *CNCF* résulte de sa participation à la construction des rames du métro de Mexico. En effet, après avoir livré les 59 premières rames du métro de Mexico entre 1969 et 1975, les filiales de Jeumont Schneider (MTE, CFI, CFM) ont transmis leur savoir-

faire à la *CNCF* qui a fabriqué dans son usine de Ciudad Sahagun près de 50 rames entre le début des années soixante-dix et 1981¹⁴.

La *CNCF* est donc chargée d'étudier un prototype de pré-métro articulé pour la ville de Monterrey, afin de déboucher sur la fabrication en série d'un matériel de transport pouvant être utilisé dans d'autres grandes villes de province (Guadalajara, Tijuana, Puebla etc.).

Le 23 janvier 1987, dans une conférence de presse, Jorge Treviño Martínez annonce que les nouvelles études d'ingénierie concernant le métro sont commencées. Elles doivent durer cinq à six mois:

"mais ces études seront faites par des techniciens (de Monterrey) et de *conrail* (la *CNCF*) pour un montant de 1000 millions de pesos [1 million de dollars]. (...) ces travaux vont montrer au Mexique et au monde que nous aussi les Mexicains nous sommes capables de réaliser des travaux d'ingénierie (...) si nous le faisons pour les ponts, les routes, les gazoducs, les perforations marines et pour fabriquer du verre, pourquoi n'allons-nous pas le faire dans ce domaine [du transport public]?"¹⁵.

Le gouverneur indique à cette occasion que diverses firmes internationales avaient proposé de réaliser l'étude, mais à un coût largement plus élevé: de 25 à 30 millions de dollars.

Les études d'ingénierie devraient être achevées courant 1987, les travaux de la première ligne commencer à la fin de la même année ou au début de 1988 et l'inauguration devrait avoir lieu à la fin de 1990, quelques mois avant la fin du mandat du gouverneur.

Dans le cas de la première ligne construite à Monterrey, l'objectif serait:

- De satisfaire 70% de l'offre actuelle des bus sur le même trajet qui est en réalité le tronçon le plus chargé de l'agglomération entre la ville de Guadalupe et le centre-ville: 450 000 personnes, soit un cinquième de la population de Monterrey-agglomération, devraient être concernées.

- D'atteindre un niveau de 10 000 à 14 000 passagers/heure.

- D'arriver à une fréquence de passage toutes les trois minutes, sans faire appel à un système automatisé de régulation du trafic.

Alfonso Martínez Dominguez avait marqué son mandat par les travaux gigantesques concernant l'approvisionnement en eau de Monterrey. Jorge Treviño doit marquer le sien par l'introduction d'un nouveau mode de transport urbain qui fasse oublier aux habitants de Monterrey plus de 25 années de mauvaises conditions de transport et plusieurs années de crise économique.

Monterrey: transport public et politique

Les acteurs

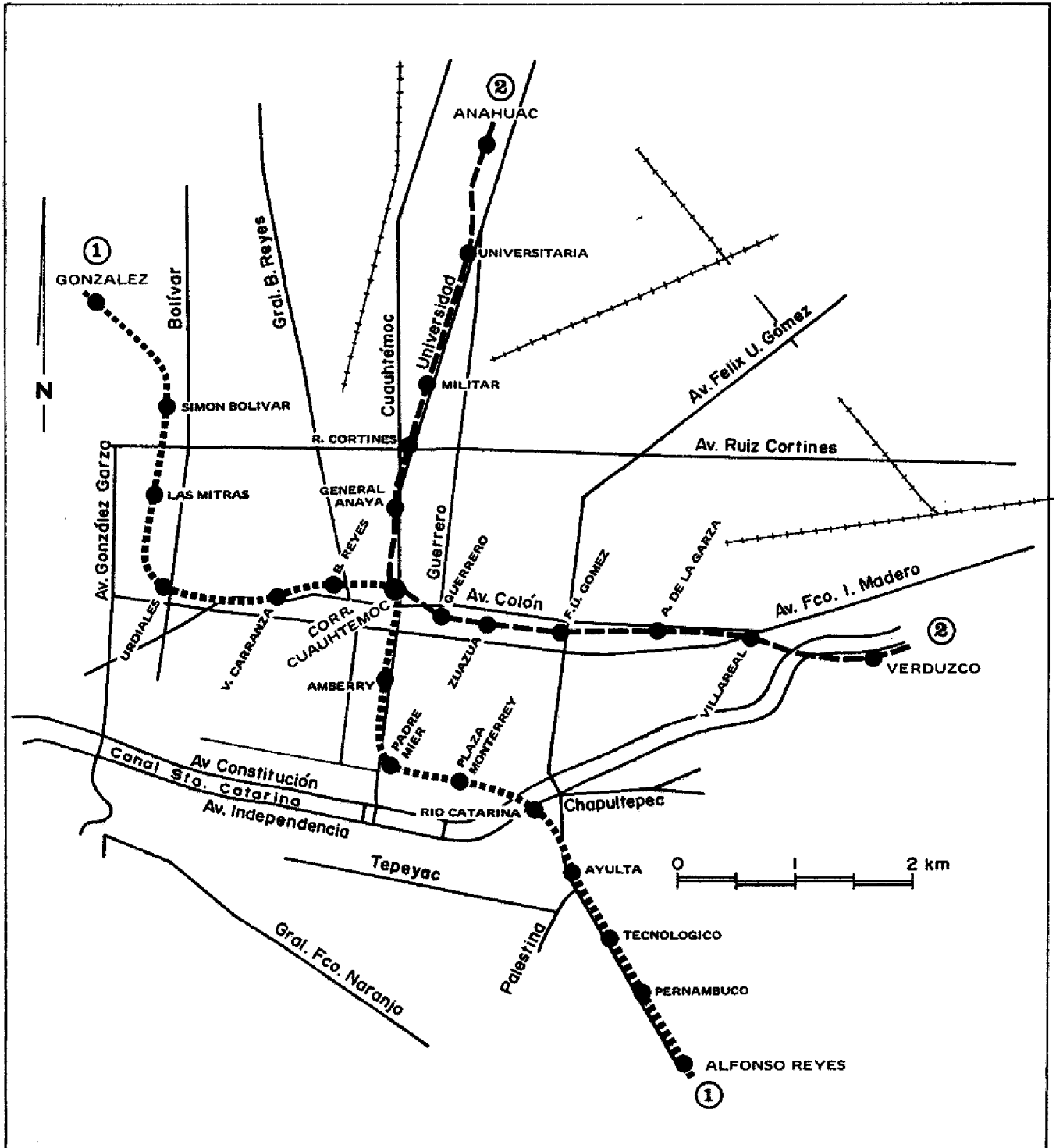
L'installation d'un nouveau mode de transport, dans une ville qui a subi depuis plus de vingt ans l'anarchie d'un système basé sur la concurrence entre les compagnies de bus, oblige tous les acteurs politiques locaux à être présents dans le débat en cours. Il existe manifestement un consensus des forces politiques et sociales de Monterrey pour appuyer ce projet.

Le gouverneur veut en faire l'une des principales actions de son gouvernement et renforcer ainsi sa légitimité après des élections contestées au printemps 1985 (le Parti d'Action Nationale avait organisé plusieurs manifestations pour dénoncer l'irrégularité du scrutin).

Les différentes organisations patronales (*CAINTRA*, *CANACO*, *Centro Patronal de Nuevo Leon*, *CONCANACO*) appuient largement ce programme qui renforcera le prestige de la ville et améliorera les conditions de transport des salariés et l'accessibilité aux entreprises. Quelques jours après la déclaration de Carlos Salinas de Gortari, Ministre du Budget, annonçant que le gouvernement fédéral dispose d'une réserve de 500 millions de pesos prêts à être investis, le directeur de la *CAINTRA* de Nuevo Leon estime que cette somme devrait être investie au Nuevo Leon "parce que c'est l'état qui paye le plus d'impôts et qui est le plus productif du pays (...)

[Si le Gouvernement refusait] ce serait un acte d'injustice pour les travailleurs de Nuevo Leon, qui ont le transport le pire au niveau national"¹⁶.

Les organisations patronales demandent à faire partie du conseil municipal chargé de superviser les travaux du métro. Les *permisionarios* liés au PRI (*CTM* et *CROC*) qui gèrent 65% des lignes, ne semblent pas être en désaccord avec un projet qui ne remet pas en cause le transport public par autobus. La concurrence extrêmement forte qui s'est développée entre les compagnies sur les tronçons les plus chargés a eu sans doute des effets négatifs et les tronçons centraux ne sont sans doute plus aussi rentables. Lorsque le dirigeant de la *CROC* du Nuevo Leon, E. Ruiz Cerda déclare "il a été démontré que, avec les bus du transport urbain, on n'a pas résolu le problème (du transport)" et affirme que son syndicat soutient la construction du métro pour améliorer le transport non seulement de Monterrey, mais aussi de toute l'aire métropolitaine de Monterrey¹⁷ on se demande s'il s'agit là d'une volonté d'allégeance au gouverneur, ou si cela correspond à la conviction intime d'un transporteur qui contrôle par ailleurs la desserte d'une



Monterrey, organisation du réseau de métro proposé par BTM International en 1984.

bonne partie de l'agglomération. Il est sûr malgré tout que la mise en service de ce tronçon de métro va entraîner une restructuration de la plupart des lignes et rendre possible l'émergence d'un réseau de transport urbain. Les *permissionarios* devront modifier l'itinéraire de leurs lignes en s'articulant à la ligne de métro mais ils ne disparaîtront pas.

D'autres acteurs, cette fois-ci internationaux, doivent être pris en compte dans la nouvelle problématique du transport qui émerge à la fin des années quatre-vingt. La Banque Mondiale est prête à accorder au gouvernement de Nuevo Leon un crédit de 34 millions de dollars pour des projets de "transport et voirie" mais il semble que ce crédit ne puisse être accordé pour le projet de métro que si les autorités s'engagent à ce que le fonctionnement du métro ne soit pas subventionné. C'est ce qui explique sans doute l'insistance des promoteurs locaux à mettre en valeur le caractère "austère" du métro projeté.

Par ailleurs, il semblerait que les Britanniques (qui ont participé à l'amélioration du service de la *Ruta 100* à Mexico en 1985-1986) seraient prêts à co-investir dans le transport urbain de Monterrey, si l'on en croit une déclaration de l'ambassadeur britannique faite en présence du gouverneur fin janvier 1987¹⁸.

Après le retrait des Français (SOFRETU) et des Canadiens (Bombardier) dont les projets ne correspondent plus à la politique que veut mettre en oeuvre le nouveau gouvernement de Jorge Treviño, les Britanniques, par ailleurs bien implantés au Nuevo Leon au point de vue industriel (firmes Fordath pour les résines synthétiques, Hepworth Ceramics, FOSECO -produits chimiques pour la fonderie-, Pilkingtons -plaques de cristal-, Spirax Sarco-valves-, Wellcome-produits pharmaceutiques-, Unilever-produits alimentaires-), cherchent à profiter du changement d'idéologie des responsables du transport public à Monterrey. S'agit-il de participer à la restructuration du réseau de bus consécutive à l'installation du métro, de faire un *joint-venture* avec la firme PROTEXA chargée de réaliser la construction de la ligne, ou d'une autre proposition? Il y a là une stratégie qui mériterait une analyse particulière.

Les fondements de la nouvelle politique des transports urbains à Monterrey

Jorge Treviño, dans son premier rapport de gouvernement, a été suffisamment clair: il faut dans un premier temps améliorer le système existant, avant de

mettre en oeuvre le chantier du "métro léger". En d'autres termes, il s'agit de gérer la crise et de s'adapter à la politique d'austérité nationale. Ce discours est, en première analyse, particulièrement réaliste et rompt avec "l'idéologie de la grandeur" qui avait caractérisé le discours politique entre 1978 et 1981. Le fait de vouloir compter sur ses propres forces, de faire appel à une technologie nationale, de rompre avec une dépendance technologique, correspond à une idéologie qui a parfaitement intégré les contraintes de la crise.

Mais d'autres facteurs plus politiques interviennent pour appuyer ce type de discours. Lorsque la Banque Mondiale conditionne l'octroi d'un crédit pour le métro au fait que celui-ci ne sera pas subventionné, elle oblige le gouvernement de Nuevo Leon à opter pour des solutions "austères et évolutives". Par ailleurs, le fait que le directeur de la *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril* soit un ancien gouverneur de Nuevo Leon rend sans doute plus facile le choix d'une solution technique nationale.

D'une manière générale le gouverneur de Nuevo Leon est tiraillé entre les contraintes budgétaires et la nécessité de marquer son mandat par de grands travaux, à la fois pour légitimer son élection et pour assurer la continuité du PRI à la tête de l'état.

Le discours sur le métro léger "austère et évolutif" naît au coeur de cette contradiction mais il semble difficile à assumer comme en témoigne le premier grand document de planification publié depuis l'arrivée au pouvoir de Jorge Treviño.

A la fin de 1986, soit 17 mois après l'entrée en fonction du gouvernement de Jorge Treviño, paraît le Plan Directeur de Développement Urbain de l'Aire Métropolitaine de Monterrey qui, paradoxalement, ne fait qu'une référence indirecte au projet de métro:

"On ne propose pas dans ce plan de politique de transport dans la sous-métropole centrale [il s'agit du centre-ville] car c'est un thème qui mérite une étude à part, mais qui doit s'appuyer sur les autres propositions de ce plan. D'autre part, il faut mentionner deux propositions importantes du Plan Régional de l'Aire Métropolitaine de Monterrey relatives au transport collectif:

— la mise en place d'un transport collectif massif qui connecte chacune des sous-métropoles périphériques entre elles et avec la sous-métropole à travers trois grandes lignes: nord/sud-est, est/ouest et nord-ouest/nord-est. Cette proposition est cependant difficilement réalisable dans l'immédiat d'un point de vue économique...

— la nécessaire conception du transport public urbain comme un tout qui inclut les autobus, les microbus, les taxis collectifs (*pe-seras*) et un éventuel transport massif"¹⁹.

En définitive, il apparaît que les autorités ont décidé de faire dépendre complètement le Plan Recteur de Transport et Voirie (PRTV) du Plan Directeur de Développement Urbain (PDDU) alors que les deux plans auraient dû être conçus simultanément.

On observe que les deux analyses sur le développement urbain et sur le développement des transports sont effectuées de manière indépendante, au point que l'on peut se demander s'il existe véritablement une politique volontariste de transport. Le discours sur le métro semble posséder sa propre logique et fonctionner en toute indépendance par rapport à la politique urbaine du gouvernement de Nuevo Leon. Il nous paraît contradictoire de vouloir faire du métro un des axes prioritaires de la politique menée entre 1985 et 1991 et de marginaliser complètement ce projet dans le document qui doit fonder la politique d'aménagement urbain durant cette même période. Avec le métro de Monterrey, le défi engagé est indéniable, du point de vue industriel (il s'agit de prouver que la rupture avec la dépendance technologique est possible dans ce domaine). Pour autant, peut-on parler de défi urbain? Nous pouvons en douter.

Conclusion

Il est indéniable que l'organisation des transports urbains de Monterrey s'est très faiblement améliorée durant les vingt dernières années. Les timides efforts de planification entrepris par le gouvernement se sont heurtés à de fortes résistances sociales, politiques mais aussi "idéologiques". La prise de conscience de la nécessité d'une planification urbaine à Monterrey est récente. Elle date de la fin des années soixante-dix. La Grand-Place de Monterrey est assurément la première grande opération d'urbanisme réalisée dans une ville qui avait été le symbole du laissez-faire en matière économique comme en matière d'aménagement, et cette opération a introduit une nouvelle réflexion sur l'avenir de la ville...

La possibilité d'installer un système de métro à Monterrey au début des années quatre-vingt introduit la notion de réseau: "qu'est ce qu'un réseau? (...) un réseau est l'organe d'une circulation. Et qu'est-ce qu'une circulation? (...) c'est une forme organisée de mobilité sociale (...) la fonction de réseau consisterait à convertir une mobilité potentielle, virtuellement chaotique, indéterminée, en une mobilité régularisée autour de certains repères, axes, régularités, en une mobilité organisée: la circulation" rappelle G. Amar dans *Crise de l'urbain, futur de la ville* (1986). Le système de bus, dispersé entre différentes compagnies propriétaires ne s'est jamais pensé en réseau dans la mesure où l'impératif de profit incitait les compagnies à privilégier les axes les plus rentables sans considérer la diversité et la complexité du tissu urbain.

L'introduction du métro oblige à repenser le transport urbain en termes de réseaux même si le caractère privé du transport par bus n'est pas fondamentalement remis en cause (cf. le schéma proposé par BTM). Mais le réseau se pense aussi à partir de repères et d'axes. La *Gran Plaza* de Monterrey avec son spectaculaire *Faro* (très haute tour fine en béton orange) est le premier repère de cette nouvelle organisation urbaine en cours de réalisation. De même, la station de correspondance prévue à proximité de la centrale des bus devrait constituer un autre repère dominant de Monterrey dans les années à venir.

La crise est venue remettre en cause le projet de métro lourd prévu par l'administration d'Alfonso Martinez Dominguez. Elle a obligé le nouveau gouvernement à introduire d'autres schémas de réflexion (avec les justifications idéologiques correspondantes) insistant en particulier sur l'autodétermination technologique.

Il y a là un pari qui doit être suivi avec attention. Mais on doit regretter que la réflexion sur l'aménagement urbain soit menée indépendamment de celle sur les transports.

Il semble qu'une fois encore, la ville ne soit pas pensée comme système où chaque élément est en perpétuelle relation avec les autres éléments. Croire que le Plan de Transport et Voirie puisse "s'ajouter" au Plan Directeur de Développement Urbain est sans doute une illusion. Et il est fort probable que c'est la ville qui se transformera au fur et à mesure de l'installation d'un nouvel axe structurant, que celui-ci s'appelle métro, pré-métro ou train léger. Les transformations urbaines auront alors un caractère imprévisible et la planification n'aura été peut-être qu'un beau rêve.

Annexe

Gouverneurs de l'état de Nuevo Leon (1931-1991)

1931-1937	Fortunato Zuazua
1937-1943	Anacleto Guerrero
1943-1949	Arturo B. De La Garza
1949-1955	Ignacio Morones Prieto
1955-1961	Raúl Rangel Frías
1961-1967	Eduardo Livas Villarreal
1967-1971	Eduardo A. Elizondo (démissionne)
1971-1973	Luis M. Fariás (intérim)
1973-1979	Pedro Zorrilla Martínez
1979-1985	Alfonso Martínez Domínguez
1985-1991	Jorge Treviño Martínez

- Gobierno del Estado de Nuevo León. Secretaria de Desarrollo Urbano, *Plan Director del Desarrollo Urbano del área metropolitana de Monterrey*, Monterrey, 1986, p. D11.
- En général les concessions accordées par le gouvernement de l'état le sont pour cinq ans alors que les *permisionarios* fonctionnent avec des autorisations provisoires.
- Rutas* 2, 9, 10, 11, 12, 21, 23, 25, 35, 37, 39.
- Rutas* 1, 17, 18, San Pedro.
- Cf. Abraham Nuncio, *El Grupo Monterrey*, Nueva Imagen, Mexico, 1982, Cf. aussi Gilles Fourt, *Développement et crise du Groupe Monterrey*, Documents de Recherches du CREDAL No. 29, mai 1985.
- Le taux de change évoluant très rapidement, il importe de prendre ces chiffres avec précaution. Le taux de change s'élève à 150 pesos/FF (ou 910 pesos/\$) le 1^{er} janvier 1987 et 160 pesos/FF (998 pesos/\$) au début février, soit une dévaluation de 6, 5-10% en un seul mois, le processus étant continu.
- Encore cette subvention a-t-elle baissé relativement si l'on sait qu'en juillet 1986, le prix du transport en bus à Mexico coûtait 3 pesos (1 peso pour le métro).
- La situation n'est bien entendu pas propre au Mexique. Une analyse du même type pourrait être faite en France sur l'écart de "traitement" entre la RATP et les sociétés de transport des grandes villes de province.
- Monterrey. Dirección de Transporte Urbano, *Estudio para la reorganización del transporte público en el Municipio de Monterrey*, novembre 1967, p. 41.
- Alfonso Martínez Domínguez, 2^o Informe de Gobierno, mars 1984.
- Idem*, 5^o Informe de Gobierno, 9 mars 1984.
- Idem*, 6^o Informe de Gobierno, juin 1985.
- D'après un responsable du transport à Monterrey, l'aménagement de cet axe de 7 km. supposerait un investissement de 6 milliards de pesos (40 millions de francs en janvier 1987 soit 5,7 millions de francs/km.) alors que le métro lourd coûterait 20 milliards de pesos au km. (soit 133 millions de francs/km.) soit plus de 20 fois plus. Ces chiffres sont à prendre avec beaucoup de précautions étant donné l'inflation, l'évolution des taux de change et surtout l'absence de confirmation des coûts respectifs dans des documents officiels.
- Julian Diaz Arias, *El desarrollo del metro*, STC METRO (Departamento del Distrito Federal), décembre 1981, p. 13.
- El Norte*, 24 janvier 1987.
- Diario de Monterrey*, 25 janvier 1987.
- Op. cit.*
- El Norte*, 28 janvier 1987.
- Plan Director de Desarrollo Urbano...*, *op. cit.* pp. 7-20; 7-21.

BIBLIOGRAPHIE

- CAL Y MAYOR, R., 1967 - *Estudio para la reorganización del transporte público en el municipio de Monterrey*. Dirección del Transporte Urbano, Monterrey.
- Facultad de Arquitectura. Universidad de Nuevo León, 1982 - *El transporte de pasajeros en el área metropolitana de Monterrey* - UANL, Monterrey.
- GARCIA CAVAZOS, A. (coord.), 1983 - *Estudio del transporte urbano en el área metropolitana de Monterrey*. Facultad de arquitectura UANL - l'étude précédente a été reprise dans la revue de l'INFONAVIT *Vivienda* 9(2): 164-189 (avril-juin 1984).
- Gobierno del Estado de Nuevo León. Secretaría de Desarrollo Urbano, 1986 - *Plan Director del Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Monterrey*. Monterrey.
- TORRES FERNANDEZ, M.A., 1952 - *Problemas de tránsito y estacionamiento en la ciudad de Monterrey*.